



Repubblica italiana

del. n. 53/2017/PAR

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella camera di consiglio del 23 marzo 2017

composta dai magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Andrea LUBERTI	Primo referendario (relatore)
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni ed integrazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9 recante *“Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo”*;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante *“Pronuncia di orientamento generale”* sull’attività consultiva;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 22 giugno 2016, n. 7/2016, con cui il Presidente ha ripartito tra i magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo per l’anno 2016;

Visto il successivo decreto del 13 ottobre 2016, n. 9/2016, con il quale il Presidente ha aggiornato la ripartizione tra i magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo;

Vista la nota del 2 marzo 2017, con la quale il Presidente della Regione Abruzzo ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l’ordinanza del 20 marzo 2017, n. 19/2107, con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione per l’odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, primo referendario dott. Andrea LUBERTI;

FATTO

Il presidente della Regione istante richiede delucidazioni sulla corretta applicazione, nel caso portato all'attenzione della Sezione, del principio di onnicomprensività della retribuzione.

In particolare, è riferito che la giunta regionale ha nominato quali amministratori di Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER) una serie di dirigenti e funzionari regionali.

Di conseguenza, è sorto il dubbio interpretativo concernente l'effettiva spettanza ai medesimi del compenso astrattamente previsto dalla vigente normativa regionale.

Essa è rappresentata dall'articolo 4, comma 1 - *bis*, della legge regionale 3 agosto 2011, n. 27 che, nel riordinare la materia degli enti di edilizia residenziale pubblica, ha riconosciuto agli amministratori unici delle ATER identica disciplina e compenso in precedenza previsti per i presidenti del consiglio di amministrazione.

Per completezza, anche secondo quanto rappresentato dallo scrivente, deve essere aggiunto che la legge regionale 27 settembre 2016, n. 34, all'articolo 6, comma 1, ha espressamente previsto la sostituzione degli amministratori unici delle ATER con un organo composto da un commissario e due subcommissari.

Essi sono individuabili anche tra i dirigenti e i funzionari della Regione, e sempre in base a tale previsione sono equiparati, quanto alla percezione del compenso, al commissario agli amministratori unici delle ATER.

IN PUNTO DI AMMISSIBILITA'

Sotto il profilo pregiudiziale dell'ammissibilità, occorre ricordare che la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta agli enti tassativamente previsti dalla legge n. 131/2003, attesa la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

Nel caso in esame, nessun dubbio sussiste circa la legittimazione del soggetto richiedente, provenendo dall'organo rappresentativo dell'ente, nel caso di specie la Regione Abruzzo: sotto il versante soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

In relazione all'ammissibilità oggettiva, il rilascio di pareri è previsto dalla citata legge n. 131/2003, esclusivamente nella materia della "*contabilità pubblica*".

L'ambito oggettivo di tale locuzione – in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel predetto atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la deliberazione 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificato dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, nonché dalla giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo (ivi compresa la Sezione Abruzzo) – deve ritenersi riferito alla "*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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*".

I predetti indirizzi interpretativi hanno, dunque, elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella, più ampia, riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva, la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello stato e degli enti locali nella descrizione ora effettuata.

La funzione consultiva non deve, inoltre, rivolgersi a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale della Corte dei conti o di altri giudici. Ciò al fine di evitare che i pareri stessi prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce.

Si richiede, da ultimo, ai fini della ammissibilità oggettiva, oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, che ci si muova in un ambito e oggetto di portata generale, prescindendo da fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta, quindi, escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente.

Per quanto sopra prospettato, la richiesta del Presidente della Giunta della Regione Abruzzo, nei termini sopra esposti, deve essere dichiarata ammissibile, potendo quindi la Sezione pronunciarsi sulla medesima.

Ciò in quanto la richiesta, pur riverberando i propri effetti sulle spettanze derivanti da specifiche posizioni, investe in prima battuta essenzialmente la portata di una normativa di disciplina della spesa per il personale. Il quesito è, inoltre, formulato in termini astratti e generali e deve essere, quindi, considerato ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione chiarisce che il riscontro al quesito posto concerne la sola disciplina in astratto applicabile, restando esclusa la risoluzione del caso concreto sotteso alla richiesta di parere.

Il principio di onnicomprensività delle retribuzioni erogate a pubblici dipendenti costituisce corollario di quello di esclusività, sancito dell'articolo 98, comma 1, della Costituzione. La disposizione costituzionale prescrive infatti la destinazione esclusiva del pubblico impiegato agli interessi istituzionali della collettività, non consentendo che la cura dell'interesse collettivo possa costituire lo strumento per perseguire un'utilità individuale ulteriore rispetto a quella costituita dalla legittima retribuzione.

