



CORTE DEI CONTI

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Federica LELLI	Referendario
Caterina Angela MARRA	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

nella camera di consiglio del 28 maggio 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Vista la lettera di cui al prot. n. 2025-0160141 del 21 marzo 2025 della Regione Liguria, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria con il n. 0001433 del 24 marzo 2025, con la quale il Soggetto Attuatore del Piano degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nominato dal Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico nella Regione Liguria ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 17/2025 del 26 maggio 2025 che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO IN FATTO:

Il Soggetto Attuatore del Piano degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico, nominato dal Presidente della Regione Liguria nella sua funzione di Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico nel territorio di competenza, agendo in rappresentanza del suddetto Commissario di Governo ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere *ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.*

Nello specifico, l'istanza pone due distinte questioni che involgono la corretta interpretazione da riservare alla disposizione di cui all'art. 113, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (oggi abrogato ma ancora applicabile *ratione temporis* alle fattispecie amministrate) in base alla quale gli incentivi per le funzioni tecniche svolte da dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici di appalti di lavori, servizi e forniture, *"complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo"*.

Con il primo quesito viene chiesto se, ai fini della individuazione del limite rispetto al quale parametrare l'ammontare degli incentivi erogabili al singolo dipendente in ciascun anno, i valori da confrontare, rispettivamente, del *"trattamento economico complessivo annuo lordo"* e del montante *"degli incentivi complessivamente corrisposti"* per funzioni tecniche, debbano essere determinati secondo un c.d. criterio di competenza, ossia includendovi tutti gli emolumenti per i quali maturi nell'anno considerato il diritto alla percezione, oppure in base a un c.d. criterio di cassa, avendo cioè riguardo all'anno in cui è avvenuta la fase di pagamento degli emolumenti.

Il secondo quesito attiene al criterio di calcolo dello stesso montante degli incentivi erogabili al singolo dipendente per ciascuna annualità, soggetto al tetto del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo, e mira a stabilire se sia a tal fine corretto, in quanto conforme a un'esigenza di omogeneizzazione delle grandezze a confronto, porre in comparazione la somma degli incentivi in questione comprensiva di oneri riflessi e della quota dell'IRAP a

carico dell'Amministrazione con l'importo del suddetto trattamento economico complessivo annuo lordo anch'esso incrementato degli oneri riflessi e della quota dell'IRAP a carico dell'Amministrazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO:

1. La richiesta di parere in argomento, sebbene ammissibile sotto il profilo oggettivo della riconducibilità delle questioni proposte alla materia della "contabilità pubblica" cui fa riferimento l'art. 7, comma 8, l. n. 131 del 2003, così come definita nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo (cfr. in particolare deliberazione n. 54/CONTR/10) e della Sezione delle autonomie (cfr. in particolare deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/AUT/2009, e n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG), non può tuttavia essere assunta all'esame di questa Sezione in quanto non ricorrono nella fattispecie i presupposti soggettivi necessari per attivare l'esercizio della funzione consultiva contemplata nella suddetta disposizione legislativa.

2. Secondo la consolidata elaborazione giurisprudenziale, sotto il profilo soggettivo la possibilità di richiedere pareri alle sezioni regionali di controllo ai sensi del ridetto art. 7, comma 8, l. n. 131 del 2003 deve essere valutata con riguardo, sia agli enti cui è attribuita la titolarità di tale prerogativa, sia agli organi cui può riconoscersi il potere di proporre formalmente l'istanza per gli enti stessi. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr., in particolare, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), il tema sottende quindi l'analisi della c.d. "legittimazione soggettiva esterna" e della c.d. "legittimazione soggettiva interna" del soggetto istante.

2.1 Relativamente al primo aspetto, un limite è posto direttamente dalla norma di cui si discute, allorché prevede che possono richiedere pareri, segnatamente, le Regioni, Comuni, le Province e le Città metropolitane.

Tale elencazione è sempre stata considerata tassativa, anche considerato che essa riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di cui appunto

l'intero articolo 7 della legge n. 131 del 2003 costituisce norma di attuazione. E ancora, la legittimazione ad avvalersi della attività consultiva viene costantemente ritenuta circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati nella suddetta previsione legislativa, senza possibilità di sua estensione ad altri enti in via interpretativa, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie del. n. 13/AUT/2007).

2.2 Quanto al secondo profilo, già con gli "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" approvati dalla Sezione delle Autonomie il 27 aprile 2004 e diramati alle sezioni regionali di controllo con nota del Presidente della Corte dei conti n. 6482 del 20 maggio 2004 e con orientamento successivamente sempre confermato e mai derogato, la legittimazione alla richiesta di parere è stata riconosciuta esclusivamente all'organo investito della rappresentanza legale dell'ente, individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale per le Regioni a statuto ordinario (o nel Presidente del Consiglio regionale solo per materie che ricadono nelle competenze di tale organo) e, senz'altro, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia per i Comuni e le Province. Già in occasione della decisione sopra richiamata era stato evidenziato come la concentrazione del potere di iniziativa dell'attività consultiva della Corte unicamente in capo all'organo normativamente deputato ad agire in nome e per conto dell'ente è coerente col fine di evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente.

