



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 settembre 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario relatore
Chiara BASSOLINO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo della Corte dei conti), approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati

dalle delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni nn. 3/SEZAUT/2014/QMIG, 17/SEZAUT/2020/QMIG, 5/SEZAUT/2022/QMIG e 9/SEZAUT/2022/QMIG, nonché dalla deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inviata dal Presidente della Provincia di Rovigo, con nota prot. Cdc n. 4200 del 21 luglio 2022;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 26/2022, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Referendario Daniela D'Amaro;

PREMESSO IN FATTO

In data 21 luglio 2022, è pervenuta al protocollo di questa Sezione una nota, con cui il Presidente della Provincia di Rovigo ha chiesto un parere in tema di limiti ed eventuali deroghe al trattamento economico di cui all'art. 23 comma 2, del D.lgs. n. 75/2017.

In particolare, con riferimento al personale regionale distaccato presso le Province, in relazione al quale le Regioni provvedono al rimborso ai predetti enti delle spese effettivamente sostenute per il trattamento accessorio spettante, si è chiesto *“se le Province possano non conteggiare, per il calcolo finalizzato alla verifica del rispetto del tetto del trattamento accessorio annuale (...) le somme rimborsate dalla Regione, sottraendo in tal modo detti importi dal calcolo del limite del trattamento economico di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017 ed all'art. 33, comma 2, del decreto -legge 30 aprile 2019, n. 34”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Va innanzitutto osservato che, prima di esaminare la questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, deve verificarsi se la richiesta di parere possieda i presupposti di ammissibilità soggettiva (provenienza da organo legittimato) ed oggettiva (l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, nonché i caratteri di generalità ed astrattezza), specificati dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, nell'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 (in seguito integrato con le deliberazioni nn. 5/AUT/2006 e 9/SEZAUT/2009), nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010.

Nell'accertamento della sussistenza dei citati presupposti soggettivi e oggettivi, che consentono l'esercizio della funzione consultiva, si deve perciò verificare se la richiesta di parere:

- sia proposta dall'Organo politico di vertice/rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta;

- verta sulla materia della contabilità pubblica, il cui ambito deve essere circoscritto alla *“normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese,*

l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli" (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006); il concetto di contabilità pubblica, pertanto, *"consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* (SSRR in sede di controllo n. 54/CONTR/2010);

- possieda rilevanza generale e astratta, non potendo riguardare *"fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale ..."* (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006), non implichi valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, non crei commistioni con le altre funzioni intestate alla Corte e che non contenga collegamenti con le funzioni giurisdizionali e requirenti della Corte dei conti, né con eventuali giudizi pendenti innanzi alla magistratura penale, civile o amministrativa.

A tale riguardo, va rilevato che la richiesta di parere, pur trovando fondamento in un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata a ricevere indicazioni in ordine alla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti in materia di contabilità pubblica.

La medesima richiesta non può invece essere preordinata ad ottenere indicazioni concrete per una specifica attività gestionale, in quanto resta attribuita all'ente ogni valutazione nel merito dell'attività amministrativa da porre in essere.

La funzione attribuita a questa Corte si tradurrebbe, altrimenti, in una non consentita attività di consulenza preventiva sulla correttezza dell'operato amministrativo, sollecitata dall'interessato per preconstituirsì una causa giustificativa di esonero di responsabilità (cfr. ex multis, Sezione di controllo per la Campania, deliberazione n. 26/2018/PAR; Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 492/2015/PAR).

Le richieste di parere che comportino valutazioni su casi specifici o atti gestionali, determinando un'ingerenza della Corte dei conti nell'attività concreta dell'ente e configurandone una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, devono perciò ritenersi inammissibili.

Parimenti inammissibili sono le richieste di parere volte ad ottenere una consulenza di portata generale, in relazione a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa o che comportino un esercizio della funzione consultiva successivo all'esecuzione, da parte dell'ente, di atti e/o attività correlati alla questione su cui vertono le richieste stesse.

Va osservato che la richiesta di parere, nel caso di specie, risulta ammissibile sotto il profilo soggettivo.

Essa proviene, infatti, dalla Provincia, ente espressamente previsto dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (fondamento normativo della funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti) e risulta sottoscritta dal Presidente, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale.

La richiesta di parere in questione è pervenuta direttamente dall'Ente, anziché per il

tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dall'art. 123 della Costituzione.

