



**REPUBBLICA ITALIANA**

**LA CORTE DEI CONTI**

**Sezione Regionale di Controllo per la Liguria**

composta dai seguenti magistrati:

Luisa D'EVOLI	Presidente ff.
Giuliano GALLANTI	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Referendario
Francesco BELSANTI	Referendario (relatore)

nell' adunanza del 5 novembre 2010 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE.**

**Vista** la lett. proc. n. 33403 del 19 ottobre 2010, con la quale il Sindaco del Comune di Varazze ha rivolto alla Sezione, per il tramite del Presidente del Consiglio delle Autonomie locali, richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

**Vista** l'ordinanza presidenziale n. 47/2010, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

**Udito** il magistrato relatore Dott. Francesco Belsanti;

## **FATTO**

Con istanza in data 19 ottobre 2010, trasmessa dal Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria con nota n. 70 del 22 ottobre 2010 ed assunta al protocollo della Segreteria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria il 25 ottobre 2010 con il n.0004959 - 25.10.2010 - SC LIG - T85 - A, il Sindaco del Comune di Varazze ha chiesto alla Sezione un parere relativamente all'interpretazione dell'art.9, comma 3, del D.L. 78/2010, in base al quale ai titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

In particolare il Sindaco chiede di sapere se la definizione di "incarico di livello dirigenziale generale" attenga alla qualifica di dirigente generale dalla quale sono esclusi gli enti locali o ad una generica definizione di dirigente nella quale rientrano tutti i dirigenti della pubblica amministrazione. E conseguentemente, in quest'ultimo caso:

- 1) se al dirigente cui viene conferito un incarico aggiuntivo di dirigente di altro settore possa essere corrisposta una maggiorazione dell'indennità di posizione sulla base del contratto decentrato sulla dirigenza;
- 2) se al segretario generale, di classe 1° b, possa essere corrisposta, ai sensi dell'art.41 comma 4 del CCNL dei segretari comunali e provinciali 1998/2001, la maggiorazione sull'indennità di posizione per svolgere l'incarico di dirigente di settore.

## **DIRITTO**

### **1. Sull'ammissibilità della richiesta di parere**

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto, cioè, delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Dal punto di vista oggettivo la richiesta di parere sembra riferita a fatti gestionali specifici la cui valutazione di legittimità è riservata a scelte discrezionali dell'amministrazione e non a questa Corte. Pertanto, quanto evidenziato porterebbe alla declaratoria di inammissibilità.

Ma ad un attento esame la richiesta di cui trattasi, al di là delle questioni concrete rappresentate, involge sostanzialmente l'ambito di applicazione dell'art.9, comma 3, del D.L. 78/2010, ed i riflessi che eventualmente tale norma determina sul bilancio dell'ente locale.

In tali termini il quesito è riconducibile alla materia della contabilità pubblica in quanto esso richiede l'esame da un punto di vista astratto di problematiche di carattere generale inerenti all'interpretazione di norme vigenti o concernenti soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti.

## **2. La questione di merito.**

Con i quesiti sopra evidenziati il Sindaco del comune di Varazze chiede di sapere quale sia l'esatta interpretazione del concetto di "incarico di livello dirigenziale generale" individuato dal comma 3, dell'art.9, del D.L. n.78/2010, al fine di delimitare l'ambito di applicazione della suddetta norma in base alla quale "ai titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art.1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi".

Il predetto disposto normativo si inserisce nel più ampio quadro di interventi legislativi caratterizzati da necessità ed urgenza, finalizzati al contenimento della spesa pubblica in considerazione della particolare situazione economica in cui si trova lo Stato Italiano (e la comunità internazionale tutta), al fine di stabilizzare la finanza pubblica, ridurre il debito pubblico e liberare risorse per rilanciare la competitività del sistema economico.

Pertanto, considerando gli obiettivi macroeconomici che si prefigge di realizzare il legislatore, occorre valutare attentamente la possibilità di ammettere una lettura riduttiva

della norma in esame, escludendo dal suo ambito di applicazione la dirigenza degli enti locali.

Diversamente da quanto evidenziato dal Sindaco del Comune di Var2zze questa Sezione, al fine di individuare l'esatto ambito di applicazione della succitata norma, ritiene irrilevante la nozione di dirigente generale con la quale si individuano i dirigenti ai quali, all'interno dell'unico ruolo dirigenziale, viene conferito l'incarico di direzione di uffici dirigenziali di livello generale. Dirigenti che possono appartenere indistintamente alla prima od alla seconda fascia di cui all'art.23 del D.lgs. n.165/01, come evidenziato dall'art. 13 del CCNL per il Quadriennio 1998 - 2001 ed il primo Biennio economico 1998 - 1999 del Personale Dirigente dell'Area I (non più vigente) nonché dagli art. 19, commi 2 e 4, e 23 del D.lgs. n. 165/00. Pertanto la mancanza nell'ordinamento degli enti locali di una distinzione in fasce del ruolo dirigenziale non determina in astratto l'inapplicabilità della norma in esame ai dirigenti degli enti locali.

In linea generale il comma 3 dell'art.9 succitato individua quali destinatari della norma i titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3, dell'articolo 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e quindi si rivolge potenzialmente anche ai dirigenti degli enti locali ricompresi, questi ultimi, nell'elenco presentato dall'Istituto di statistica.

Pertanto, al fine di individuare l'esatto ambito di applicazione della norma in esame occorre valutare se, una volta definito il perimetro degli uffici dirigenziali di livello generale sulla base della natura intrinseca degli stessi, questi siano rinvenibili nell'ambito degli ordinamenti locali così come strutturati ed articolati.

Gli uffici dirigenziali di livello generale nelle organizzazioni, pubbliche e private, sono affidati ad un dirigente generale che ha la responsabilità dell'intera struttura amministrativa o di una sua articolazione rilevante. Nei dicasteri, in particolare, sono previste direzioni generali, dipartimenti, ecc.

Norma fondamentale è il D.lgs. n.300/99 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), più volte modificato, che, nel dettare norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato, individua nei

dipartimenti e nelle direzioni generali le strutture di primo livello nei ministeri. Queste strutture, e le funzioni cui sono destinatarie, sono individuate con regolamenti o con decreti del ministro emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 4 bis, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Mentre all'individuazione degli uffici di livello dirigenziale non generale di ciascun ministero e alla definizione dei relativi compiti si provvede con decreto ministeriale di natura non regolamentare.

Emerge, quindi, come gli uffici dirigenziali di livello generale si rinvengano in strutture complesse e di dimensioni rilevanti, alle quali sono attribuite una molteplicità di compiti e funzioni di particolare rilevanza.

La stessa norma individua, poi, le caratteristiche comuni a tutti gli incarichi dirigenziali di livello generale, caratteri che si ritrovano negli ordinamenti di ciascuna struttura ministeriale. Tali caratteristiche sono ripetute dall'art. 16 del D.lgs. n. 165/01 nei termini che seguono.

I dirigenti generali, di regola, si vedono attribuiti i seguenti compiti e funzioni:

- a) formulano proposte ed esprimono pareri all'organo di vertice dell'Amministrazione;
- b) curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro e attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni; definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire e attribuiscono le conseguenti risorse umane, finanziarie e materiali;
- c) dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti di livello non generale e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia;
- d) richiedono direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione e rispondono ai rilievi degli organi di controllo sugli atti di competenza;
- e) svolgono le attività di organizzazione e gestione del personale e di gestione dei rapporti sindacali e di lavoro;
- f) promuovono e resistono alle liti ed hanno il potere di conciliare;
- g) decidono sui ricorsi gerarchici contro gli atti e i provvedimenti amministrativi non definitivi dei dirigenti.

### **3. La soluzione del Collegio**

Per tutto quanto premesso questa Sezione ritiene che il comma 3, dell'art.9, del D.1. n.78/2010, non trovi applicazione alla dirigenza degli enti locali nei termini che seguono.