In tempi più recenti è stato nuovamente ribadito e chiarito che tale delimitazione della "legittimazione soggettiva interna" agli enti *"deriva dalla ratio della funzione consultiva intestata dalla legge alla Corte dei conti, quale organo di magistratura indipendente di rilevanza costituzionale, che agisce in posizione di neutralità in un contesto di attribuzione di natura collaborativa nell'interesse generale del sistema delle autonomie locali. Tale funzione non può risolversi in un servizio di consulenza amministrativa generale a favore dei soggetti interni al sistema delle autonomie, ovvero di consulenza amministrativa specifica su singoli atti a favore degli apparati burocratici degli enti*

territoriali. Consiste, invece, in un'interpretazione di norme fornita in termini di collaborazione istituzionale agli enti territoriali anche al fine del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea richiesto dall'art. 119 della Costituzione. Non può che conseguirne, dunque, l'ammissibilità soggettiva delle sole richieste provenienti dall'organo di vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'ente". Pertanto "deve essere evitato il rischio che la richiesta di parere possa risolversi in un'interlocuzione tra una magistratura contabile competente per legge a fornire una consulenza a livello politico/istituzionale ed un organo che non sia deputato ad esprimere una richiesta (non meramente tecnico-amministrativa, ma) di interpretazione di norme funzionale a quella collaborazione istituzionale prefigurata dall'art. 119 della Costituzione. Con ciò prescindendosi anche dalle concrete e contingenti vicende dell'ente che hanno stimolato la richiesta di parere e per la cura delle quali è necessaria la continuità dell'azione amministrativa" (Sezione delle Autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, cit.).

È quindi sulla base di siffatto inquadramento e delle suddette ragioni che sono state sempre dichiarate inammissibili, per difetto di legittimazione soggettiva, richieste di parere avanzate da organi di enti territoriali diversi da quello fornito della rappresentanza istituzionale dell'ente, ivi compresi gli assessori delle Regioni a statuto ordinario quantunque delegati dal Presidente della Giunta regionale a svolgere attività con rilevanza esterna nei settori cui sono preposti.

3. Ciò considerato, si osserva che nel caso in esame risultano insussistenti entrambi i sopra delineati requisiti di ammissibilità soggettiva della richiesta di parere.

3.1 Da un primo versante, non può ritenersi che l'istanza provenga dalla Regione Liguria, come del resto emerge dalla stessa nota pervenuta che, sebbene recante riferimenti di protocollo dell'Amministrazione regionale e inoltrata tramite un ufficio della medesima, riporta nell'intestazione l'indicazione della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico nella regione Liguria e, poi, in premessa la precisazione che i quesiti

posti si riferiscono all'esercizio delle funzioni concernenti gli interventi di competenza commissariale

Il Commissario di Governo in questione è attualmente rappresentato dal Presidente della Giunta della Regione Liguria in base all'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, il quale al primo comma prevede che, con decorrenza dall'entrata in vigore del decreto, *"i Presidenti delle regioni, di seguito denominati commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico, subentrano relativamente al territorio di competenza nelle funzioni dei commissari straordinari delegati per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuati negli accordi di programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e nella titolarità delle relative contabilità speciali"*.

Senonché, i Presidenti delle Regioni, allorché operano nell'esercizio delle funzioni commissariali cui si riferisce la norma sopra riprodotta, non agiscono in nome e per conto della Regione di cui hanno la rappresentanza legale, bensì in qualità di organi del Governo della Repubblica, e precisamente quali organi straordinari (cfr. art. 36-ter del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108) nell'ambito di tale plesso amministrativo statale. E così vale ovviamente anche per i soggetti che, sempre in base al citato art. 10 del d.l. n. 91 del 2014, in determinate circostanze possono essere chiamati a sostituire (temporaneamente) i Presidenti di Regione nell'incarico in questione o possono da questi essere delegati ad espletare le relative attività operando con i medesimi poteri del Commissario di Governo.

Siffatto inquadramento risulta indubbiamente dimostrato, oltre che dalla stessa denominazione come visto attribuita *ope legis* a tali organi (appunto *"Commissari di Governo"*), anche da ulteriori elementi tratti dalla normativa vigente.

Ed invero, è anzitutto un provvedimento ministeriale (e non la normativa regionale) che, in ipotesi di dimissioni o di impedimento del Presidente di una Regione, dispone in ordine alla sua sostituzione nell'esercizio delle funzioni

commissariali in argomento mediante la nomina di un commissario ad acta (art. 10, comma 2, d.l. n. 91 del 2014), come del resto di recente effettivamente avvenuto proprio per il territorio ligure in conseguenza dell'intervenuto impedimento del precedente Presidente della Giunta regionale, cui aveva fatto seguito un decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di nomina di un Commissario ad acta per il contrasto del dissesto idrogeologico nella regione Liguria.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il commissario in carica può essere finanche revocato laddove, nell'attuazione di uno o più interventi, si registri un ritardo *“grave e non imputabile a cause indipendenti dalla responsabilità del commissario”* stesso (art. 7, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164).

