

<https://www.segretaricomunalivighenzi.it/>

14/02/2024 - La disciplina dell'indennità per particolari responsabilità

Tratto da **La posta del Sindaco**- autore: **Luigi Oliveri**



L'attribuzione dell'indennità per particolari responsabilità costituisce da sempre un **problema operativo** piuttosto complicato per gli **enti locali**.

Nemmeno l'articolo 84 del Ccnl 16.11.2022 è riuscito a dipanare tutte le nebbie che avvolgono l'istituto, anche se ha avuto l'indiscutibile merito di estendere notevolmente il campo della sua applicazione, grazie all'elencazione solo esemplificativa, grazie alla quale le amministrazioni possono esplicitare appieno la propria discrezionalità.

Le domande di fondo relative all'istituto riguardano una serie di aspetti:

- il **contratto decentrato** è condizione per assegnare le particolari responsabilità?
- le particolari **responsabilità** rientrano nelle mansioni ordinarie?
- qual è la "**particolarità**" caratterizzante l'incarico?
- l'attribuzione deve essere **formale**?
- l'incarico può attribuire l'indennità **retroattivamente**?
- in **assenza di costituzione del fondo**, è possibile assegnare gli incarichi?
- il **pagamento** dell'indennità avviene a conclusione del processo annuale di valutazione?

Di seguito, si prova a fornire argomentazioni a supporto delle risposte operative da accogliere, per gestire accortamente l'istituto

Il contratto decentrato è condizione per assegnare le particolari responsabilità?

Non appare corretto ritenere che il contratto decentrato costituisca condizione giuridica per attribuire gli incarichi di particolare responsabilità.

A ben vedere, le particolari responsabilità sono una premessa: infatti, esse **preesistono** al contratto decentrato. Lo dimostra l'**articolo 84, comma 1, del Ccnl 16.11.2022**, che esordisce: "**Per compensare l'esercizio di un ruolo** che, in base all'organizzazione degli enti, comporta l'espletamento di compiti di specifiche responsabilità...".

Si ricava dal testo della norma contrattuale che la funzione dell'indennità è, come naturale che sia, semplicemente **retributiva**. In effetti, in generale, funzione dei contratti è definire il **trattamento economico** dei dipendenti. Essi, in applicazione del riparto delle competenze con la legge, fissato dal **d.lgs 165/2001**, non hanno la possibilità di introdurre istituti influenti sull'organizzazione (1) .

Quindi, non si può considerare il contratto decentrato come presupposto per affidare gli incarichi. Essi sono attribuiti "in base all'organizzazione degli enti". Pertanto, sono le **disposizioni organizzative**, non oggetto di contrattazione, la fonte che legittima l'assegnazione degli incarichi.

La possibilità, dunque, di **attribuire incarichi**, qualificabili dal decentrato, come destinatari dell'indennità per particolari responsabilità, discende allora dal regolamento di organizzazione e da atti di macro-organizzazione. D'altra parte, se si esaminano le casistiche elencate dall'elenco solo esemplificativo degli incarichi di cui all'articolo 84, comma 1, si ha la comprova che la gran parte di essi trova la propria legittimazione in norme pubblicistiche:

1. specifiche responsabilità derivanti dall'esercizio di compiti legati ai **processi digitalizzazione ed innovazione tecnologica** della PA di cui al Codice dell'amministrazione in digitale (D.Lgs 7 marzo 2005, n. 82, e s.m.i - CAD); es: progettazione, realizzazione e lo sviluppo di servizi digitali e sistemi informatici; tenuta del protocollo informatico, gestione dei flussi documentali e degli archivi; in questo caso, sono le norme organizzative attuative del CAD a costituire fonte dell'incarico;
2. specifiche responsabilità derivanti dall'esercizio di compiti legati all'**attuazione del Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati - GDPR** (Regolamento Europeo 2016/679); lo stesso vale per questo caso: è la disciplina del Gdpr a titolare l'ente ad assegnare incarichi ai propri dipendenti;
3. specifiche responsabilità derivanti dall'esercizio di compiti legati alle **qualifiche di Ufficiale di stato civile ed anagrafe ed Ufficiale elettorale**; in questo caso, è la normativa che disciplina le funzioni dello stato civile e dell'ufficio elettorale a dettare le regole per attribuire funzioni ed incarichi;
4. nonchè di **responsabile dei Tributi**; come sopra;
5. specifiche responsabilità derivanti da compiti di tutoraggio o coordinamento di **altro personale**; non può che essere il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi a definire i compiti in parola;
6. specifiche responsabilità derivanti dall'essere **punto di riferimento**, tecnico, amministrativo e/o contabile in **procedimenti complessi**; questa funzione esemplificata, invece, ha una sua peculiarità. Difficile che un