L'analisi svolta nell'ambito dell'ordinamento statale ha evidenziato come gli uffici dirigenziali di <sup>livello</sup> generale trovino le loro giustificazioni all'interno di organizzazioni complesse, articolate, nelle quali il dirigente generale (a capo di una direzione generale o di un dipartimento) funge da intermediario tra l'organo di vertice dell'apparato ministeriale e la struttura amministrativa diretta da dirigenti a capo di uffici di livello non generale agendo nei confronti di questi ultimi con poteri di sovraordinazione. Pertanto da una parte collabora con il ministro competente nella definizione di obiettivi, piani e programmi formulando proposte ed esprimendo pareri, e dall'altra ne cura l'attuazione coordinando, dirigendo e controllando l'attività dei dirigenti di livello non generale e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia.

Dall'esame della normativa di riferimento degli enti locali nonché della contrattazione collettiva emerge la mancanza, nelle amministrazioni comunali, di un'organizzazione complessa ed articolata del tipo appena descritto nell'ambito dell'ordinamento statale. Evidenza che trova conferma anche in un'analisi concreta della realtà comunale italiana composta di enti di medie e piccole dimensioni la cui struttura presenta dotazioni organiche di livello dirigenziale composte di poche unità o, in molti casi, la mancanza assoluta di figure dirigenziali.

Un rapido esame delle norme del D.lgs. n.267/00 (TUEL) testimonia quanto appena evidenziato.

L'art. 50 conferisce al sindaco ed al presidente della provincia il potere di attribuire e definire gli incarichi dirigenziali (di contro nelle strutture complesse sono i dirigenti generali che attribuiscono ai dirigenti gli incarichi e la responsabilità di specifici progetti e gestioni nonché definiscono gli obiettivi che i dirigenti medesimi devono perseguire).

Così come l'art. 107, nell'elencare i compiti e le funzioni dei dirigenti locali, non prevede nulla che possa somigliare ai compiti normalmente attribuiti ai dirigenti generali, come sopra evidenziato; anzi conferma come ai dirigenti sono attribuiti tutti i compiti di

attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dagli organi di governo dell'ente.

Ancora l'articolo 109 dispone che gli incarichi dirigenziali sono conferiti in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo del sindaco o del presidente della provincia e sono revocati in caso di inosservanza delle direttive del sindaco o del presidente della provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento.

Al riguardo, poi, la contrattazione collettiva non presenta alcuna deviazione dallo schema rappresentato dal TUEL relativamente ai compiti ed alle funzioni dei dirigenti degli enti locali.

Il quadro appena descritto trova un'unica eccezione, prevista dall'art.108 che introduce nell'ambito dell'ordinamento degli enti locali la figura del Direttore generale.

La norma prevede che il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 13<sup>5</sup>.000 abitanti (limite oggi modificato dall'art. 1, commi 1 e 2, legge 26 marzo 2010 n.42, di conversione del D.L. 25 gennaio 2010 n.2 avente ad oggetto la soppressione della figura del direttore generale nei comuni con popolazione inferiore a centomila abitanti) e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'art. 197, comma 2, lettera a), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 169. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia.

La descrizione delle responsabilità e dei compiti attribuiti al Direttore <sup>9</sup>enerale lo