Una regia e una responsabilità del Governo statale riguardo alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico emergono anche, tra l'altro, dalla circostanza che la pianificazione di tali interventi è rimessa ad istanze ministeriali (cfr. art. 7, comma 2, d.l. n. 133 del 2014, cit. e art. 2, comma 240, legge 23 dicembre 2009, n. 191), nonché dal fatto che i criteri e le modalità di individuazione degli interventi prioritari di mitigazione del rischio idrogeologico ai fini dell'ammissione a finanziamento sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 10, comma 11, d.l. n. 91 del 2014).

Anche le risorse di finanziamento degli interventi sono prevalentemente di provenienza statale, salva la possibilità di cofinanziamento regionale (cfr. art. 2, comma 240, l. n. 191 del 2009), mentre i Commissari di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico risultano intestatari delle contabilità speciali in cui tali risorse sono accreditate (art. 10, comma primo, d.l. n. 91 del 2014 e art. 7, commi 2 e 2-ter, d.l. n. 133 del 2014, cit.), con obbligo di predisposizione del rendiconto annuale delle somme e ricevute e erogate su tali contabilità, da trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Ufficio del bilancio e per il riscontro di regolarità amministrativo-contabile.

Ciò posto, occorre dunque conclusivamente rilevare sul punto come non sia normativamente previsto che il Governo della Repubblica possa mediante suoi organi porre quesiti in materia di contabilità pubblica alle sezioni regionali di controllo di questa Corte, visto che, come sopra chiarito, tale prerogativa è esclusivamente riconosciuta agli enti territoriali elencati nell'art. 7, comma 8, l. n. 131 del 2003.

3.2 Sotto un secondo profilo, si considera che, in ogni caso, la richiesta di parere è stata formulata e sottoscritta dal Soggetto Attuatore del Piano degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico nominato dal Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico nella Regione Liguria, ovvero da un soggetto sfornito della rappresentanza istituzionale della Regione Liguria.

Secondo l'art. 121, comma 4, della Costituzione italiana e l'art. 37 del vigente statuto della Regione Liguria, è il Presidente della Giunta che è dotato del potere rappresentativo della Regione e, pertanto, in base ai sopra evidenziati principi giurisprudenziali consolidati, l'unico organo legittimato a invocare l'intervento consultivo di questa Sezione in nome e per conto della Regione stessa.

A questo riguardo, va sottolineato che, in generale, tale prerogativa non può essere fatta oggetto di delega ad altro organo o soggetto da parte del Presidente della Giunta.

Ed invero, in primo luogo, come argomentato dalla richiamata giurisprudenza contabile, a ciò ostano sia la caratterizzazione istituzionale e non tecnica della funzione consultiva della Corte dei conti sia l'esigenza di scongiurare la possibilità di un frammentato e sordinato ricorso a istanze di parere da parte dello stesso ente.

Inoltre, sono gli stessi caratteri dell'istituto generale della delega amministrativa interorganica che recano in sé un limite alla sua applicabilità nella materia in esame, posto che essa comporta che gli atti compiuti dall'organo delegato restano imputati al medesimo e alla sua responsabilità e non all'organo delegante. Nella fattispecie in esame, quindi, l'istanza sottoscritta dal Soggetto Attuatore non potrebbe essere in alcun modo considerata come riconducibile al Presidente della

Giunta regionale, ovvero, all'unico soggetto a ciò legittimato.

Sono queste le stesse ragioni per cui non sono state mai ammesse richieste di parere sottoscritte da assessori della Giunta regionale, anche quando delegati dal Presidente della Giunta stessa a svolgere attività con rilevanza esterna relativamente ai settori cui sono preposti.

Con riferimento al caso specifico occorre puntualizzare che, a prescindere dalle deleghe conferite dal Commissario di Governo al Soggetto Attuatore all'atto della nomina, i poteri di quest'ultimo derivano direttamente dalla legge e corrispondono esattamente a quelli spettanti allo stesso Commissario di Governo (cfr. art. 10, comma 2-ter, d.l. n. 91 del 2014). Tra questi poteri, però, non figura quello di rivolgersi alle sezioni regionali di controllo per ottenere pareri in materia di contabilità pubblica in relazione alle funzioni commissariali esercitate.

A nulla vale, infine, la dichiarazione del Soggetto Attuatore di formulare la richiesta in nome e per conto del soggetto "Commissario di Governo", visto che propriamente per tale attività occorre piuttosto essere forniti del potere di rappresentanza (istituzionale) dell'ente Regione.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria dichiara inammissibile, nei termini precisati in motivazione, la richiesta di parere avanzata dal Soggetto Attuatore nominato dal Commissario di Governo per il contrasto del dissesto idrogeologico nella Regione Liguria.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del funzionario preposto all'attività di supporto della Sezione, allo stesso Soggetto Attuatore all'indirizzo di posta elettronica certificata protocollo@pec.regione.liguria.it utilizzato per l'inoltro della richiesta di parere.

Così deliberato nella camera di consiglio del 28 maggio 2025.

Il magistrato relatore
(*Claudio Guerrini*)

Il presidente
(*Maria Teresa Polverino*)

Depositata in segreteria il

Il funzionario preposto