

PARERI

Basilicata

59 – Sezione controllo Regione Basilicata; parere 29 novembre 2022; Pres. e Rel. Tagliamonte; Comune di Trivigno.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Immobile di proprietà comunale – Donazione modale a favore del demanio dello Stato – Condizioni. C.c., artt. 769-809, 822-831; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, art. 3, c. 1; d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, art. 58.

La scelta di effettuare una donazione modale o altro atto traslativo della proprietà rientra nell'esclusiva responsabilità dell'amministrazione, che dovrà accertare se la cessione gratuita del bene concretizza la migliore e corretta gestione del patrimonio pubblico e il soddisfacimento di un interesse pubblico. (1)

(1) I. - La donazione (artt. 769 ss. c.c.) è “il contratto col quale, per spirito di liberalità, una parte arricchisce l'altra, disponendo a favore di questa di un suo diritto o assumendo verso la stessa un'obbligazione” (art. 769).

In base all'art. 793 c.c., la donazione può essere gravata da un onere (c.d. donazione modale) e in tal caso il donatario è tenuto all'adempimento dell'onere entro i limiti del valore della cosa donata; per l'adempimento dell'onere può agire, oltre il donante, qualsiasi interessato, anche durante la vita del donante stesso; la risoluzione per inadempimento dell'onere, ove prevista nell'atto di donazione, può essere chiesta dal donante o dai suoi eredi.

Circa la facoltà o meno della pubblica amministrazione di cedere un immobile attraverso l'istituto della donazione modale, occorre ricordare che:

- l'art. 3, c. 1, r.d. n. 2440/1923 riconduce gli atti di alienazione di beni pubblici nell'ambito dei “contratti attivi” dai quali consegue un'entrata nel bilancio dell'ente, con la conseguenza che, in linea generale, non sono consentiti atti di liberalità non rispondenti patrimonialmente a un interesse pubblico;

- l'art. 58 d.l. n. 112/2008 obbliga regioni, province, comuni e altri enti locali, nonché società o enti a totale partecipazione dei predetti enti, a individuare i singoli beni immobili ricadenti nel territorio di competenza, non strumentali all'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, suscettibili di valorizzazione o di dismissione.

II. - Alla Sezione regionale di controllo lucana è stata rivolta una richiesta di parere in ordine alla possibilità di cedere gratuitamente al demanio dello Stato un immobile di proprietà comunale al fine di garantire un presidio fisico adeguato al locale comando stazione dei carabinieri.

A sostegno della soluzione affermativa, il comune istante ha richiamato i benefici finanziari (consistenti, da un lato, nello sgravio per l'amministrazione di spese di manutenzione ordinaria e straordinaria destinate a essere effettuate nel tempo e, dall'altro, nell'introito derivante dai versamenti relativi alle

Merito – Il quesito in esame pone il problema della possibilità di cedere gratuitamente, *rectius* donare, un immobile di proprietà comunale al Demanio dello Stato al fine di poter garantire un presidio fisico adeguato al Comando Stazione dei Carabinieri di Trivigno.

Il sindaco istante specifica, in proposito, che: “*Attualmente la locale Stazione dei Carabinieri è ospitata in un immobile privato che da tempo non soddisfa più i requisiti minimi per un tale presidio*” e che “*Il Comune di Trivigno è proprietario di un immobile di circa 900 mq in via Roma in buono stato conservativo, precedentemente sede delle scuole Primaria e Secondaria di primo grado. A seguito della chiusura delle scuole, avvenuta circa 7 anni fa, l'immobile viene utilizzato in occasioni sporadiche facilmente dislocabili in altri immobili comunali*”.

Si aggiunge, altresì, che “*A seguito dell'eventuale cessione tutti i lavori di adeguamento dell'immobile saranno sostenuti dall'arma dei Carabinieri e/o dai ministeri di competenza*” e che “*Con tale cessione si*

tasse comunali) e strategici (mantenimento di un presidio per l'ordine e la sicurezza pubblica) connessi con l'operazione in esame.

La sezione, dopo aver inquadrato l'atto di disposizione in esame come donazione modale (in considerazione del previsto onere, in capo all'Arma, di eseguire i lavori di adeguamento necessari e di vincolarne la destinazione a locale stazione), ha evidenziato l'assenza di una codificazione dell'istituto nell'ordinamento giuspubblicistico, non essendo rinvenibili norme specifiche che abilitino gli enti pubblici a (o neghino la loro capacità di) donare.

La sezione ha quindi fatto proprio l'indirizzo del Giudice contabile che – in linea con la giurisprudenza della Corte di cassazione e dopo aver ritenuto la donazione modale di beni pubblici, di norma, incompatibile con i principi che disciplinano la cessione e la valorizzazione del patrimonio disponibile della pubblica amministrazione – ha affermato che “*Appartiene dunque esclusivamente alla responsabilità ed alla competenza dell'amministrazione la rigorosa valutazione in concreto (ed in casi eccezionali) della sussistenza delle condizioni legittimanti la cessione gratuita di un bene immobile, sulla base di una necessaria ed esaustiva motivazione in merito all'idoneità della donazione modale per il raggiungimento di uno specifico fine dall'ente locale e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità sotto il profilo economico. Inoltre, la motivazione dovrà dare conto dell'assenza di altre opzioni che potrebbero consentire il raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito dal comune nell'ambito dei propri fini istituzionali (fini istituzionali del comune e non dell'ente pubblico o privato cui viene ceduto il bene) – confr. Sez. contr. reg. Piemonte n. 409/2013*” (Sez. contr. reg. Lombardia, 8 maggio 2019, n. 164/Par, in questa *Rivista*, 2019, 3, 163, con nota di A. Luberti, *La complessa questione dell'ammissibilità di atti a titolo gratuito (e liberale) da parte degli enti pubblici*).

III. - In argomento, v. anche Sez. contr. reg. Piemonte, 31 gennaio 2020, n. 16/Par, *ivi*, 2020, 1, 194) che, nell'offrire un'articolata ricostruzione normativa e giurisprudenziale e nel ribadire quanto indicato nella deliberazione n. 409/2013, ha tra l'altro chiarito che “*le finalità istituzionali proprie dell'ente nella gestione dei beni pubblici e nella relativa cessione [...] sono orientate al rispetto dei principi di economicità, adeguatezza, proporzionalità e gestione produttiva dei beni stessi, anche qualora siano individuate forme alternative o sussidiarie di valorizzazione a salvaguardia dell'interesse pubblico*”. [G. NATALI]

otterrebbe uno sgravio per l'amministrazione di spese di manutenzione ordinaria e straordinaria che il tempo richiederà in forma sempre maggiore e un introito nelle casse comunali dell'ente derivante dai versamenti relativi alle tasse comunali”.

Il quesito conclude evidenziando che “oltre a vantaggi di rilevanza strategici dovuti al mantenimento di un presidio fondamentale [...] [per l'ordine e la sicurezza pubblica] [...] a rischio di dislocazione su altri territori a seguito di piani di ridimensionamento in atto, deriverebbe, da una tale cessione gratuita, anche un vantaggio economico”.

Il collegio osserva, in via preliminare, che l'atto di disposizione del proprio patrimonio immobiliare che il comune vuole realizzare si configura come una donazione, più propriamente come una donazione modale, visto che l'ente cedendo a titolo gratuito l'immobile all'Arma dei Carabinieri sembra voglia porre in capo alla stessa non solo l'onere di eseguire a proprie spese tutti i lavori di adeguamento necessari, ma anche di vincolarne la destinazione a Stazione dei Carabinieri.

La fattispecie, disciplinata dal codice civile (artt. 769 e 793), non trova una sua espressa codificazione nell'ordinamento giuspubblicistico, ove non è dato rinvenire norme specifiche che prevedano una capacità di donare degli enti pubblici, né, in verità, che prevedano divieti. Sul punto viene in soccorso la giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione che ha affermato il principio secondo il quale, pur in mancanza di una norma che preveda l'incapacità di donare da parte di tutti gli enti, la donazione non possa, in ogni caso, integrare una mera liberalità, ma debba sempre perseguire un interesse pubblico: “*Gli enti pubblici per i loro fini istituzionali sono incapaci di porre in essere atti di donazione e di liberalità che non costituiscono mezzi per l'attuazione di detti fini*” (cfr., Cass. civ. 7 dicembre 1970, n. 2589).

Nel solco tracciato dai giudici di legittimità si pongono diverse delibere delle sezioni regionali di controllo, che hanno ritenuto, in linea di principio, che “*la cessione gratuita (donazione modale), di beni pubblici, di norma, non sia consentita perché incompatibile con i principi contenuti nelle norme che disciplinano la cessione e la valorizzazione del patrimonio disponibile della pubblica amministrazione*” (cfr., Sez. contr. reg. Lombardia n. 164/2019/Par) e che “*le finalità istituzionali proprie dell'ente nella gestione dei beni pubblici e nella relativa cessione, come individuate dal legislatore nelle disposizioni sopra riportate, sono orientate al rispetto dei principi di economicità, adeguatezza, proporzionalità e gestione produttiva dei beni stessi, anche qualora siano individuate forme alternative o sussidiarie di valorizzazione a salvaguardia dell'interesse pubblico*” (cfr., Sez. contr. reg. Piemonte n. 16/2020/Par).

Salvo, poi, affermare che “*Appartiene [...] esclusivamente alla responsabilità ed alla competenza dell'amministrazione la rigorosa valutazione in concreto (ed in casi eccezionali) della sussistenza delle condizioni legittimanti la cessione gratuita di un bene*

immobile, sulla base di una necessaria ed esaustiva motivazione in merito all'idoneità della donazione modale per il raggiungimento di uno specifico fine dall'ente locale e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità sotto il profilo economico. Inoltre, la motivazione dovrà dare conto dell'assenza di altre opzioni che potrebbero consentire il raggiungimento dell'interesse pubblico perseguito dal comune nell'ambito dei propri fini istituzionali (fini istituzionali del comune e non dell'ente pubblico o privato cui viene ceduto il bene) – conf. Sez. contr. reg. Piemonte n. 409/2013” (così, Sez. contr. reg. Lombardia n. 164/2019/Par cit.).

Questo collegio ritiene di non doversi discostare dai principi affermati nelle decisioni sopra richiamate e di dover rispondere al quesito posto dal sindaco del Comune di Trivigno nel senso che “*Con particolare riferimento alla possibilità di una donazione modale, piuttosto che un diverso atto traslativo della proprietà, si tratta di una valutazione che rientra nell'esclusiva competenza e responsabilità dell'amministrazione che dovrà accertare, sulla base della situazione concreta, se la cessione gratuita del bene in questione concretizza la migliore e corretta gestione del patrimonio pubblico ed il soddisfacimento di un interesse pubblico*” (cfr., Sez. contr. reg. Piemonte n. 409/2013).

* * *

Campania

121 – Sezione controllo Regione Campania; parere 13 dicembre 2022; Pres. Gagliardi, Rel. Calcari; Comune di Nocera Superiore.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Bilancio – Compensi professionali ai dipendenti dell'ente – Ipotesi di compensazione integrale delle spese – Limite annuale alla corresponsione - Criterio interpretativo “per competenza” e non “per cassa” – Sussiste.

D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42, allegato 4/2; d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 144, misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, art. 9, c. 6.

Nell'ipotesi di compensazione integrale delle spese, il limite di quanto stanziato in bilancio nell'anno 2013 per la corresponsione dei compensi professionali ai dipendenti dell'ente, quale limite di finanza pubblica, è da ritenersi annuo e di competenza del medesimo esercizio, ossia il credito per gli onorari spettanti si forma sulla base del titolo giuridico; ne consegue che lo stanziamento nelle relative annualità di bilan-

cio deve essere effettuato sulla base dei criteri e con le relative modalità stabilite dal principio contabile di cui al par. 5.2, lett. a), ultima alinea, dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011. (1)

Diritto – (Omissis) Alla luce dei principi ora richiamati, la richiesta di parere che risulta articolata su due quesiti, ritiene il collegio sia ammissibile, da un punto di vista oggettivo, limitatamente al primo quesito con il quale l'istante sostanzialmente “*domanda un chiarimento in merito all'applicazione del limite posto dall'art. 9, c. 6, d.l. n. 90/2014*”, escludendo qualsiasi tipo di valutazione sulla norma regolamentare richiamata nella premessa della richiesta di parere in esame.

L'art. 9, c. 6, cit. si inquadra, infatti, nell'ambito della contabilità pubblica poiché incide sui limiti di spesa a carico delle amministrazioni pubbliche per la corresponsione degli emolumenti agli avvocati loro dipendenti, che trovano, come specificato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 128/2022, “*una incontroversa ratio nelle [...] esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica (sent. n. 236/2017)*”.

In merito, vi è una copiosa giurisprudenza di altre sezioni regionali di questa Corte, nonché di questa sezione che ha osservato “*che essa rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene ai presupposti per l'erogazione massima di spesa per un trattamento accessorio, nell'ambito delle norme per il*

(1) Con la pronuncia in commento, i giudici contabili campani tornano sulla delicata questione, già oggetto di diverse pronunce della giurisprudenza contabile, relativa alla corretta interpretazione della locuzione “*stanziamento relativo all'anno 2013*”, a cui il c. 6 dell'art. 9 del d.l. n. 90/2014 fa riferimento quale limite alla corresponsione dei compensi professionali ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni in caso di compensazione integrale delle spese, affermando, nel solco dell'orientamento consolidatosi, che il limite finanziario del 2013, nelle varie accezioni pur diversamente declinate, deve essere determinato tenendo conto dei compensi “*di competenza*” del medesimo esercizio (cfr., in tal senso, Sez. contr. reg. Liguria, 16 settembre 2021, n. 76, in questa *Rivista*, 2021, 5, 129); in tal senso, come ha ricordato il Tar Molise nella pronuncia n. 45 del 31 gennaio 2019, la stessa Corte costituzionale sent. n. 236/2017 (recentemente confermata da sent. n. 128/2022), indica che il criterio di applicazione del vigente e del previgente regime è quello della “*competenza*”, e non invece quello della “*cassa*” ossia che il credito per gli onorari spettanti si forma sulla base del titolo giuridico.

Pertanto, a parere dei giudici campani, il criterio dello stanziamento in bilancio declinato dal principio contabile di cui al par. 5.2, lett. a) (spese di personale), ultimo alinea, contenuto nell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, in conformità a quanto stabilito dall'art. 9 d.l. n. 90/2014, richiede all'ente una puntuale attività ricognitiva e valutativa del contenzioso in essere, dei tempi e del possibile esito, accantonando gli importi ritenuti congrui per soddisfare tale necessità di spesa, con l'avviso che, in caso di mancato impegno delle somme, queste “*incrementano il risultato di amministrazione, che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese legali*”, nel rispetto, per quanto riguarda il c. 6 dell'art. 9, del tetto del 2013, indipendentemente di quanto incidentalmente erogato per cassa nel medesimo esercizio (ma riferito a stanziamenti e impegni di anni precedenti).

coordinamento della finanza pubblica allargata” (cfr. delib. n. 197/2019).

Con riferimento al secondo quesito concernente “*Nel caso in cui il limite vada applicato per competenza, qualora la cessazione del rapporto professionale sia avvenuta in corso di anno, si chiede di conoscere se lo stesso vada ragguagliato o meno per l'ultimo anno di lavoro ai giorni della effettiva prestazione professionale*”, in primis si rileva, che non vi siano gli elementi di “*specializzazione funzionale*” che caratterizzano la funzione consultiva della Corte dei conti, in considerazione che la Sezione delle autonomie ha precisato (delib. n. 3/2014) che, intanto una richiesta di parere è ammissibile, in quanto tratti di questioni che, tendenzialmente, attengano ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali.

In secundis trattasi di diritti soggettivi patrimoniali, la cui tutela si fonda su proprie norme processuali e sostanziali per i quali l'avvocato già dipendente dell'ente, potrebbe decidere di adire il giudice competente *ratione materiae* per contestare l'operato dell'amministrazione e conseguentemente si verificherebbe una inammissibile interferenza della (eventuale) decisione della sezione con altri plessi giurisdizionali (cfr. Sez. contr. reg. Puglia n. 120/2021).

Infatti, l'art. 9, c. 6, cit. “*pur non mettendo in discussione il relativo diritto, lo lega, nella misura, al contenuto delle previsioni dei regolamenti e della contrattazione collettiva di riferimento attualmente vigenti*” (cfr. Corte cost. n. 136/2017).

Conseguentemente, come precedentemente indicato da questa sezione, su analoga questione “*la disciplina di dettaglio del trattamento economico ai sensi del contratto collettivo non rientra tra le competenze consultive di questa magistratura (cfr. Sez. riun. contr. n. 56/2011, mentre per una ricostruzione giurisprudenziale della struttura normativa del trattamento economico degli avvocati dipendenti di enti pubblici, si rinvia a Tar Campania, Salerno, Sez. I, sent. n. 332/2019), l'esame di merito può attenersi soltanto ai limiti legislativi di finanza pubblica e di coordinamento, posti dal citato art. 9*” (Sez. contr. reg. Campania n. 197/2019).

Ciò posto e nei limiti sopra evidenziati, nel merito, si premette che il diritto al compenso, in origine previsto per la sola Avvocatura dello Stato, poi ampliato alle altre avvocature pubbliche, è stato fissato con r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611.

Il compenso è ora previsto nelle diverse ipotesi disciplinate dall'art. 9 d.l. n. 90/2014 cit. poi modificato in sede di conversione con la l. n. 114/2014.

I cc. 3, 4, 6 e 7 del richiamato art. 9 dettano la struttura nevralgica delle innovazioni. È stata, infatti, rivista la disciplina concernente le cosiddette “*propine*”, distinguendo tra quelle destinate agli avvocati dello Stato e quelle maturate dagli avvocati dipendenti delle altre amministrazioni (cfr. Corte cost. n. 236/2017).

Per quest'ultimi, in particolare, il comma 3 disciplina i compensi in regime di c.d. "liquidato" o "riscosso" prevedendo che "Nelle ipotesi di sentenza favorevole con recupero delle spese legali a carico delle controparti, le somme recuperate sono ripartite tra gli avvocati dipendenti delle amministrazioni di cui al comma 1, esclusi gli avvocati e i procuratori dello Stato, nella misura e con le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti e dalla contrattazione collettiva ai sensi del comma 5 e comunque nel rispetto dei limiti di cui al comma 7. La parte rimanente delle suddette somme è riversata nel bilancio dell'amministrazione".

Trattasi di compensi riconosciuti nelle ipotesi di vittoria della parte pubblica con recupero delle spese legali a carico delle controparti, spese che debbono essere effettivamente recuperate e come tali eterofinanziate.

Il c. 6 disciplina i compensi nei casi di sentenza con compensazione delle spese o di transazioni sempre a seguito di giudicato favorevole o atto analogo che risponda positivamente alle prospettazioni di parte pubblica sostenute dall'avvocato interno (cfr. delib. questa sezione n. 196/2019).

Il riconoscimento di detti onorari trova fondamento nel duplice ruolo che gli avvocati interni agli enti pubblici rivestono, sia di dipendenti che di professionisti iscritti all'albo speciale (riordinato dall'art. 23 l. 31 dicembre 2012, n. 247, di riforma della professione di avvocato) e si declina attraverso la contrattazione collettiva ed appositi regolamenti interni, quali strumenti destinati a consentire il riconoscimento dell'incentivo attraverso criteri predeterminati, oggettivi e misurabili (cfr. Sez. contr. reg. Abruzzo n. 166/2021, Sez. contr. reg. Liguria n. 76/2021).

Con specifico riferimento al comma 6 del citato art. 9 d.l. n. 90/2014 convertito nella l. n. 114/2014, oggetto della richiesta dell'istante, lo stesso prevede che: *"In tutti i casi di pronunciata compensazione integrale delle spese, ivi compresi quelli di transazione dopo sentenza favorevole alle amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, ai dipendenti, ad esclusione del personale dell'Avvocatura dello Stato, sono corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali vigenti e nei limiti dello stanziamento previsto, il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013. Nei giudizi di cui all'art. 152 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 18 dicembre 1941, n. 1368, possono essere corrisposti compensi professionali in base alle norme regolamentari o contrattuali delle relative amministrazioni e nei limiti dello stanziamento previsto. Il suddetto stanziamento non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013"*.

Detta disposizione, pertanto, individua uno specifico limite di finanza pubblica, stabilendo che tali emolumenti, in caso di compensazione integrale delle spese, possono essere corrisposti nei limiti degli annuali stanziamenti di bilancio, che non possono superare

quanto stanziato nell'esercizio 2013, fermi i criteri di distribuzione previsti dalle norme regolamentari o contrattuali vigenti e i vincoli imposti dai cc. 1 e 7 dello stesso art. 9.

Ai fini della corretta individuazione dello "stanziamento relativo all'anno 2013", a cui la norma fa riferimento, come ricordato dalla Sezione regionale di controllo Liguria nella deliberazione n. 76/2021, alcune sezioni regionali di controllo (cfr., per esempio, Sez. contr. reg. Puglia, n. 97/2019) hanno avuto modo di precisare che occorre far riferimento a quello "assetato" in corso d'esercizio e non a quanto esposto inizialmente nel bilancio di previsione 2013 e che, in caso di "assenza di stanziamenti ad oggetto dettagliato per fare fronte specificamente a spese legali destinate alla propria avvocatura con oneri a carico dell'ente", si può richiamare la "tabella del Fondo salario accessorio o del fondo per la retribuzione valida per il 2013 per dimostrare l'osservanza del limite" (cfr. Sez. contr. reg. Puglia, n. 49/2014).

Anche qualora l'ente locale abbia completamente ommesso di stanziare, nell'anno 2013, somme per il pagamento di compensi professionali, è stato ritenuto che "l'importo da assumere come base di riferimento per l'applicazione del limite imposto dal c. 6 dell'art. 9 d.l. n. 90/2014 possa individuarsi in un importo pari alla somma complessiva che l'ente avrebbe dovuto correttamente impegnare e liquidare nel corso dell'esercizio 2013" (Sez. contr. reg. Puglia n. 200/2016).

Ciò sul presupposto che l'assenza dello stanziamento nell'anno in questione ovvero l'errore tecnico nella quantificazione di tale stanziamento non può compromettere il diritto dell'avvocato a vedersi riconosciuto il compenso previsto (cfr. Sez. contr. reg. Liguria n. 76/2021).

È stato altresì evidenziato che non sussiste la possibilità per l'ente di rinviare agli anni successivi il pagamento delle somme non erogabili nell'anno in cui tali diritti al compenso sono sorti, perché gli importi eccedenti il "tetto" annuo di stanziamento non possono essere impegnati ai sensi del c. 6 dell'art. 9 citato, *"per cui la quota di compensi degli avvocati dipendenti eccedente lo stanziamento previsto nei limiti del corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013 non può essere erogata né nell'annualità di riferimento, né nelle successive seppur capienti"* (cfr. Sez. contr. reg. Molise, n. 71/2020).

Pertanto, dalla giurisprudenza contabile tracciata emerge che il limite finanziario del 2013, nelle varie accezioni pur diversamente declinate, vada determinato tenendo conto dei compensi "di competenza" del medesimo esercizio (cfr. Sez. contr. reg. Liguria n. 76/2021).

Nello specifico il comune chiede di conoscere se il limite annuale (riferito al 2013) vada applicato ai compensi maturati nell'anno, ritenendo non attribuibili quelli maturati in eccedenza a detto limite, a prescindere dal momento della effettiva liquidazione del giudizio, ossia *"se il limite annuale è da riferire alla*

maturazione del compenso (per competenza) ovvero alla liquidazione dello stesso (per cassa)”.

In merito, il principio contabile al par. 5.2, lett. a) (spese di personale), ultimo alinea contenuto nell’allegato 4/2 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, prevede “*per quanto riguarda la spesa nei confronti dei dipendenti addetti all’Avvocatura, considerato che la normativa prevede la liquidazione dell’incentivo solo in caso di esito del giudizio favorevole all’ente, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento, con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l’ente deve limitarsi ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli incentivi ai legali dipendenti, stanziando nell’esercizio le relative spese che, in assenza di impegno, incrementano il risultato di amministrazione, che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese legali”.*

Pertanto, lo stanziamento con finalità di accantonamento deve corrispondere effettivamente ai giudizi in corso.

Detto principio seppur testualmente previsto solo nelle ipotesi di giudizio favorevole all’ente, è stato ritenuto applicabile dalla giurisprudenza contabile anche al trattamento accessorio di cui al c. 6 dell’art. 9 citato (cfr. Sez. contr. reg. Molise, n. 71/2020).

Facendo applicazione di quanto indicato dal sopra citato principio contabile e considerato che le risorse destinate agli avvocati interni dell’ente devono transitare nel fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, per il personale dirigente (ai sensi dell’art. 57, c. 2, lett. b), c.c.n.l. del personale dirigente dell’area funzioni locali del 17 dicembre 2020) o nel fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, per il personale non dirigente (ai sensi dell’art. 67, c. 3, lett. c), c.c.n.l. Funzioni locali del 21 maggio 2018, attualmente art. 79, c. 2, lett. a), c.c.n.l. Funzioni locali 2019-2021) (v. al riguardo Sez. contr. reg. Piemonte n. 20/2018, richiamata, più di recente, dalla citata delibera della Sez. contr. reg. Liguria n. 76/2021) da un punto di vista contabile:

- in fase previsionale, l’ente è tenuto a stanziare le necessarie risorse nell’esercizio in cui verosimilmente l’obbligazione si prevede possa giuridicamente perfezionarsi;

- qualora, l’obbligazione dovesse divenire esigibile in un esercizio successivo a quello in cui sia stato appostato lo stanziamento, quest’ultimo confluirà nel risultato di amministrazione vincolato;

- le relative risorse dovranno confluire nel fondo dell’esercizio in cui l’obbligazione diviene esigibile;

- qualora l’amministrazione abbia costituito il fondo in un esercizio includendovi le risorse necessarie alla liquidazione dei compensi professionali dei propri legali, ma le obbligazioni si dovessero rendere esigibili in esercizi successivi, sarà necessario che esse siano traslate nella parte vincolata del risultato di amministrazione e poi, nell’esercizio in cui sono esigibili spostate nel fondo ed erogate al professionista, sempre nel

rispetto del limite richiamato dal predetto c. 6. (cfr. Sez. contr. reg. Abruzzo n. 166/2021).

Tra l’altro, come rilevato nella sentenza n. 45 del 31 gennaio 2019 del Tar Molise, la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 236/2017 (recentemente confermata dalla sent. n. 128/2022) indica che il criterio di applicazione del vigente e del previgente regime è quello della “competenza”, e non invece quello della “cassa” ossia che il credito per gli onorari spettanti si forma, sulla base del titolo giuridico.

Pertanto il criterio dello stanziamento in bilancio declinato dal citato principio contabile in conformità a quanto stabilito dall’art. 9 d.l. n. 90/2014, richiede all’ente una puntuale attività ricognitiva e valutativa del contenzioso in essere, dei tempi e del possibile esito, accantonando gli importi ritenuti congrui per soddisfare tale necessità di spesa con l’avviso che, in caso di mancato impegno delle somme, queste “incrementano il risultato di amministrazione, che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese legali”, nel rispetto, per quanto riguarda il c. 6 dell’art. 9 più volte citato, del tetto del 2013, indipendentemente di quanto incidentalmente erogato per cassa nel medesimo esercizio (ma riferito a stanziamenti e impegni di anni precedenti). Per i motivi esposti, il quesito formulato dall’ente va risolto affermando che, nelle ipotesi di cui al c. 6 dell’art. 9 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge con modificazioni dall’art. 1, c. 1, l. 11 agosto 2014, n. 114, il limite del 2013, quale limite di finanza pubblica è da ritenersi annuo e di competenza del medesimo esercizio. Lo stanziamento nelle relative annualità di bilancio deve essere effettuato sulla base dei criteri e con le relative modalità stabilite dal sopra citato principio contabile.

Liguria

60 – Sezione controllo Regione Liguria; parere 21 dicembre 2022; Pres. Polverino, Rel. Cosentino; Consiglio regionale della Liguria.

Contabilità regionale e degli enti locali – Enti territoriali – Incarico oneroso in organi di garanzia regionali – Divieto di conferimento a personale in quiescenza – Non sussiste.

Cost. art. 3; d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario, art. 5, c. 9.

Non rientra nel divieto di cui all’art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 il conferimento a personale in quiescenza di incarichi onerosi in organi di garanzia previsti da leggi regionali, in quanto la richiamata norma, imponendo limitazioni ai diritti dei soggetti in pensione, deve essere interpretata in via restrittiva, con esclusi-

vo riferimento alle tipologie di incarichi in essa contemplati, ossia quelli di studio e consulenza, quelli dirigenziali o direttivi e le cariche in organi di governo (nella specie non sono state considerate assimilabili agli incarichi vietati le figure di Difensore civico regionale, di Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, di Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, nonché di Garante regionale per la tutela delle vittime di reato. (1)

Premesso in fatto – Con la nota in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale della Liguria ha posto un quesito riguardante l'art. 5, c. 9, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012 n. 135, modificato dall'art. 6 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114 e dall'art. 17, c. 3, l. 7 agosto 2015 n. 124, che testualmente dispone “È fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) ai sensi dell'art. 1, c. 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196 nonché alle autorità indipendenti ivi inclusa la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati in quiescenza. Alle suddette amministrazioni è, altresì, fatto divieto di conferire ai

(1) La massima si inserisce nel filone giurisprudenziale che, in via pressoché unanime, ritiene di stretta interpretazione il divieto di conferimento di incarichi a soggetti in quiescenza imposto dall'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012. Tale norma, con la finalità di favorire il ricambio generazionale all'interno della pubblica amministrazione nonché di contenere la spesa pubblica, esclude che possano essere conferiti incarichi onerosi, di studio e consulenza ovvero comportanti l'assunzione di funzioni direttive o dirigenziali, a soggetti in quiescenza.

Nella ricostruzione fornita dalla pronuncia le ipotesi vietate dalla richiamata norma costituiscono un elenco tassativo, sicché devono ritenersi ammissibili incarichi a persone a riposo, anche a titolo oneroso, ove non rientranti nelle ipotesi enunciate dal legislatore. Ciò in quanto il divieto costituisce una compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, ammissibile solo se bilanciato da un rilevante interesse di carattere pubblicistico.

In linea con la massima si vedano, richiamate in motivazione, Corte conti, Sez. centr. contr. legittimità, 30 settembre 2014, n. 23, in questa *Rivista*, 2014, 5-6, 48, concernente il conferimento di un contratto di prestazione d'opera professionale, nonché Sez. contr. reg. Lombardia, 23 settembre 2022, n. 126, *ivi*, 2022, 5, 155, con nota di A.M. Quaglini, relativa ad un incarico oneroso di staff al sindaco *ex art.* 90 Tuel.

Sulla compatibilità del divieto in discorso con la direttiva europea 2000/78/Ce si veda Corte giust., Sez. VIII, 2 aprile 2020, causa C-670/18, *ivi*, 2020, 2, 261, nella quale si statuisce che spetta al giudice del rinvio verificare se, nella fattispecie di cui al procedimento principale, da un lato, il divieto di conferire incarichi a soggetti in quiescenza persegua uno scopo legittimo di politica dell'occupazione e del mercato del lavoro e, dall'altro, i mezzi impiegati per conseguire tale obiettivo siano idonei e necessari. [A.M. QUAGLINI]

medesimi soggetti incarichi dirigenziali o direttivi o cariche in organi di governo delle amministrazioni di cui al primo periodo e degli enti e società da esse controllati, ad eccezione dei componenti delle giunte degli enti territoriali e dei componenti o titolari degli organi elettivi degli enti di cui all'art. 2, c. 2-bis, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125. Gli incarichi, le cariche e le collaborazioni di cui ai periodi precedenti sono comunque consentiti a titolo gratuito. Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, la durata non può essere superiore a un anno, non prorogabile né rinnovabile, presso ciascuna amministrazione. Devono essere rendicontati eventuali rimborsi di spese, corrisposti nei limiti fissati dall'organo competente dell'amministrazione interessata. Gli organi costituzionali si adeguano alle disposizioni del presente comma nell'ambito della propria autonomia. Per il personale in quiescenza delle fondazioni liriche di cui al d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367, e di cui alla l. 11 novembre 2003, n. 310, il divieto di conferimento di incarichi si applica al raggiungimento del limite ordinamentale di età più elevato previsto per i dipendenti pubblici di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165”.

Il Presidente del Consiglio regionale della Liguria chiede di sapere se il divieto previsto dalla disposizione citata trovi o meno applicazione anche in relazione ai soggetti da nominare negli organi di garanzia previsti dalle leggi regionali, in particolare, al Difensore civico regionale di cui alla l. reg. 5 agosto 1986, n. 17, al Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza di cui alla l. reg. 24 maggio 2006, n. 12, al Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale di cui alla l. reg. 1 giugno 2020, n. 10 e al Garante regionale per la tutela delle vittime di reato di cui alla l. reg. 1 giugno 2020 n. 11.

Considerato in diritto – *Nel merito*.

Il quesito verte sull'ambito di operatività soggettiva dell'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012 che pone un divieto di attribuzione, a lavoratori collocati in quiescenza, pubblici o privati, di determinati incarichi, ove retribuiti. Il divieto riguarda, in particolare, gli “incarichi di studio e di consulenza”, gli “incarichi dirigenziali o direttivi” o le “cariche in organi di governo” conferibili dalle pubbliche amministrazioni indicate nel primo periodo della disposizione citata e dagli enti e società da esse controllati.

L'affidamento dei citati incarichi è, invece, consentito ove ne sia prevista la gratuità.

Per i soli incarichi dirigenziali e direttivi, ferma restando la gratuità, è prevista un'ulteriore limitazione data dalla durata massima non superiore ad 1 anno, non prorogabile né rinnovabile.

I soggetti interessati dal divieto normativo sono “i lavoratori pubblici o privati”, locuzione che ricomprende, secondo un orientamento ormai consolidato della Corte dei conti, anche i lavoratori autonomi (cfr., tra le altre, Sez. contr. reg. Piemonte n. 66/2018/Par e

parere Funzione pubblica n. 47871 del 20 luglio 2020).

La norma, che nell'originaria formulazione aveva un fine, principalmente, anticorruptivo (poiché vietava il conferimento di incarichi di studio e consulenza a soggetti in quiescenza per lo svolgimento delle medesime attività poste in essere nel periodo precedente il pensionamento), con le modifiche successive assume la duplice *ratio* di favorire il ricambio generazionale e di contenere la spesa pubblica, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 124/2017, che collega la norma "...al carattere limitato delle risorse pubbliche che giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva- e modellata su un parametro prevedibile e certo- delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni".

Sulla portata di tale disposizione normativa sono intervenute due circolari della Funzione pubblica (circolare 6/2014 integrata dalla circolare 4/2015) le quali hanno sottolineato che "la disciplina in esame pone puntuali norme di divieto, per le quali vale il criterio di stretta interpretazione ed è esclusa l'interpretazione estensiva o analogica [...]. Gli incarichi vietati, dunque, sono solo quelli espressamente contemplati: incarichi di studio e di consulenza, incarichi dirigenziali o direttivi, cariche di governo nelle amministrazioni e negli enti e società controllati".

Anche la Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, ha puntualizzato che "il divieto [...], in quanto norma limitatrice, è da valutare sulla base del criterio della stretta interpretazione enunciato dall'art. 14 delle preleggi, che non consente operazioni ermeneutiche di indirizzo estensivo, fondate sull'analogia" (cfr. Sez. centr. contr. legittimità n. 23/2014/Prev).

L'interpretazione restrittiva della disposizione normativa è anche dettata dall'esigenza di evitare un'irragionevole compressione dei diritti dei soggetti in quiescenza, in violazione dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, che ammette limitazioni a carico dei soggetti in questione purché imposte in relazione ad un apprezzabile interesse pubblico (si vedano, in particolare, le sentenze della Corte cost. n. 566/1989, n. 406/1995 e n. 33/2013).

In materia è intervenuta anche una pronuncia della Corte di giustizia europea che ha ritenuto che la limitazione dei diritti dei soggetti in quiescenza, prevista dalla citata disposizione, se non supportata da idonea causa di giustificazione, sia contraria al principio di non discriminazione nell'accesso al lavoro sulla base dell'età anagrafica di cui alla direttiva 2000/78/Ce (cfr. Corte giust., Sez. VIII, causa C-670/18 del 2 aprile 2020). La Corte ha precisato che tale discriminazione, se può trovare giustificazione nel perseguimento di un obiettivo di politica dell'occupazione giovanile, non può mai giustificarsi sulla base di considerazioni legate al bilancio dello Stato, perché l'obiettivo della riduzione della spesa pubblica può influire sulla natura

e sulla portata di misure di tutela dell'occupazione ma non può costituire, di per sé, una finalità legittima che consenta discriminazioni altrimenti vietate.

Nella stessa direzione la giurisprudenza amministrativa (ad eccezione di un'isolata pronuncia del Cons. Stato n. 4718/2016), che ha ribadito che, trattandosi di una norma che limita un diritto costituzionalmente garantito, quale quello di esplicare attività lavorative sotto qualunque forma giuridica –non possono essere ammesse interpretazioni estensive o analogiche (cfr. Cons. Stato, parere 15 gennaio 2020, n. 309). La giurisprudenza, così, ha escluso che il divieto normativo trovi applicazione in relazione alla "attribuzione dei turni vacanti per attività specialistica ambulatoriale e domiciliare" (Cons. Stato, Sez. III, 30 giugno 2016, n. 2949) o ad "un incarico biennale libero professionale di "medico competente" (Cons. giust. amm. reg. Siciliana, 27 maggio 2019, n. 489) o all'incarico di medico del servizio sanitario a tempo determinato (Tar Sicilia, Palermo, 18 giugno 2018, n. 1374).

Sulla portata del citato divieto normativo, sono intervenute, poi, numerose pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le quali, hanno, ad esempio, ritenuto legittimo il conferimento di un incarico a personale in quiescenza per lo svolgimento di funzioni di staff al sindaco, ai sensi dell'art. 90 Tuel, purché il medesimo non abbia ad oggetto l'espletamento di funzioni dirigenziali, direttive, di studio o di consulenza (cfr. Sez. contr. reg. Liguria n. 27/2016; Sez. contr. reg. Basilicata n. 38/2018/Par, Sez. contr. reg. Lombardia n. 126/2022/Par).

Dalle dette pronunce delle sezioni di controllo si evince, quindi, l'ulteriore principio secondo cui, al fine di stabilire se un certo incarico ricada o meno nel divieto normativo di cui all'art. 5, c. 9, d.l. n. 95/2012, occorre prescindere dal *nomen juris* utilizzato e guardare alla concreta funzione assegnata al soggetto incaricato (cfr., tra le altre, Sez. contr. reg. Sardegna n. 139/2022/Par).

In relazione al quesito proposto, si tratta quindi di verificare se gli incarichi riferibili alle figure di garanzia ivi elencate, astrattamente non ricompresi nel divieto normativo succitato in quanto non rientranti nell'elencazione tassativa della norma, comportino o meno lo svolgimento, in concreto, di funzioni riconducibili agli incarichi normativamente vietati.

Soccorrono, sul punto, le norme regionali che disciplinano le figure di garanzia oggetto della richiesta di parere: per il Difensore civico regionale, la l. reg. 5 agosto 1986, n. 17, per il Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la l. reg. 24 maggio 2006, n. 12, per il Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale, la l. reg. 1 giugno 2020, n. 10 e per il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, la l. reg. 1 giugno 2020 n. 11.

Dall'esame delle suddette norme regionali risulta che trattasi di figure assimilabili a quelle delle "Autorità indipendenti", categoria volta a ricomprendere en-

ti/organi pubblici caratterizzati da un elevato grado di autonomia (organizzatoria, finanziaria e contabile) e dalla mancanza di controlli e soggezione al potere direttivo del governo.

Detti soggetti sono, altresì, forniti di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche.

Trattasi, in via generale (tenuto conto che sono figure differenti non riducibili ad un'unica tipologia), di soggetti pubblici investiti di funzioni tutorie di interessi costituzionali in campi socialmente rilevanti che, per la loro posizione di equidistanza e neutralità rispetto agli interessi su cui la loro attività incide e per la competenza professionale richiesta per l'esercizio delle loro funzioni, sono sottratti, dal punto di vista ordinamentale e funzionale, al controllo e all'indirizzo del potere politico.

Tali caratteristiche non escludono che dette autorità, nel loro operato, siano competenti a svolgere anche funzioni prettamente amministrative; tuttavia, anche nell'esercizio di dette funzioni operano in posizione neutrale e terza rispetto agli interessi in gioco agendo secondo canoni di condotta diversi da quelli che caratterizzano, normalmente, l'agire amministrativo. Al riguardo, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 482/1995, ha chiarito che "le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo".

Per le motivazioni suesposte, deve quindi concludersi che gli incarichi riferibili alle figure di garanzia oggetto del quesito proposto, non possono essere assimilati agli incarichi vietati dalla norma citata ("incarichi di studio e consulenza", "incarichi dirigenziali o direttivi", "cariche in organi di governo"), e, non essendo consentite interpretazioni estensive o analogiche della detta disposizione, non possono essere ricompresi nel divieto normativo ivi previsto. (*Omissis*)

* * *

Lombardia

211 – Sezione controllo Regione Lombardia; parere 16 dicembre 2022; Pres. Martelli, Rel. Fusano; Comune di Bovisio Masciago.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Spese per il personale – Limiti al trattamento economico accessorio – Istituzione di nuove posizioni dirigenziali – Rideterminazione dell'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento accessorio – Configurabilità – Condizioni.

D.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, modifiche e integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli artt. 16, cc. 1, lett. a), e 2, lett. b), c), d) ed e) e 17, c. 1, lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, art. 23, c. 2; d.l. 30 aprile

2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, art. 33.

Nell'ambito del nuovo sistema delle assunzioni, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, è prevista la possibilità per un ente territoriale di rimodulare l'ammontare complessivo delle risorse destinate al trattamento accessorio dei dipendenti in presenza di variazioni della dotazione organica, come nell'ipotesi di prima istituzione delle posizioni dirigenziali, basandosi su valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti. (1)

(1) La massima in epigrafe fornisce indicazioni in merito alla determinazione dei vincoli di spesa al trattamento accessorio del personale degli enti locali in ipotesi di istituzione di nuove posizioni dirigenziali.

In materia di salario accessorio, l'art. 23 d.lgs. n. 75/2017, al fine di realizzare la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale pubblico, ha previsto che:

- la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, operi la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione (c. 1);

- nelle more dell'attuazione del processo di armonizzazione, 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 dall'1 gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 (c. 2).

Successivamente, l'art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019, nel disciplinare le facoltà assunzionali dei comuni, ha previsto, tra l'altro, che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 sia adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro capite, riferito al 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento, come base di calcolo, il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

A tale riguardo, la più recente disposizione del 2019 si inserisce nell'ambito del nuovo sistema delle assunzioni, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, prevedendo la possibilità di modulare il tetto del trattamento accessorio dei dipendenti degli enti territoriali in presenza di variazioni della dotazione organica.

Più nel dettaglio, al fine di evitare che le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, la norma consente un adeguamento del limite posto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, commisurato in ragione dell'esigenza di mantenere il valore medio *pro capite* riconosciuto al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Ad avviso della Sezione lombarda, in caso di prima istituzione delle posizioni dirigenziali da parte dell'ente, non viene in rilievo l'esigenza di garantire il salario accessorio medio riconosciuto al personale al 31 dicembre 2018 in presenza di un incremento della dotazione organica, quanto, piuttosto, la necessità di rideterminare, in via "figurativa", il valore (e il con-

Premesso in fatto – Il sindaco del comune di Bovisio Masciago ha formulato un quesito sulla “*corretta applicazione di quanto previsto dall’art. 33, c. 2, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, in materia di limite del trattamento accessorio del personale in caso di prima istituzione della dirigenza*”.