avvicinano alla figura dei dirigenti generali preposti ad uffici di livello generale dell'ordinamento statale. Difatti il City manager, oltre a provvedere all'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente (i dirigenti generali dell'ordinamento statale curano l'attuazione dei piani, programmi e direttive generali definite dal Ministro), sovrintende alla gestione dell'ente e, in particolare, predispone il piano dettagliato di obiettivi previsto dall'art. 197, comma 2, lettera a) (i dirigenti generali dell'ordinamento statale definiscono gli obiettivi che i dirigenti devono perseguire), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 169 (i dirigenti generali dell'ordinamento statale formulano proposte all'organo di vertice dell'Amministrazione). A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente (i dirigenti generali dell'ordinamento statale dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti di livello non generale e dei responsabili dei procedimenti amministrativi), ad eccezione del segretario del comune e della provincia. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia (si evidenzia il classico rapporto fiduciario e di stretta collaborazione che caratterizza gli incarichi dirigenziali di livello generale ai massimi livelli), previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia (norma, questa, che ricorda quella riprodotta dal comma 8 dell'art.19 del D.lgs. n.165/01, come modificato prima dall'art. 2, comma 159, legge n. 286 del 2006, poi dall'articolo 40 del decreto legislativo n. 150 del 2009, in base al quale gli incarichi di funzione dirigenziale di cui al comma 3, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo) ad ulteriore testimonianza del rapporto fiduciario che intercorre tra il Direttore Generale e l'organo politico di vertice dell'amministrazione locale.

Da ultimo, come già ricordato, l'art. 1, commi 1 e 2, della legge 26 marzo 2010 n.42, di conversione del D.L. 25 gennaio 2010 n.2 ha disposto la soppressione della figura del direttore generale nei comuni con popolazione inferiore a centomila abitanti. Nonostante tale norma si inserisca nella politica di risparmi e tagli alla spesa pubblica finalizzati al contenimento della crisi economica che caratterizza la presente congiuntura, non si può non evidenziare come la possibilità, fatta salva dalla norma, di nominare un Direttore Generale

nei comuni con popolazione superiore a centomila abitanti ribadisca l'opportunità, allorquando si sia in presenza di strutture amministrative complesse ed articolate, di maggiori dimensioni, di individuare figure dirigenziali di livello generale che facciano da raccordo tra gli indirizzi politici e la materiale gestione dei dirigenti anche al fine di coordinarne l'attività ed indirizzarla al meglio verso gli obiettivi di mandato.

Occorre valutare poi se vi sia una possibilità concreta di applicare alla figura del direttore generale prevista dall'ordinamento degli enti locali la norma prevista dal comma 3, dell'art.9, del DI n.78/2010. Questa dispone che ai titolari di incarichi di livello dirigenziale generale delle amministrazioni pubbliche, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'art.1 della legge 31 dicembre 2009, n.196, non si applicano le disposizioni normative e contrattuali che autorizzano la corresponsione, a loro favore, di una quota dell'importo derivante dall'espletamento di incarichi aggiuntivi.

Considerando che il Direttore Generale viene nominato dal Sindaco con un contratto a tempo determinato si può argomentare che la norma in esame trovi applicazione anche nei confronti di quest'ultimo poiché l'articolato normativo, nel prevedere che non si applichino, tra l'altro, le disposizioni contrattuali, non distingue tra contratto collettivo o contratto individuale. Pertanto si può concludere che qualora il contratto stipulato dal Direttore Generale con l'amministrazione comunale preveda emolumenti economici ulteriori, rispetto al trattamento economico fondamentale, in caso di incarichi aggiuntivi, tali emolumenti non potranno essere corrisposti.

Infine, ritiene questa Sezione che la norma in esame non trovi applicazione neanche nei confronti del Segretario Comunale.

Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 97 del TUEL, svolge compiti che assicurano la correttezza formale e sostanziale degli atti emanati dal comune, fornendo assistenza e consulenza giuridico-amministrativa agli organi comunali, per fare in modo che il loro operato sia conforme alle leggi, allo statuto e ai regolamenti che lo disciplinano, partecipando con queste stesse funzioni alle riunioni del consiglio e della giunta comunale.

Tali attribuzioni rendono la figura del Segretario diversa da quella dei dirigenti ai quali sono attribuiti compiti più spiccatamente gestionali. Né assume rilievo il comma 4 del

succitato articolo allorquando dispone che il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività.

