
RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA

ONNICOMPENSIVITÀ O « ONNIRETRIBUIBILITÀ » PER I DIRIGENTI PUBBLICI?

Consiglio di Stato, Commissione Speciale Pubblico Impiego, Parere 4 maggio 2005, n. 173/2004.

Impiegato dello Stato e pubblico in genere - Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Trattamento economico dei dirigenti - Interpretazione dell'art. 24 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 - Diverse tipologie di incarico dirigenziale - Regime di onnicompensività.

L'art. 24 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, riguardante il trattamento economico dei dirigenti, deve essere interpretato nel senso di una rigorosa applicazione del regime di onnicompensività. Perciò, a tale principio sono soggetti gli incarichi conferiti attraverso una scelta da effettuarsi tra i soggetti in possesso della qualifica dirigenziale e gli incarichi su designazione dell'Amministrazione di servizio, trattandosi sempre di attività che devono essere esercitate dal dirigente in conseguenza del rapporto organico esistente con l'Amministrazione, sia infine, gli incarichi "comunque" conferiti dall'Amministrazione di appartenenza.

Per quel che attiene agli incarichi conferiti intuitu personae, ossia prescindendo dal possesso della qualifica dirigenziale, laddove cioè il soggetto incaricato esprime giudizi, opinioni, volizioni unicamente riferibili a se stesso e quindi non riferibili all'Amministrazione, non appaiono fondate le perplessità in ordine alla applicazione del principio della onnicompensività in quanto si tratta di incarichi ulteriori, comunque conferiti dall'Amministrazione. A tale stregua, inoltre, per gli incarichi affidati a dirigenti di prima fascia di componente effettivo dei collegi sindacali o dei consigli di amministrazione degli enti previdenziali, realizzandosi la coincidenza tra incarico principale ed incarico fonte del compenso aggiuntivo, si ritiene che il trattamento economico in parola, previsto dai singoli contratti, venga assorbito in quello principale, perdendo la caratteristica di "addizionale", mediante una sua inclusione il compenso in parola nel trattamento spettante a titolo di retribuzione di posizione, parte variabile, in base ai contratti individuali sottoscritti dai singoli dirigenti.

Per i "gettoni di presenza" previsti per i componenti di organi collegiali periferici dell'INPS, ai quali sono chiamati a partecipare ratione officii i direttori della Direzione provinciale del lavoro, nulla questio qualora la somma, formalmente qualificata come gettone di presenza, costituisca un

reddito soggetto a tassazione, e così pure per qualsiasi altra erogazione che, pur avendo eventualmente analoga denominazione, venga sostanzialmente ad assumere, per la misura del suo valore, un carattere indennitario, con conseguente assoggettamento anche agli oneri contributivi ed erariali mentre va fatta salva esclusivamente la possibilità di “gettoni” o “medaglie” di presenza che abbiano carattere meramente restitutorio, in quanto costituiscono lo strumento per assicurare il rimborso delle spese minute connesse all’espletamento dell’incarico.

II

Infine, dalla formulazione della norma dell’art. 24, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001, discende con sufficiente chiarezza come, a proposito del criterio di determinazione della quota — nella misura massima del 30% — del compenso spettante per l’incarico rientrante in regime di onnicomprensività, esso debba essere interamente versato all’Amministrazione di appartenenza del dirigente la quale, sulla base degli accordi intervenuti con le parti sindacali, provvederà a destinare al dirigente interessato la somma percentualmente dovuta, previa applicazione delle ritenute di legge.

- Il testo integrale del provvedimento è in www.giuffre.it/riviste/lpa

Nota 1. Il parere del Consiglio di Stato, e più precisamente della Commissione speciale per il pubblico impiego, attiene ad una materia notoriamente oggetto di interesse anche giurisprudenziale nell’ambito della più ampia riforma del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (ZILIO GRANDI, *La retribuzione*, in questa *Rivista*, 1999, 5, 889-902).

In effetti la materia economica è stata oggetto della maggior parte delle sentenze emanate nel periodo successivo all’entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993, insieme ad altre questioni attinenti, di regola, ad argomenti per i quali il legislatore in qualche modo consente deroghe al principio di « omogeneizzazione » delle regole tra lavoro pubblico e lavoro privato (ad es. con riguardo al potere disciplinare, alla attribuzione di mansioni diverse). Il parere affronta tre, distinti ma connessi, quesiti posti dal Ministero del lavoro, riassumibili nella valenza del concetto di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti pubblici.

Come noto, e come puntualmente ricordato dal parere del Consiglio di Stato, la materia è disciplinata dall’art. 24, c. 3, del d.lgs. n. 29/1993, successivamente modificato, il quale afferma ad oggi che il trattamento economico dei dirigenti « remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall’amministrazione presso cui pre-

Giurisprudenza ○ Consiglio di Stato, parere 4 maggio 2005, n. 173/2004

895

II stano servizio o su designazione della stessa ». È evidente la *ratio* della previsione: impedire cioè che in tali ipotesi i dirigenti medesimi rivendichino diritti economici, considerati altresì da un lato la logica nella quale si muove l'intera riforma del lavoro pubblico, già nella più ampia legge delega n. 421/1992; dall'altro il fatto che la norma prenda in considerazione, ai suoi fini, tanto il trattamento economico fondamentale quanto quello accessorio. In una parola l'intero spettro di previsioni in tema di trattamento economico dei dirigenti.

Non deve pertanto stupire quanto ribadito dal Consiglio di Stato, ovvero la validità in linea generale del principio di onnicomprensività, e in particolare con riguardo alle tre tipologie racchiuse nel citato art. 24 d.lgs. n. 165/2001.

Se è vero che il quesito posto dal Ministero del lavoro con riguardo alle due prime ipotesi (« funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto », « qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio »), non sembrano neppure ammettere soluzioni alternative a quella pacificamente derivante dalla lettera della legge, qualche considerazione in più ha meritato e merita la terza ipotesi, ovvero quella relativa a incarichi conferiti dall'amministrazione di appartenenza « su designazione della stessa » e, ovviamente ed a maggior ragione, a incarichi che il Ministero definisce « conferiti « *intuitu personae* », ossia prescindendo dal possesso della qualifica dirigenziale, atteso che l'Amministrazione, in detta circostanza, « potrebbe rivolgersi anche a soggetti esterni ».

Invero, mentre nei precedenti casi è indubbio che il trattamento economico risulta strettamente, e potremmo dire anche inderogabilmente, connesso alla funzione dirigenziale svolta, nell'ipotesi sollevata dal Ministero un elemento ulteriore sembra dato dalla possibilità che il medesimo incarico potrebbe essere attribuito anche ad un soggetto esterno, il che in qualche modo sembrerebbe « sganciare » incarico e trattamento connesso dalle funzioni o uffici ricoperti dal dirigente. Sostiene invero il Ministero del lavoro che per tali incarichi il soggetto « esprime giudizi, opinioni, volizioni unicamente riferibili al soggetto stesso e quindi non all'Amministrazione, a seguito della libera scelta effettuata dall'Amministrazione stessa ». E che « si tratterebbe, dunque, di fattispecie riconducibile allo svolgimento di una attività che potrebbe essere assimilata a quella libero-professionale ».

Tuttavia, anche per questa « categoria » di possibili incarichi, in qualche modo non direttamente collegati alla funzione dirigenziale, né in essa a rigore rientranti, è possibile raggiungere una soluzione affermativa circa la loro « copertura » da parte del principio di onnicomprensività. Sul punto è opportuno anzitutto precisare come la

versione originaria dell'art. 24 del d.lgs. allora n. 29/1993 non avesse minimamente affrontato la tematica, evidentemente « scottante » come rilevato dalla dottrina (MEOLI, *sub art. 24*, in CARINCI F. (diretto da), *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, Commentario*, Milano, 1995, 525-526). Il fatto che, invece, le successive integrazioni della norma abbiano previsto specificamente un principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti non può che indurre ad una valutazione rigorosa del principio medesimo. Esso impone, dunque, che quanto previsto dalla contrattazione economica e individuale per il trattamento economico fondamentale ed accessorio « remunerati » tutte le funzioni, compiti e incarichi attribuiti ai dirigenti, qualunque sia la loro fonte o meccanismo di provenienza. D'altro canto il processo di privatizzazione e contrattualizzazione avvalorava la scelta del legislatore circa la competenza dei contratti — come detto individuali o collettivi — a determinare il trattamento economico dei dirigenti pubblici, in questo modo ben più responsabilizzati che non, come in passato, se coinvolti da attribuzioni diffuse o « a pioggia » ravvisabili, per tutte, nella vecchia indennità di funzione (MEOLI, *op. loc. ult. cit.*; RUSCIANO, *La dirigenza amministrativa tra « pubblico » e « privato »*, in D'ALBERTI M. (a cura di), *La dirigenza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 305 ss.).

E ancora va rilevato come i dirigenti pubblici prestino la propria attività con un impegno di carattere esclusivo; il dirigente deve prestare tutta la sua opera (con le sole eccezioni previste per gli incarichi non compresi nei compiti e doveri d'ufficio, autorizzabili ai sensi dell'art. 53 del citato decreto legislativo n. 165 del 2001), mediante la corresponsione di un trattamento economico onnicomprensivo che per quanto già detto appare a maggior ragione coerente con i principi di correttezza e di trasparenza dell'organizzazione amministrativa. Per ciò stesso va escluso che essi non tanto possano svolgere, quanto soprattutto vedere compensate attività « ulteriori » rispetto a quelle derivanti dalle proprie funzioni e compiti istituzionali.

A dire il vero il quesito più generale posto dal Ministero si articola poi su casi concreti, quali: *a*) quello degli « incarichi, affidati a dirigenti di prima fascia, di componente effettivo dei collegi sindacali o dei consigli di amministrazione degli enti previdenziali », dovendosi chiarire se in tali casi, realizzandosi la coincidenza tra incarico principale ed incarico fonte del compenso aggiuntivo, il trattamento economico in parola, previsto dai singoli contratti, venga per tale circostanza assorbito in quello principale, perdendo la caratteristica di « addizionale »; *b*) quello dei « gettoni di presenza » previsti per i componenti di organi collegiali periferici dell'INPS, ai quali sono chiamati a partecipare « *ratione officii* » i direttori delle Direzione provinciale del la-

II

Giurisprudenza ○ Consiglio di Stato, parere 4 maggio 2005, n. 173/2004

897

II voro, cui non viene corrisposto alcun compenso in misura fissa; c) quello del criterio di determinazione della quota — nella misura massima del 30% — del compenso spettante per l'incarico rientrante in regime di onnicomprensività, occorrendo precisare se tale somma sia da ritenersi al netto delle varie ritenute, se essa vada versata al dirigente direttamente dal soggetto presso il quale si svolge l'incarico, ovvero se da tale soggetto debba essere versata nel capitolo di bilancio dell'Amministrazione in cui affluiscono le somme in questione e poi, a cura dell'Amministrazione stessa, erogata in busta paga al dirigente interessato.

Circa la prima questione appare condivisibile la risposta fornita dal Consiglio di Stato, incentrata sulla riconduzione dei compensi — salva diversa previsione collettiva — alla retribuzione di posizione dei componenti i collegi sindacali o i consigli di amministrazione degli enti previdenziali. Si tratta invero di previsioni legislative di un compenso attribuito istituzionalmente per lo svolgimento di una funzione a sua volta istituzionale, comunque rientrante, per usare le parole dell'art. 24, c. 3, d.lgs. 165/2001, nell'ambito di « qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio ».

Altrettanto condivisibile appare la risposta data sui « gettoni di presenza » riconosciuti ai componenti di organi collegiali periferici dell'INPS, ai quali sono chiamati a partecipare « *ratione officii* » i direttori delle Direzioni provinciale del lavoro, e per analoghi motivi, salvo il caso che si tratti di attribuzioni strettamente « restitutorie » di spese sostenute dal dirigente ai fini dell'espletamento dell'incarico.

Infine, con riguardo alla determinazione della quota — pari a non più del 30% della somma che confluisce nel fondo di attuazione, come previsto dall'articolo 14, comma 2, del contratto collettivo per la dirigenza sottoscritto il 5 aprile 2001 — di compenso spettante per l'incarico rientrante nel regime di onnicomprensività, può pacificamente confermarsi come essa debba essere versata interamente all'amministrazione interessata, la quale, sulla base delle previsioni collettive e sinanche individuali (ZILIO GRANDI, *Il trattamento economico*, cit., 292 ss.; e ID., *Il trattamento economico dei dirigenti*, in CARINCI F., ZOPPOLI L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet, 1143 ss.), provvederà ad erogarla al dirigente.

2. A sostegno delle tesi accolte dal parere del Consiglio di Stato in esame, è possibile inoltre ricordare alcune, a dire il vero rare, decisioni precedenti, alcune delle quali citate nel parere medesimo. In primo luogo va rammentato il parere espresso dalla medesima Commissione speciale, secondo il quale « l'art. 24, 3° comma, d.leg. 30 marzo 2001 n. 165, nel sancire il principio dell'onnicomprendività retributiva del trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dirigenti pub-

blici, stabilisce che lo stesso remunera qualsiasi incarico, sia conferito in ragione dell'ufficio, sia comunque conferito dall'amministrazione di appartenenza o su sua designazione » (Cons. Stato, Commiss. spec., 04-02-2004, n. 1996/03).

