



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai Magistrati:

|                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| dott. Nicola Mastropasqua | Presidente              |
| dott. Giancarlo Astegiano | Primo Referendario      |
| dott. Gianluca Braghò     | Referendario            |
| dott. Massimo Valero      | Referendario (relatore) |
| dott. Alessandro Napoli   | Referendario            |
| dott.ssa Laura De Rentiis | Referendario            |

**nella camera di consiglio del 27 settembre 2011**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la

Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota n. 7883 del 28.07.2011 (prot. c.c. n. 5929 del 01.08.2011) con la quale il Sindaco del Comune di Verdello (BG) ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per deliberare sulla richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Verdello (BG);

Udito il relatore dott. Massimo Valero;

### **PREMESSO CHE**

Con nota n. 7883 del 28.07.2011 (prot. c.c. n. 5929 del 01.08.2011) il Sindaco del Comune di Verdello (BG) articola a questa Sezione un quesito avente ad oggetto l'applicabilità al Segretario Comunale con funzioni aggiuntive di Direttore Generale del combinato disposto di cui agli artt. 6, comma 3 e 9, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2010, successivamente convertito, con modificazioni, nella legge n. 122/2010

Più nel dettaglio, l'Amministrazione osserva quanto segue.

*"Il Comune di Verdello (comune capofila) gestisce il servizio di segreteria comunale in forma associata con altri tre Comuni, avvalendosi dell'opera di un unico segretario comunale ex art. 98 – comma 3 - TUEL*

*Il trattamento economico complessivo spettante al segretario comunale è erogato dal comune di Verdello che riparte, pro quota, con gli altri Comuni aderenti al patto associativo, la retribuzione spettante al segretario comunale. Ciascun Comune, invece, eroga l'indennità, per le funzioni aggiuntive di direttore generale, attribuite al predetto funzionario.*

*Come è noto l'art. 6 – comma 3 - del D.L. n. 78/2010 che recita "riduzione dei costi degli apparati amministrativi" ha stabilito che a decorrere dal 1 gennaio 2011, le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni e le altre utilità comunque denominate, corrisposti dalle pubbliche amministrazioni, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di amministrazione e organi collegiali comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, sono automaticamente ridotte del 10% rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.*

*Codesta Sezione regionale di controllo con parere n. 315/2011, ha chiarito che la decurtazione di che trattasi, comprende anche la*

*remunerazione delle funzioni di direttore generale laddove attribuite al segretario comunale, atteso l'espresso riferimento letterale ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo.*

*L'art. 9 – comma 2 – del D.L. n. 78 citato stabilisce che, in considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1 gennaio 2011 e sino al 31.12.2013, i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, previsti dai rispettivi ordinamenti, delle amministrazioni pubbliche, superiori a 90.000 euro lordi annui, sono ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché del 10% per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento economico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui.*

*Va poi rilevato che l'indennità di direzione generale corrisposta al segretario comunale con funzioni di direttore generale, è corrisposta in aggiunta alla retribuzione normale ed è distinta, per la differente natura: compensa infatti un incarico aggiuntivo e non la normale attività lavorativa connessa alla funzione di segretario comunale. Una conferma di questa distinzione si ricava dall'art. 37 del C.C.N.L. del 16.05.2001 che, nella "struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali" non comprende l'indennità di direzione generale. ( in termini, Corte dei Conti sez. Riunite, Giurisdiz. n. 2/2009 ).*

*Ciò posto si deve ritenere che ai fini della determinazione della riduzione di cui all'art. 9 – comma 2 – D.L. n. 78, non debba essere conteggiata anche la indennità di direzione generale attribuita al segretario comunale con funzioni di direttore generale giacche tale indennità sconta, ex se, la riduzione del 10% prevista dal precedente art. 6 – comma 3 – D.L. n. 78 e ciò perchè diversamente opinando il segretario comunale con funzioni di direttore generale, subirebbe una doppia decurtazione: nel senso che l'indennità di direzione generale subirebbe la riduzione del 10% prevista dall'art. 6 – comma 3 – D: L. n. 78 e una ulteriore eventuale decurtazione del 5 o del 10% ex art. 9 - comma 2 – D.L. n. 78 qualora l'indennità complessivamente corrisposta per le funzioni di direttore generale si cumulasse con il trattamento economico complessivo. Ma ciò, come delineato non parrebbe in linea con il divisato quadro normativo e giurisprudenziale che considera l'indennità di direzione generale fuori dalla struttura della retribuzione come*