atto organizzativo possa qualificare qualcuno come "punto di riferimento" in procedimenti complessi. Il Ccnl sembra introdurre, qui, un ruolo autonomo e diverso da quello di responsabile del procedimento. Tuttavia, cos'è un responsabile del procedimento se non un punto di riferimento nell'ambito di procedimenti complessi? Posto che, come evidenziato prima, un Ccnl non può introdurre ruoli e funzioni organizzative pare di dover concludere che la locuzione utilizzata dal Ccnl implichi appunto la funzione di responsabile del procedimento o responsabile di fasi particolarmente autonome e rilevanti di un procedimento;

7. specifiche responsabilità derivanti dai compiti legati allo svolgimento di **attività di comunicazione e informazione**, e anche in questo caso è la legge 150/2000 a costituire fonte dell'incarico;
8. specifiche responsabilità derivanti da incarichi che possono essere assegnati anche temporaneamente a dipendenti direttamente coinvolti in programmi o **progetti finanziati da fondi europei o nazionali** (PNRR, Fondi della Politica di Coesione ecc...): project manager e personale di supporto; è tutto demandato all'organizzazione interna definire ruoli e funzioni, che, per altro, nella disciplina degli appalti è specificamente regolata dall'allegato I.10 al d.lgs 36/2023;
9. specifiche responsabilità eventualmente affidate agli addetti agli uffici per le **relazioni con il pubblico** ed ai **formatori professionali**; anche qui vale la legge 150/2000, mentre per i formatori professionali lo spazio è dato comunque dalle regole di organizzazione del funzionamento dei centri di formazione;
10. specifiche responsabilità affidate al **personale addetto ai servizi di protezione civile**; si guardi alle regole organizzative dei servizi;
11. specifiche responsabilità derivanti dall'esercizio delle **funzioni di ufficiale giudiziario** attribuite ai messi notificatori; anche in questo caso, è l'ordinamento degli uffici la fonte e lo stesso vale per specifiche responsabilità per l'esercizio delle funzioni di cancelliere presso gli uffici del Giudice di Pace;
12. specifiche responsabilità per l'esercizio di **funzioni di RUP** come individuato dal Codice dei Contratti, D.Lgs n. 50 del 2016; al di là dei problemi di duplicazione di questa indennità con i compensi regolati dal d.lgs 36/2023, risulta qui evidentissima la fonte pubblicistica;
13. specifiche responsabilità derivanti dall'**incarico di Vice Segretario** in attuazione alla disciplina derogatoria dell'istituto ordinario del Vice

Segretario di cui all'art. 16 ter, commi 9 e 10 del DL n. 162/2019, convertito in L. n. 8/2020; in questo caso è lo stesso Ccnl ad indicare la fonte pubblicistica.

Tutti questi incarichi si attribuiscono, dunque, in base alle **regole organizzative**. Il contratto decentrato assolve al solo compito di accertare quali tra gli incarichi assegnati possano considerarsi di "particolare" responsabilità, destinare il finanziamento ed i criteri per pesarli e remunerarli.

Ma, deve essere chiaro, comunque, che l'indennità in oggetto è solo una facoltà, **non un obbligo**; pertanto, i dipendenti incaricati sono comunque tenuti a svolgere gli incarichi, senza che il loro espletamento sia condizionato dall'assegnazione dell'indennità o dalla sottoscrizione del decentrato.

Infatti, l'articolo 84, comma 1, del Ccnl precisa: "in capo al personale delle aree Operatori, Operatori Esperti, Istruttori e Funzionari ed EQ, che non risulti titolare di incarico di EQ, ai sensi dell'art. 16 del presente CCNL e seguenti, **può** essere riconosciuta, secondo i criteri generali di cui all'art. 7 comma 4 lett. f) (Contrattazione integrativa), una indennità". La configurazione dell'indennità come mera facoltà e non obbligo, allora, esclude radicalmente che il contratto decentrato possa essere fonte e condizione dell'assegnazione degli incarichi, né i dipendenti possono vantare un diritto a percepire l'indennità, se l'ente non l'abbia prevista.

Le particolari responsabilità rientrano nelle mansioni ordinarie?