Nel contempo il Consiglio di Stato, questa volta in sede giurisdizionale, provvedeva a precisare, con riguardo alla disciplina previgente e relativa ai dirigenti generali, che « avuto riguardo al generale criterio della c.d. onnicomprensività del trattamento economico codificato nell'ordinamento dall'art. 50 d.p.r. 30 giugno 1972 n. 748, agli stessi non possono corrispondersi « indennità, proventi o compensi a qualsiasi titolo in connessione con la carica o per prestazioni comunque rese in rappresentanza dell'amministrazione di appartenenza »; specificandosi poi che ai predetti dirigenti non risulta dovuto « alcun gettone per la partecipazione ad organi collegiali operanti in seno all'amministrazione statale o presso enti o società sottoposti alla vigilanza dello stato, perché tali compiti rientrano nelle funzioni istituzionali dei dirigenti » (Cons. Stato, sez. II, 24-05-1995, n. 1330/95; conf. Tar Piemonte, sez. II, 28-07-1984, n. 210, secondo cui « dal principio dell'onnicomprendività del trattamento economico dei dirigenti statali, sancito dall'art. 50, 1° comma, d.p.r. 30 giugno 1972, n. 748, non discende per il personale che vi soggiace un divieto assoluto di percepire compensi o altri proventi in ragione di prestazioni rese, dovendosi queste ultime valutare in relazione alla sussistenza di un duplice presupposto cui risulta subordinato il divieto in questione, e cioè: 1) che si tratti di funzioni istituzionali che il soggetto è tenuto ad espletare; 2) che il relativo esercizio sia in rapporto di necessaria connessione con la carica ricoperta, considerata nei suoi due aspetti peculiari della qualifica propria del soggetto e dell'ufficio cui lo stesso è preposto, così da rappresentare l'esplicazione dei normali doveri d'ufficio »; con riguardo ai segretari comunali e provinciali cfr. invece Tar Lazio, sez. I, 08-04-1981, n. 324, per cui « il principio della onnicomprensività trova applicazione, per espressa disposizione legislativa, anche nei confronti del segretario comunale e provinciale, poiché il riconoscimento, al posto degli emolumenti percepiti in passato a titolo di diritti di segreteria, dell'indennità di funzione, ai segretari dirigenti, e, rispettivamente, dell'assegno perequativo, a quelli non dirigenti, comporta, per i predetti dipendenti, l'impossibilità di percepire indennità, proventi e compensi oltre il previsto trattamento economico tabellare »).

Di diverso avviso, ma evidentemente trattandosi di altra e peculiare fattispecie, pare invece il Consiglio di Stato laddove afferma che « in tema di trattamento economico spettante agli insegnanti universitari, l'art. 12, 4°, 5°, 6° e 7° comma, d.l. 1 ottobre 1973 n. 580,

Giurisprudenza ○ *Consiglio di Stato, parere 4 maggio 2005, n. 173/2004*

899

II convertito dalla l. 30 novembre 1973 n. 766, nel prevedere un assegno non pensionabile per i soli docenti universitari che non svolgano privatamente attività professionale o che da essa non ritraggano un reddito annuo superiore a lire duemilioni, pone una norma che, per il fatto di essere successiva e incompatibile con quella dell'art. 50 d.p.r. 30 giugno 1972 n. 748, riguardante l'onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti statali, è derogativa di essa; pertanto agli insegnanti universitari sopra indicati spetta il predetto assegno in aggiunta al trattamento economico onnicomprensivo » (C. Stato, sez. VI, 12-03-1994, n. 325). Un caso, come dire, che è possibile citare solo come esempio della possibile, e persistente, « *congerie* » di trattamenti economici anche nell'ambito della dirigenza (quasi) interamente « privatizzata ».

3. A mo' di conclusione, un richiamo al titolo delle presenti brevi note. Ciò che evidenzia il parere in commento, o meglio ancora il quesito ad esso presupposto, è il consueto e non casuale tentativo di — ci si passi il termine — « sterilizzare » l'opera di contrattualizzazione/privatizzazione del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, con riguardo specifico ai dirigenti. La miglior dottrina in materia (CARINCI F., *Una riforma « conclusa ». Fra norma scritta e prassi applicativa*, in CARINCI F., ZOPPOLI L. (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Torino, Utet), ha più volte ben messo in evidenza le forti resistenze, normative ed applicative, al processo riformatore messo in atto con la oramai lontana legge delega n. 421/1992. Tra esse possono, a nostro avviso, annoverarsi anche i tentativi — quali quello sotteso alla richiesta del Ministero — svolti anche in via amministrativa di depotenziare gli effetti « positivi » dell'immane opera forse conclusa giuridicamente, ma non « operativamente ».

Se opposte fossero state le opinioni autorevoli del Consiglio di Stato, invero, il principio di onnicomprensività avrebbe potuto essere offuscato, « negativamente », dall'opposto principio della retribuitività ulteriore di ogni attività e incarico svolti dal dirigente, a prescindere dunque dal reale e pregnante significato, pure affermato legislativamente e a correzione di una lacuna lasciata in proposito, come detto, dalla decretazione legislativa madre, del carattere onnicomprensivo del trattamento economico dei dirigenti pubblici.

GAETANO ZILIO GRANDI