Le previsioni discendenti da tale principio sono quindi dirette a prevenire l'abusiva stipulazione di contratti d'opera aventi ad oggetto prestazioni libero-professionali, consistenti nell'espletamento di attività comunque indirizzate a finalità istituzionali.

Il riferimento è, in particolare, a quella contenuta nell'art. 53, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che in relazione all'assunzione di incarichi aggiuntivi stabilisce che *"Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati"* nonché all'art. 2, comma 3, secondo periodo, e 45, comma 1, del medesimo decreto, che impongono la definizione degli elementi retributivi nell'ambito della contrattazione collettiva, e in ipotesi eccezionali in quella individuale.

Se tali norme sono pacificamente rivolte alla generalità dei dipendenti pubblici, per i dirigenti il principio è declinato in modo ancora più ampio dall'art. 24, comma 3, del d.lgs 165/2001 che, dopo aver disciplinato il trattamento economico fondamentale e quello accessorio, stabilisce che *"Il trattamento economico (...) 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 prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza"*.

L'analitica disciplina sopra descritta è dettata, come premesso, per i soli preposti a posizioni dirigenziali (in quanto il rischio degli abusi descritti è storicamente per essi più ricorrente, attesa la maggiore facoltà di auto-organizzazione riconosciuta ai medesimi e l'elevata specializzazione della loro professionalità).

Per i titolari di posizioni dirigenziali, dunque, il principio di onnicomprensività risulta notevolmente ampliato, atteso che si riferisce agli incarichi comunque conferiti al dirigente da amministrazioni terze (anche se per ciò stesso connesse esclusivamente con la loro qualifica soggettiva, ovvero con la designazione operata da parte dell'amministrazione di appartenenza).

Tali incarichi, come detto, non danno luogo ad autonoma spettanza retributiva, ma determinano l'obbligo del versamento del compenso in fondo destinato a remunerare la generalità delle professionalità dirigenziali.

In considerazione di tale dato, può allora essere agevolmente argomentata la ricomprensione degli incarichi di commissario delle ATER tra quelli per cui è esclusa la corresponsione ai dirigenti di alcun compenso, e che di conseguenza quest'ultimo deve essere riversato nello specifico fondo. Tale affermazione risulta in particolare corroborata dalla circostanza che tale incarico è attribuito dalla giunta regionale, a soggetti che rivestono una specifica qualifica all'interno dell'amministrazione regionale: inoltre la disciplina complessiva delle ATER ne evidenzia la ricomprensione all'interno degli enti che svolgono finalità istituzionali.

Il contenuto precettivo delle norme sopra complessivamente riportate è stato più volte scrutinato dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in particolare in sede di attività consultiva, nonché dalle competenti sezioni giurisdizionali per profili afferenti alla responsabilità ma che non rilevano nella presente sede.

Merita, in particolare, menzionare un risalente ma autorevole e pregevole precedente (Sezione regionale di controllo per la Campania, 23 luglio 2009, n. 35).

Tale decisione ha avuto modo di rilevare che la disposizione precisa *"da un lato, l'eccezionalità degli incarichi libero-professionali assunti dai dipendenti pubblici, dall'altro la possibilità dello svolgimento da parte degli stessi di attività istituzionali il cui esercizio trovi il presupposto nell'ufficio ricoperto e negli interessi istituzionali dell'Amministrazione e per le quali, come può desumersi argomentando a contrario, non deve essere corrisposto alcun ulteriore compenso al di fuori dell'ordinaria retribuzione (...)*.

Tale disposizione distingue, quindi, gli incarichi in tre tipologie: quelli conferiti "in ragione dell'ufficio", evidentemente connessi alla funzione esercitata dal dirigente; quelli conferiti "su designazione" dell'Amministrazione, per i quali si presuppone una scelta ed una valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione, sulla base delle qualità professionali possedute dal dirigente; quelli "comunque conferiti" dall'Amministrazione di appartenenza, i quali, ancora più nello specifico ed a prescindere dall'ufficio, costituiscono incarichi "ulteriori", conferiti intuitu personae: per tutti questi incarichi risulta comunque esclusa la percezione di autonomo compenso.

Tali considerazioni sono state sviluppate da una successiva e conforme giurisprudenza, tra cui può essere menzionata la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 21 luglio 2011, n. 466, secondo cui la norma (...) *"preclude la retribuità di attività svolte per l'amministrazione di appartenenza o per altre PP.AA., anche in presenza di una regolamentazione interna che lo consenta"* e la pronuncia sempre della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 18 marzo 2013, n. 96, applicativa di tale principio.