La risposta è affermativa. Gli incarichi che vengono remunerati a ben vedere sarebbe più corretto definirli "**compiti**" di particolare responsabilità.

Il termine "incarico" dà l'idea dell'assegnazione di un ruolo definito, il che ovviamente può considerarsi corrispondente alla disciplina contrattuale.

Tuttavia, l'indennità pare riferita **non tanto ad un ruolo formale**, quanto all'espletamento di compiti considerati di **particolare delicatezza**. Una traccia di questa configurazione è reperibile nel CFL179. La domanda posta all'Aran è: "L'indennità per specifiche responsabilità, così come disciplinata dall'art. 84 del nuovo CCNL siglato in data 16.11.2022, può essere riconosciuta al personale di un ente locale (non titolare di posizione organizzativa) in relazione allo svolgimento di specifici progetti/obiettivi, il cui compenso è liquidato a consuntivo a seguito di apposita rendicontazione circa l'effettivo raggiungimento dei risultati previsti nell'incarico? In particolare, vista la nuova formulazione della disciplina di tale indennità, si chiede se sia coerente una disciplina che preveda l'individuazione annuale di dipendenti incaricati della realizzazione di progetti o di attività particolarmente complesse o implicanti una totale autonomia o responsabilità, cui assegnare tale indennità, considerando tale remunerazione come compenso "una tantum" e non una voce fissa da collegarsi esclusivamente allo svolgimento di specifiche funzioni".

L'Agenzia risponde: "L'impianto dell'istituto dell'indennità di "specifiche responsabilità" contenuto all'art. 84 del nuovo CCNL Funzioni Locali, ricalca quello dell'art. 70 quinquies del CCNL 21.05.2018. Come esplicitamente formulato nel comma 1 dello stesso art. 84, l'indennità di che trattasi può essere riconosciuta per compensare l'esercizio di un ruolo che, in base all'organizzazione degli enti, comporta l'espletamento di compiti di specifiche responsabilità, attribuite con atto formale, secondo i criteri generali di cui all'art. 7. comma 4. lett. f). Si ritiene, pertanto, che tale indennità, debba essere erogata sulla base di criteri predeterminati in contrattazione integrativa, necessariamente per lo svolgimento di **attività che richiedano una maggiore responsabilità**, eventualmente collegate anche a specifici progetti.

Come si nota, correttamente l'Aran non parla tanto di ruoli o incarichi, quanto di "attività", cioè appunto compiti specifici, attinenti a mansioni ordinarie, ma considerati di particolare spicco per l'organizzazione, in quanto dal loro corretto espletamento discendono specifiche responsabilità. Si esemplifichino, per tutti, i compiti del vice segretario o di chi svolga funzioni connesse alla sicurezza dei sistemi informatici.

Qual è la "particolarità" caratterizzante l'incarico?

C'è, allora, il problema di come identificare l'incarico, ma meglio dire, le funzioni come caratterizzate da responsabilità "particolari". Il RAL_1782 può essere d'aiuto: "il compenso previsto dalla clausola contrattuale non può essere riconosciuto indiscriminatamente ai lavoratori, in base alla categoria o al profilo di appartenenza, né essere legato al solo svolgimento dei compiti e delle mansioni ordinariamente previste nell'ambito del profilo posseduto dal lavoratore. Infatti, esso deve essere soprattutto una utile occasione per **premiare chi è maggiormente esposto con la propria attività ad una specifica responsabilità**. Deve trattarsi, pertanto, di **incarichi aventi un certo "spessore"**, con contenuti sicuramente significativi e qualificanti, per giustificare, secondo criteri di logica e ragionevolezza, un importo della relativa indennità superiore a quello previsto per gli incarichi connessi alle qualifiche di ufficiale di stato civile ed anagrafe ecc., in relazione alle specifiche responsabilità che comportano il riconoscimento del compenso massimo di € 300 (art.17, comma 2, lett. i) del CCNL dell'1.4.1999, introdotto dall'art.36, comma 2, del CCNL del 22.1.2004). Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un "**responsabile di procedimento complesso**", ai sensi della legge 241/1990, oppure di altri "incarichi" formalmente affidati dai dirigenti o dai competenti responsabili dei servizi, che impongono la assunzione di una qualche e diretta **responsabilità di iniziativa e di risultato** (svolgimento di specifici compiti che comportano responsabilità di gruppo o di procedimento), ecc. Non si ritiene, pertanto, sufficiente la sussistenza di una **responsabilità di procedimento semplice** per giustificare il riconoscimento del compenso di cui si tratta".