*ribadito dalla giurisprudenza della Corte dei Conti in sede giurisdizionale".*

Alla luce delle suesposte argomentazioni il Sindaco pro tempore istante desidera conoscere *"il punto di vista di codesta Sezione di controllo sulla sola assoggettabilità della indennità di direzione generale del segretario comunale alla sola decurtazione del 10% prevista dall'art. 6 – comma 3 – D.L. n. 78 e non anche alla decurtazione prevista dal successivo art. 9 – comma 2 – D. L. n. 78 in quanto detta indennità non parrebbe rientrare nel trattamento economico complessivo spettante al segretario comunale".*

### **OSSERVA CHE**

La richiesta di parere in esame è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"pareri in materia di contabilità pubblica".*

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco del Comune di Verdello (BG) la Sezione evidenzia quanto segue.

### **AMMISSIBILITA'**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Verdello (BG) rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 5 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire

elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle

funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "*sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*" da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia, la Sezione osserva che la stessa risulta ammissibile, oltre che sul piano soggettivo, anche su quello oggettivo trattandosi di dubbio esegetico di sulla latitudine applicativa delle citate disposizioni finanziarie di contenimento della spesa pubblica, recate nel testo del decreto legge n. 78, licenziato dall'Esecutivo in data 31.maggio 2010, modificato in sede di conversione in legge n. 122 del 30 luglio 2010.

### **MERITO**

Preliminarmente, la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione ed applicazione in concreto delle disposizioni richiamate dal Sindaco di Verdello (BG) è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella piena discrezionalità e responsabilità del Comune. Ovviamente, l'Amministrazione potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel parere della Sezione, sviluppate in termini di enunciazione dei principi ermeneutici della materia.

La risposta al quesito presuppone la ricognizione sintetica del quadro

normativo concernente la vigenza della figura del Direttore Generale, attualmente prevista solo per i comuni superiori a centomila abitanti.

Orbene, sulla scorta di quanto illustrato dalla giurisprudenza contabile (cfr. le delibere di questa Sezione nn. 593 e 594/2010, 315/2011, e Sez. controllo Toscana n. 67/2011), il Collegio rammenta che la soppressione dell'incarico del Direttore Generale, tranne che per i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, disposta dall'art. 2 comma 186 lett. d) della l. n. 191/2009, come modificata dalla l. n. 42/2010 di conversione del d.l. n. 2/2010, concerne non solo l'ipotesi del direttore esterno, ma anche quella del Segretario Comunale, cui è impedito di rivestire il doppio incarico ai sensi dell'art. 108 comma 4 del TUEL.

L'impossibilità di conferire tali funzioni al Segretario Comunale ha come corollario il divieto di corrispondere il relativo compenso aggiuntivo al medesimo funzionario. Specifiche responsabilità gestorie per far fronte alle esigenze dei comuni interessati devono essere affidate ai dipendenti in servizio presso l'amministrazione ovvero al medesimo segretario comunale nell'ambito delle competenze di coordinamento *ex art. 97* comma 4 del TUEL.

La disposizione soppressiva di cui all'art. 2 comma 186 lett. d), come modificato dalla l. n. 42/2010 di conversione del d.l. n. 2/2010, si applica dalla scadenza dei singoli incarichi dei direttori generali in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge. E' stato, dunque, espressamente risolto per via normativa il profilo del regime transitorio, disciplinando la sorte della figura del Direttore Generale in essere all'entrata in vigore della legge, prevedendo l'esaurimento del ruolo sino alla scadenza del singolo incarico.

Giungendo più specificamente al quesito in oggetto, la Sezione è chiamata a pronunciarsi sull'applicazione del c.d. doppio taglio che verrebbe imposto al Segretario Comunale nell'ipotesi in cui espletasse le funzioni aggiuntive di Direttore Generale.

Precisamente, la Sezione è chiamata a compiere un'interpretazione sistematica degli artt. 6, comma 3 e 9, comma 2, del d.l. n. 78/2010.

Come segnalato dalla stessa Amministrazione richiedente il parere, il legislatore ha disposto che a decorrere dal 1° gennaio 2011 le indennità, i compensi, i gettoni, le retribuzioni o le altre utilità comunque denominate, corrisposte dalle Pubbliche Amministrazioni di cui al comma 3 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, incluse le autorità indipendenti, ai componenti di organi di indirizzo, direzione e controllo, consigli di

amministrazione e organi collegiali comunque denominati ed ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, siano automaticamente ridotte del 10 per cento rispetto agli importi risultanti alla data del 30 aprile 2010.