Si ricorda anche la recente deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia, 11 febbraio 2016, n. 30, che ha evidenziato come la regola della non retribuità si estenda a tutti gli incarichi anche solo connessi ai fini istituzionali, unitariamente considerati, dell'amministrazione di appartenenza del dipendente.

E' stata dunque, in generale, riconosciuta la piena operatività del principio, nel caso in cui specifiche previsioni legislative o regolamentari impongano o consentano la partecipazione a personale dipendente della pubblica amministrazione a organi specificamente costituiti.

Analogamente dovrà predicarsi ove gli stessi siano incaricati di far parte di strutture pubblicistiche esterne all'amministrazioni di appartenenza.

Se, rispetto alla predetta giurisprudenza, non può che essere espressa posizione adesiva, il principio dalla medesima affermato deve essere (come premesso) correttamente declinato in correlazione alla posizione lavorativa ricoperta all'interno dell'amministrazione dal soggetto designato, a seconda cioè che egli rivesta o meno posizione dirigenziale.

Nel caso del personale con qualifica non dirigenziale, infatti, l'obbligo di versare il relativo compenso nel fondo destinato a remunerare il trattamento accessorio di una generalità di soggetti non risulta applicabile in modo indiscriminato a qualsiasi incarico conferito *ratione officii*.

Tale obbligo assume invece portata sanzionatoria dell'eventuale inosservanza della normativa che disciplina il conferimento o l'autorizzazione.

Tale conclusione discende, oltre che dalla mancanza di una disciplina analoga a quella prevista per i dirigenti, dalla disciplina positiva. In effetti, l'art. 53, comma 7, del d.lgs 165/2001 prevede che *"I dipendenti pubblici non possono svolgere incarichi retribuiti che non siano stati conferiti o previamente autorizzati dall'amministrazione di appartenenza (...). In caso di inosservanza del divieto, salve le più gravi sanzioni e ferma restando la responsabilità disciplinare, il compenso dovuto per le prestazioni eventualmente svolte deve essere versato, a cura dell'erogante o, in difetto, del percettore, nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza del dipendente per essere destinato ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti"*.

Il comma 8 dello stesso articolo ribadisce che "Le pubbliche amministrazioni non possono conferire incarichi retribuiti a dipendenti di altre amministrazioni pubbliche senza la previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi. Salve le più gravi sanzioni, il conferimento dei predetti incarichi, senza la previa autorizzazione, costituisce in ogni caso infrazione disciplinare per il funzionario responsabile del procedimento; il relativo provvedimento è nullo di diritto. In tal caso l'importo previsto come corrispettivo dell'incarico, ove gravi su fondi in disponibilità dell'amministrazione conferente, è trasferito all'amministrazione di appartenenza del dipendente ad incremento del fondo di produttività o di fondi equivalenti".

Deve ritenersi, in sostanza, che per la generalità dei pubblici dipendenti (che non rivestano qualifica dirigenziale) il principio di onnicomprensività operi in modo più attenuato, atteso che, ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 45, comma 1, del d.lgs. 165/2001, permane sempre l'obbligo di definire il complesso della remunerazione (fondamentale e accessoria) agli stessi spettante nella contrattazione collettiva o, in talune ipotesi, in quella individuale.

Tuttavia, per i soggetti non dirigenti, tale vincolo concerne solo gli incarichi, espletati nella medesima amministrazione e compresi nel rapporto contrattuale ad essi applicabile, e non tutti quelli per cui il conferimento o la designazione siano operate dalla struttura di riferimento ovvero in ragione della qualifica rivestita all'interno di esse. Per tali ultimi incarichi l'ordinamento non preclude di norma ai dipendenti che non rivestano posizione dirigenziale l'attribuzione di un compenso.

Tale principio troverà inoltre compiuta applicazione sempre che ricorra il rispetto di eventuali ulteriori norme di finanza pubblica.

P.Q.M.

L'avviso della Sezione è nel senso che: il conferimento di incarico di commissario in Azienda territoriale per l'edilizia residenziale, disposto dalla giunta regionale a dipendente della Regione in virtù della sua qualifica nell'ente di appartenenza, non comporti al medesimo l'attribuzione di alcun compenso ove lo stesso rivesta qualifica dirigenziale.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Regione Abruzzo.

Così deliberato a L'Aquila, nella camera di consiglio del 23 marzo 2017.

L'Estensore
F.to Andrea LUBERTI

Il Presidente
F.to Antonio FRITTELLA

Depositata in Segreteria il 23 marzo 2017

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
F.to Lorella Giammaria