Difatti come autorevolmente osservato dalla Corte di Cassazione (nel caso di un provvedimento emanato dal segretario comunale in sostituzione del dirigente preposto) occorre distinguere il rapporto che intercorre tra direttore generale e dirigenti, in base al quale questi sono responsabili verso di lui ai fini del perseguimento dei compiti assegnati allo stesso dal rapporto che intercorre tra segretario comunale e dirigenti. Il segretario comunale, come già ribadito, sovrintende allo svolgimento delle funzioni e coordina i dirigenti ma questi non sono direttamente responsabili nei suoi confronti così come previsto, invece, nei confronti del direttore generale.

Pertanto la Suprema Corte conclude osservando che ai dirigenti *"è assegnata a una sfera di attribuzioni non derogabile se non con norma primaria, ed essi sono direttamente ed esclusivamente responsabili del loro esercizio. Quindi l'attribuzione legislativa al segretario comunale di compiti di sovrintendenza di coordinamento dell'attività del dirigente, non può essere intesa, per ragioni di coerenza sistematica, nel senso che tali compiti implicino un potere di sostituzione del dirigente. Un siffatto potere da un lato comporterebbe deroga alle attribuzioni di quest'ultimo, in contrasto con l'esplicito limite che la legge prevede in proposito, dall'altro determinerebbe violazione della regola di diretta responsabilità del dirigente rispetto all'atto di esercizio di una funzione specificamente attribuitagli"*.

La diversità di inquadramento giuridico delle figure in esame è evidenziata, inoltre, da altri riferimenti di ordine giuridico.

La Corte dei Conti nella relazione sul costo del lavoro pubblico per l'anno 2000 (approvata dalle Sezioni riunite in sede di controllo con Delibera n.20/04) ha evidenziato il particolare *status* dei segretari comunali e provinciali: *"Nel contesto disegnato dalla riforma, il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali esce definitivamente dal comparto ministeriale: il segretario non è più funzionario dello Stato, ma semplicemente dipendente pubblico seppur con caratteristiche particolari. Tale peculiarità è data, innanzitutto, dalla scissione tra rapporto di lavoro e rapporto di servizio: i segretari comunali e i segretari provinciali sono infatti organicamente dipendenti dall'Agenzia che gestisce l'albo, con la quale*

*è appunto costituito il rapporto di lavoro, mentre sono funzionalmente dipendenti dai soggetti che ne utilizzano le prestazioni con i quali è costituito il rapporto di servizio.*

*Per effetto della riforma, la figura del segretario, esce profondamente modificata nello status, attraverso la configurazione della stessa quale autonoma tipologia professionale (v. l'art. 11, comma 8, del D.p. r. n. 465 del 1997), distinta dalla dirigenza e riconducibile invece alla fattispecie prevista dall'art. 40, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001 secondo cui "per le figure professionali che comportano iscrizione ad albi ... sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto".*

Pertanto tra segretario comunale e dirigenti si può parlare di equiparazione solo ai fini economici considerando che i contratti collettivi dei segretari tendono ad allinearsi ai contenuti del contratto della dirigenza, per esplicita volontà dell'Autorità di governo al fine di dare adeguato riconoscimento economico ai più onerosi compiti ed elevata responsabilità cui è chiamato il personale in questione.

Unica eccezione a quanto evidenziato è rappresentata dal comma 4 dell'art. 108 del TUEL che prevede la possibilità che il segretario comunale venga nominato Direttore Generale.

In questo caso la figura del segretario comunale può rientrare nel campo di applicazione del comma 3 dell'art.9 del D.I. n.78/2010 limitatamente, però, a quanto osservato sopra ossia nella sola veste di Direttore Generale, restando impregiudicati gli istituti economici previsti dalla normativa di settore e dai contratti collettivi di riferimento.

#### **P.Q.M.**

nelle esposte considerazioni è il parere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria sulla richiesta avanzata dal Comune di Varazze.

Copia presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria al Sindaco del Comune.

Genova, 16 novembre 2010,

**Il Magistrato estensore**

*(Dott. Francesco Belsanti)*

**Il Presidente f.f.**

*(Cons. Antonio Scudieri)*

Depositata in Segreteria il 19 novembre 2010

Il Direttore della Segreteria

*(Dott.ssa Silvana Dì Marsico)*