Il compenso connesso all'attribuzione dell'incarico di direttore generale dell'ente locale è quindi assoggettata alla previsione di cui all'art. 6, comma 3, del D.L. n. 78/2010, convertito in legge 30 luglio 2010, n.122, atteso che l'utilità economica è testualmente inclusa nella locuzione "titolari d'incarichi di qualsiasi tipo" individuata dal legislatore per determinare la latitudine operativa della citata disposizione finanziaria.

Tale ultima norma è più specifica (e deteriore) rispetto alla disciplina dettata dall'art. 9, comma 2, del D.L. n. 78/2010 e dunque trova applicazione esclusiva per il principio di specialità rispetto ad altre disposizioni apparentemente applicabili alla fattispecie.

Peraltro, il taglio del 10 per cento sui compensi percepiti ai sensi dell'art. 6, comma 3, del D.L. n.78/2010 si applica sull'intero importo della somma erogata e pertanto ha un'incidenza molto più penalizzante rispetto alla decurtazione operata dall'art. 9, comma 2 del medesimo decreto.

Si osserva, inoltre, che l'applicazione della sola disposizione di cui all'art. 6 – comma 3 - del D.L. n. 78/2010 evita il profilarsi di un cumulo dei sistemi di decurtazione economica che incide con diverse modalità contenitive sulle medesime somme erogate.

Proprio al fine di evitare l'effetto cumulativo di due o più disposizioni finanziarie riduttive del reddito del pubblico dipendente sul trattamento economico complessivo, l'art. 6 comma 3, pone all'ultimo periodo la "clausola di separazione", a tenore della quale: *"la riduzione del 10 per cento non si applica al trattamento retributivo di servizio"*.

Treatmento retributivo di servizio che è individuato dall'art. 9 comma 2 del decreto legge citato.

Come è duplice la veste in cui agisce il segretario direttore, così duplice e selettivo è il trattamento retributivo, con la conseguenza che duplice e selettivo è il sistema delle decurtazioni. Al dualismo della posizione giuridica corrisponde il dualismo sia della posizione economica sia, in conseguenza, dei tagli che non possono essere cumulati, stante la concorrenza di due disposizioni di legge di cui una generale (art. 9 commi 1 e 2) ed un'altra speciale (art. 6 comma 3), con applicazione di quest'ultima al caso in esame.

E' appena il caso di sottolineare che l'esplicita esclusione testuale contenuta nell'art. 9, comma 2, è operativa in virtù del medesimo



meccanismo di riduzione lineare pari al 10% dell'intera indennità percepita, analogamente a quanto disposto, in termini perfettamente speculari, nei confronti delle utilità economiche, comunque denominate, corrisposte ai percettori individuati dall'art. 6 comma 3 del D.L. n.78/2010 (decurtazione del 10% rispetto agli importi risultanti al 30 aprile 2010).

Proprio in virtù delle clausole di separatezza reciproca contenute sia nell'art. 6, comma 3, ultimo periodo, D.L. 78/2010 (locuzione usata "*la riduzione non si applica al trattamento retributivo di servizio*"), sia nell'art. 9 commi 1 e 2 del citato decreto (locuzione utilizzata "*trattamento economico complessivo previsto dai rispettivi ordinamenti*"), il legislatore finanziario ha inteso coordinare l'ambito applicativo delle diverse disposizioni di legge che regolano la materia, confermando il criterio ermeneutico della specialità.

Peraltro, le Sezioni Riunite di questa Corte, in sede giurisdizionale, già nella sentenza n.2/2009/QM del 23 aprile 2009 relativa ai trattamenti pensionistici dei segretari comunali o provinciali cui sia stato affidato l'incarico di direttore generale e che abbiano pertanto percepito la relativa indennità, hanno avuto modo di chiarire che "l'indennità in esame è corrisposta *"in aggiunta"* alla *"retribuzione di posizione"* ma resta da questa chiaramente distinta, non solo per le diverse già evidenziate modalità di determinazione, ma anche e soprattutto per la differente natura: compensa infatti un eventuale incarico aggiuntivo, e non la normale attività lavorativa connessa alla funzione di segretario comunale o provinciale".

Da ultimo si deve rilevare che la predetta ricostruzione esegetica evita eventuali sperequazioni retributive fra segretario comunale che cumuli la funzione di direttore generale e direttore generale individuato all'esterno all'ente.

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

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

L'Estensore

(dr. Massimo Valero)

Il Presidente

(dr. Nicola Mastropasqua)

Depositato in Segreteria

il 3 novembre 2011

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)