Come si nota, l'Aran evidenzia una notevole difficoltà definitoria, specie laddove si avventura nell'acrobatica distinzione tra responsabilità di procedimento "complesso" e "semplice".

Si tratta di una **distinzione** a ben vedere **inesistente**, almeno sul piano normativo. La realtà è che la norma contrattuale lascia appunto alla discrezionalità delle parti contraenti valutare se una certa attività sia da considerare remunerabile

con l'indennità.
L'esposizione a responsabilità e risultato **non è valutabile in termini oggettivi o semantici**, ma considerata da ciascun ente e da ciascuna trattativa per il contratto decentrato in base a **parametri discrezionali**, di volta in volta ed ente per ente ritenuti rilevanti. Appare impossibile e scorretto pretendere di evidenziare canoni generali, in base ai quali appigliare la legittimità dell'assegnazione.

Di certo, il compito assegnato deve poter essere connesso ad una responsabilità e/o ad un risultato. La prima non è solo una forma, ma sostanza: nel caso di non corretto espletamento del compito, deve scattare la sanzione connessa alla responsabilità; per il risultato, è evidente che le attività richieste debbono condurre ad un particolare esito, tangibile. Ma, non si tratta mai di attività o risultati "aggiuntivi" (se lo fossero, si legittimerebbe la pretesa di funzioni e mansioni diverse da quelle di ascrizione): si tratta di **compiti** attinenti qualificazione contrattuale e mansionario, ma caratterizzate da un'esposizione a rischio di responsabilità più evidente rispetto all'ordinario.

L'attribuzione deve essere formale?

Sì. Poiché la particolare responsabilità attua una modalità organizzativa generale e viene ricondotta ad una tipizzazione effettuata dall'ente, occorre che essa sia assegnata formalmente.

Attenzione, **non si tratta di un provvedimento amministrativo**. Per quanto spetti ad atti di macro organizzazione individuare funzioni di responsabilità poi eventualmente remunerabili (si pensi, ancora una volta, al vice segretario, istituibile solo con il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi), gli incarichi poi assegnati ai singoli dipendenti riguardano la **gestione del rapporto di lavoro**.

Dunque, non sono provvedimenti amministrativi, ma atti di diritto civile, adottati nell'esercizio dei poteri del privato datore di lavoro. In ogni caso, debbono essere atti scritti, facenti chiaro riferimento alla norma organizzativa legittimante e contenenti indicazioni sulla durata. Se l'ente ha una disciplina contrattuale decentrata che regola l'incarico e definisce criteri per definire la correlata indennità, l'atto va completato col richiamo a questi elementi e con la determinazione concreta dell'indennità spettante.

L'incarico può attribuire l'indennità retroattivamente?

Ovviamente, no. L'indennità decorre solo dal **momento successivo dell'adozione dell'atto di assegnazione**, ovviamente a condizione che vi sia un contratto decentrato che la preveda.

Può darsi che un ente intanto assegni gli incarichi e solo dopo sottoscriva un Ccdi che introduca e regoli l'indennità. In quel caso, occorrerà un successivo atto di definizione della specifica indennità spettante, che acceda all'incarico già assegnato. **In assenza di costituzione del fondo, è possibile assegnare gli incarichi?**

Per quanto evidenziato sopra, la risposta è affermativa. S'è dimostrato che il Ccdi non è condizione per gli incarichi.

Il pagamento dell'indennità avviene a conclusione del processo annuale di valutazione?

Si tratta di un'indennità, **non di un premio per risultato**. Quindi, essa spetta laddove il decentrato la preveda e sia stato adottato l'atto formale, nelle decorrenze fissate (mensilmente o per periodi diversi).

Non è condizionata da una valutazione. È chiaro che laddove il dipendente non abbia effettivamente svolto le funzioni richieste, oppure sia incorso in errori dai quali discendono proprio le responsabilità connesse, il dipendente andrà incontro alle sanzioni anche finanziariamente rilevabili connesse alle responsabilità civili, erariali e disciplinari rilevate. Ma, l'indennità assegnata resta.

(1) Fa parziale eccezione la disciplina degli incarichi di Elevata Qualificazione. Essa, tuttavia, per gli enti privi di dirigenza si rivela sostanzialmente una disciplina anche in questo caso solo connessa al trattamento economico, visto che l'articolo 19, comma 1, pone l'automatismo tra attribuzione di incarichi di responsabile di servizio (ex artt. 50, comma 10, e 109, comma 2, del Tuel) ed acquisizione della EQ.