Il Collegio ritiene, tuttavia, che tale modalità non pregiudichi l'ammissibilità della richiesta, in quanto l'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, nel prevedere che le richieste possono essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, non esclude un rapporto diretto tra le Amministrazioni e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Appare comunque opportuno sottolineare, come già avvenuto in altre occasioni, che il percorso ordinario normativamente previsto richiede l'invio tramite CAL, istituito nella Regione Veneto con L.R. 25 settembre 2017, n. 31, anche per evitare - in ossequio ai generali principi di economicità, efficienza e di semplificazione amministrativa - la proposizione di richieste non adeguatamente valutate sotto il profilo preventivo dell'ammissibilità.

In ordine al profilo oggettivo, affinché la Corte dei conti possa esprimere il parere richiesto, la questione posta deve innanzitutto possedere i caratteri di generalità ed astrattezza, traducendosi in una richiesta che consenta di affermare principi applicabili ad una serie indefinita di casi.

Tra i presupposti di ammissibilità della richiesta di parere, desunti dalla citata norma e dalla natura della funzione consultiva espletata, oltre alla generalità ed astrattezza della questione, deve farsi rientrare anche l'attinenza dei relativi quesiti alla materia della contabilità pubblica.

Va ricordato, in proposito, che di essa si è affermata una visione dinamica.

In particolare, è stato stabilito, tra l'altro, che *"la funzione consultiva della Sezione regionale di controllo nei confronti degli Enti territoriali sarebbe senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

Va poi evidenziato che il presupposto dell'inerenza alla contabilità pubblica deve essere valutato anche in negativo, poiché la funzione consultiva deve essere svolta senza costituire in concreto una interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura.

Deve infatti evitarsi il rischio che le decisioni adottate in sede consultiva possano essere utilizzate per elidere o attenuare posizioni di responsabilità, così da condizionare l'esito di procedimenti giudiziari.

Anche dal punto di vista oggettivo, questa Sezione ritiene di poter dichiarare ammissibile la richiesta di parere, poiché il quesito proposto, oltre a possedere i caratteri della generalità ed astrattezza, attiene ad una disposizione normativa, l'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017, espressamente dettata da esigenze di coordinamento della finanza

pubblica.

Nel merito, deve poi osservarsi che l'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017, su cui verte il quesito proposto, dispone quanto segue: *“nelle more di quanto previsto dal comma 1 [ovvero la progressiva omogeneizzazione dei trattamenti economici accessori dei dipendenti pubblici] al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della L. 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016”*.

In alcune recenti deliberazioni di questa Sezione (nn. 177/2020/PAR e 79/2022/PAR) erano state illustrate le deroghe che il legislatore ha espressamente previsto con riferimento al limite di cui all'art. 23, comma 2, del D.lgs. n. 75/2017, con indicazione dei presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile, al fine dell'esclusione dal predetto limite:

- 1) compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio (Sezioni riunite, Delib. n. 51/CONTR del 2011);
- 2) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'art. 16 del D.L. n. 98 del 2011 (Sezione delle autonomie, Delib. n. 2/SEZAUT/2013/QMIG);
- 3) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Sezione delle autonomie, Delib. n. 26/QMIG del 2014);
- 4) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (SIE), in conformità con l'art. 15 del CCNL 1 aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato, al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e 59 del Reg. (UE) n. 1303/2013, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza (Sezione delle autonomie, Delib. n.

20/QMIG del 2017);

5) più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaurientemente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e a (consuntivo) di poter erogare compensi (Sezione delle autonomie, Delib. n. 23/QMIG del 2017, con riferimento all'utilizzo del contributo dell'AGCOM per il finanziamento del trattamento accessorio del personale adibito all'esercizio delle funzioni da esso delegate).

La Sezione ritiene che, anche nell'ipotesi considerata, possa applicarsi quanto affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 23/QMIG/2017, in presenza dei presupposti nella stessa indicati, in considerazione della provenienza totalmente esterna delle risorse trasferite all'Ente, pari al trattamento accessorio del personale provinciale riassorbito nei ruoli regionali e poi distaccato presso l'Ente medesimo.

PQM

nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta formulata dal Presidente della Provincia di Rovigo, con nota prot. Cdc n. 4200 del 21 luglio 2022;

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa alla Provincia di Rovigo e al Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 29 settembre 2022.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

f.to digitalmente Daniela D'Amato

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 24 novembre 2022

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini