



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

composta dai Magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario (relatore)
dott. Alessandro Napoli	Referendario

**nella camera di consiglio del 19 luglio 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, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

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. 34094 del 7 luglio 2011 pervenuta a questa Sezione dal Presidente della Provincia di Monza e della Brianza;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio per deliberare, tra le altre, sulla richiesta proveniente dalla Provincia di Monza e della Brianza;

Udito il relatore, dott. Massimo Valero;

**PREMESSO IN FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe il Presidente della Provincia di Monza e della Brianza chiede alla Sezione un parere in merito a quanto di seguito esposto.

La Provincia di Monza e della Brianza, costituita a seguito tornata elettorale amministrativa del giugno 2009, nei mesi scorsi ha istituito diverse commissioni tecniche previste da specifiche norme di legge (commissione provinciale espropri, commissioni per l'autotrasporto per conto terzi e conto proprio, ecc.), nell'ambito delle quali operano, quali componenti effettivi, sia soggetti esterni (di norma rappresentanti di enti pubblici, rappresentazioni di associazioni di categoria, ecc.), sia, in misura limitata, dipendenti dell'Amministrazione provinciale.

Al riguardo non avendo ancora la Provincia di Monza e della Brianza impostato la manovra di riconoscimento dei gettoni di presenza, sono formulati i quesiti di seguito indicati, nell'ottica di acquisire chiarimenti eminentemente preventivi alla successiva impostazione procedimentale:

1) in primo luogo, si chiede se è corretto riconoscere e liquidare gettoni di presenza secondo valori prestabiliti ai componenti esterni dipendenti di altre Pubbliche Amministrazioni, obbligatoriamente designati da quest'ultime in loro rappresentanza. Sempre in questo ambito si chiede, in particolare, se sia o meno valevole in riferimento ai componenti esterni dipendenti di altre P.A. il cosiddetto principio di "omnicomprensività del trattamento retributivo" e, in particolare, se esso precluda o meno il riconoscimento dei gettoni di presenza ai componenti esterni dipendenti di terze Pubbliche Amministrazioni.

2) in secondo luogo, si chiede se è legittimo prevedere il riconoscimento del gettone di presenza a tutti i componenti esterni delle commissioni, considerato che, all'interno delle commissioni, non è prevista alcuna distinzione di ruolo tra i loro componenti, prescindendo in tal senso dalla circostanza che alcuni componenti siano qualificati come "esperti" rispetto ad altri nominati in rappresentanza di associazioni di categoria ovvero designati da altri Enti, Pubblici, ecc.

3) in terzo luogo, si chiede di conoscere la *ratio* e la portata operativa del cosiddetto principio di omnicomprensività del trattamento retributivo dei dipendenti pubblici, nel senso se esso precluda in generale ed in ogni caso il riconoscimento dei gettoni di presenza ai dipendenti interni dell'Ente nominati quali componenti di commissione e/o loro segretari; ovvero, nel caso in cui vi siano specifiche norme di fonte primaria che prevedano espressamente ed in modo inequivoco il riconoscimento di gettoni di presenza ai dipendenti dell'Ente, se in siffatti casi possa ritenersi legittimo e corretto il riconoscimento del gettone

di presenza ai dipendenti dell'Ente componenti e/o segretari di siffatte commissioni.

Si richiama, ad esempio, il caso della Commissione Provinciale Espropri, ove la Legge Regionale n. 3/2009 ha stabilito espressamente che, in sede regolamentare, le Province disciplinino l'organizzazione e il funzionamento delle commissioni con possibilità di prevedere il riconoscimento di gettoni di presenza ai loro componenti. In particolare, si sottopone il caso in cui l'Ente abbia approvato un regolamento che, in attuazione di una normativa di settore che lo prevede, abbia previsto la corresponsione di gettoni di presenza al proprio personale, come ad esempio nell'ipotesi proprio della Commissione Provinciale Espropri, nella quale all'esplicita previsione *ex lege* che parrebbe condurre ad esito positivo, fa da correlativo il principio della omnicomprensività retributiva, il quale, per contro, conduce al divieto di corresponsione del gettone di presenza.

### **Condizioni di ammissibilità**

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta di parere rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 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 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 (per la Provincia, il Presidente della stessa) o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale o provinciale 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 della nozione 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, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientri nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi.

Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

### **MERITO**

Occorre premettere che questo Collegio è chiamato a pronunciarsi solo su questioni di principio aventi carattere generale e dirette a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni. Pertanto, di seguito si richiameranno gli orientamenti ed i principi che regolano la materia in questione, che a tal fine potranno essere utilizzati dall'Ente richiedente il parere.

In particolare, si ritiene esaustivo ed assorbente i vari quesiti posti dalla Provincia di Monza e della Brianza il richiamo al contenuto degli articoli 2, comma 3, e 45, comma 1, del d.lgs. n.165 del 30 marzo 2001 e s.m.i. che, come più volte ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, hanno cristallizzato il generale principio della c.d. *contrattualizzazione* del rapporto di impiego pubblico, nonché della *omnicomprensività* del relativo trattamento economico, che preclude la retribuitività di attività svolte per l'amministrazione di appartenenza o per altre PP.AA., anche in presenza di una regolamentazione interna che lo consenta.

Occorre premettere che, per quanto concerne il personale con qualifica dirigenziale, l'art. 24, comma 3, del d.lgs. 165/2001, recependo quanto previsto allo stesso articolo dal d.lgs. 29/1993, ha introdotto il principio di omnicomprensività della retribuzione dei dirigenti delle Amministrazioni dello Stato, stabilendo che il trattamento economico contrattualmente determinato remunera tutte le funzioni e i compiti loro attribuiti in base a quanto previsto dal suddetto decreto, nonché di qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa. Secondo tale principio, applicabile anche al personale dirigente comunale in virtù dello specifico richiamo ad esso effettuato dalla previsione contenuta nel vigente art. 32 del CCNL di comparto, i compensi spettanti ai suddetti dirigenti che eventualmente svolgano incarichi aggiuntivi devono affluire ai fondi dell'Amministrazione di appartenenza per essere destinati

al trattamento accessorio della dirigenza con la destinazione vincolata di una parte degli stessi all'incremento della retribuzione di posizione e di risultato del personale a cui è applicato, nella corresponsione dei compensi, detto principio dell'omnicomprensività <sup>1</sup>.

Per quanto concerne il personale che non riveste qualifica dirigenziale spetta, in aggiunta al trattamento fondamentale, un trattamento economico accessorio, vale a dire i compensi per la produttività di cui all'art. 37 del CCNL del 22.1.2004. Secondo tale norma, infatti, i compensi per la produttività spettano ai lavoratori interessati soltanto a conclusione del processo di valutazione delle prestazioni e dei risultati, e in base al livello di conseguimento degli obiettivi predefiniti nel PEG o negli analoghi strumenti di programmazione degli enti. Inoltre, in deroga al principio di omnicomprensività del trattamento economico del personale pubblico non dirigente e non titolare di posizione organizzativa, l'art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL del 1.4.1999 ha stabilito, per lo stesso personale, la corresponsione di compensi per specifiche attività o prestazioni e, in particolare, gli incentivi di cui alla legge 109/1994 (ora previsti nel Codice dei contratti pubblici). Pertanto, resta esclusa l'attribuzione di ulteriori compensi al personale mediante uno strumento regolamentare e, quindi, al di fuori delle procedure previste dalla legge (Sez. Giur. Puglia, sent. n.600/2011 e sent. n.568/2010).

Peraltro, anche prescindendo dall'attuale vigenza dell'art.31 D.P.R. 347/1983, che disponeva sul punto in modo esplicito anche per i dipendenti pubblici privi della qualifica dirigenziale il principio di onnicomprensività della retribuzione <sup>2</sup>, il medesimo principio ora si desume dall'inderogabilità della struttura della

---

<sup>1</sup> Art. 32 (Onnicomprensività del trattamento economico):

1. Le somme acquisite dagli enti a seguito dell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti al principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti previsto dall'art. 24, comma 3, del D. Lgs n.29 del 1993, integrano le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato secondo la disciplina dell'art. 26.

2. Le risorse di cui al comma 1, correlate agli incarichi previsti dal citato art. 24 del D. Lgs. n. 29/93, sono utilizzate per:

a. determinare, ai sensi dell'art. 27, i valori economici delle funzioni dirigenziali nei limiti in cui si tratti di compensi aventi carattere di stabilità e continuità;  
b. incrementare, ai sensi dell'art. 29, la retribuzione di risultato dei dirigenti che abbiano contribuito alla loro acquisizione, quando si tratti di compensi aventi carattere episodico.

<sup>2</sup> Art.31 (Onnicomprensività): 1. E' fatto divieto di corrispondere ai dipendenti, oltre a quanto specificatamente previsto dal presente accordo, ulteriori indennità, proventi o compensi, dovuti a qualsiasi titolo in connessione con i compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente. 2. L'importo delle indennità, dei proventi e dei compensi, dei quali è vietata la corresponsione, deve essere versato dagli enti, società, aziende ed amministrazioni tenute ad erogarle, direttamente in conto entrate all'ente di appartenenza.

retribuzione stabilita dai contratti collettivi, a termini del combinato disposto di cui agli artt. 2, terzo comma, secondo periodo (*"L'attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni previste, mediante contratti individuali"*) e 45, primo comma, (*"il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi"*) del d. lgs. 165/2001.

In conclusione, poiché nel vigente regime di privatizzazione del pubblico impiego al dipendente pubblico non è dovuto nulla al di fuori dell'accordo di lavoro (cfr., già in relazione a fattispecie anteriori al d.lgs. n. 165/2001, II Sez. Giur. App., sent. n. 98/2003), in tutte le ipotesi prospettate dalla Provincia di Monza e della Brianza, l'ente dovrà valutare, di caso in caso, se il conferimento di gettoni di presenza a dipendenti pubblici sia espressamente consentito da norme di legge o trovi previsione nel CCNL di riferimento, restando comunque esclusa la possibilità di previsioni regolamentari che amplino le ipotesi tassativamente contemplate dalle predette fonti di disciplina della materia *de qua*. Ciò vale in ogni caso in cui il dipendente pubblico sieda nelle commissioni in forza di un rapporto organico con la Pubblica Amministrazione e non *iure proprio*.

**P.Q.M.**

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Massimo Valero)

Il Presidente  
(dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

il 21 luglio 2011

Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)