In particolare, dopo aver premesso che l’ente sta attuando una riorganizzazione della struttura burocratica, con l’istituzione nei ruoli dell’amministrazione di figure dirigenziali a capo delle singole Aree e la sostituzione degli attuali incarichi di pozione organizzativa (questi ultimi “*destinati ad ed essere ridefiniti e ridimensionati, sia in termini di responsabilità che dal punto di vista economico*”) e che la spesa per le nuove figure dirigenziali risulta sostenibile dal punto di vista finanziario, si chiede “*se sussista la possibilità, rispetto alle fattispecie illustrate in premessa di prima istituzione delle posizioni dirigenziali e/o organizzative, di rideterminare il limite complessivo 2018 del trattamento accessorio del personale*”. (Omissis)

Considerato in diritto – (Omissis) 2. Nel merito, come accennato in premessa, il Comune di Bovisio Masciago chiede di sapere se, in presenza di una riorganizzazione della struttura burocratica dell’ente, che preveda l’istituzione *ex novo* di figure dirigenziali e la ridefinizione delle posizioni organizzative esistenti, l’art. 33, c. 2, del citato d.l. n. 34/2019 consenta l’adeguamento del limite del trattamento accessorio di cui all’art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 (c.d. decreto Madia).

Come noto, la norma da ultimo citata ha posto il principio dell’invarianza del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, prevedendo che “*a decorrere dall’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, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2016*”.

Il limite posto dalla disposizione risulta inciso, oltre che dall’art. 11-bis, c. 2, d.l. n. 135/2018, dall’art. 33, c. 2, ultima parte, del menzionato d.l. n. 34/2019, a mente del quale “*il limite al trattamento accessorio del personale di cui all’art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l’invarianza del valore medio pro capite, riferito all’anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018*”.

seguinte limite) della spesa per il trattamento accessorio *ex art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017*. In linea con la massima si veda, richiamata in motivazione, Corte conti, Sez. contr. reg. Sardegna, 7 aprile 2021, n. 27, in questa *Rivista*, 2021, 2, 175, con nota di G. Natali. [A.M. QUAGLINI]

Più precisamente, mentre la prima delle previsioni citate si riferisce ai soli comuni privi di dirigenza e ha consentito un limitato adeguamento delle indennità dei soggetti titolari di posizione organizzativa già esistenti alla data di entrata in vigore del c.c.n.l. sottoscritto nel 2018 (fra le ultime, Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia n. 119/2022/Par); la più recente disposizione del 2019 si inserisce nell’ambito del nuovo sistema delle assunzioni, basato sulla sostenibilità finanziaria della spesa per il personale, prevedendo la possibilità di modulare il tetto del trattamento accessorio dei dipendenti degli enti territoriali in presenza di variazioni della dotazione organica.

Più nel dettaglio, al fine di evitare che le nuove assunzioni di personale a tempo indeterminato si traducano in una penalizzazione della retribuzione accessoria del personale già in servizio, la norma consente un adeguamento del limite posto dall’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, commisurato in ragione dell’esigenza di mantenere il valore medio pro capite riconosciuto al personale in servizio al 31 dicembre 2018.

Da quanto precede, discende che un incremento del trattamento accessorio del personale determinato per il 2016 è possibile solo al ricorrere della condizione prevista dalla legge, data dall’incremento del numero dei dipendenti in servizio al 31 dicembre 2018 (così Corte conti, Sez. contr. reg. Marche n. 22/2022/Par, secondo cui “*consegue, nei comuni in cui il numero dei dipendenti è aumentato rispetto all’anno 2018, la possibilità di incrementare le risorse per il salario accessorio comprese le risorse eventualmente destinate alle posizioni organizzative*”), in misura proporzionale alle unità di personale assunte per comparto di appartenenza.

Come precisato dalla recente giurisprudenza contabile, l’adeguamento del limite al trattamento accessorio del personale *ex art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019* include, oltre al trattamento accessorio delle posizioni organizzative (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia n. 95/2020/Par), quello riservato ai dirigenti, stante l’esplicito richiamo alle relative risorse contenuto nel decreto Madia (Corte conti, Sez. contr. reg. Sardegna n. 27/2021/Par).

La conclusione, pienamente condivisa da questo collegio, non ha immediate ricadute in termini di adeguamento del limite al trattamento accessorio del personale in caso di prima istituzione delle posizioni dirigenziali da parte dell’ente.

In simili ipotesi non viene infatti in rilievo l’esigenza di garantire il salario accessorio medio riconosciuto al personale al 31 dicembre 2018 in presenza di un incremento della dotazione organica, quanto, piuttosto, la necessità di (ri)determinare, in via “figurativa”, il valore (e il conseguente limite) della spesa per il trattamento accessorio *ex art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017*.

A tale scopo, in assenza di un parametro storico (valore del 2016), può farsi utile riferimento alle indicazioni fornite dall’Aran e recepite nell’art. 57, c. 5, c.c.n.l. del 17 dicembre 2020, secondo cui “*gli enti*

di nuova istituzione o che istituiscano per la prima volta la qualifica dirigenziale valutano, anche basandosi su valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti, l'entità delle risorse necessarie per la prima costituzione del fondo e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità del bilancio, nel rispetto dei limiti finanziari previsti dalle vigenti disposizioni di legge”.

Come chiarito dalla già citata deliberazione n. 27/2021/Par della Sezione di controllo per la Sardegna, infatti, “la soluzione appare condivisibile, non solo perché non se ne potrebbe rinvenire alcun'altra in alternativa, ma anche perché connotata da razionalità nell'individuazione del possibile criterio oggettivo cui fare riferimento per la costituzione del Fondo stesso. Non appare ultroneo considerare che siffatto criterio alternativo appare in linea con quanto stabilito, in via di principio, dalla Sezione delle autonomie di questa Corte con deliberazione n. 17/2019 (con orientamento confermato dalle sezioni territoriali-Sez. contr. reg. Toscana n. 277/2019) secondo la quale, così come gli enti locali possono procedere in autonomia alla programmazione delle risorse da destinare al potenziamento del personale, nei limiti delle risorse disponibili, altrettanto possono fare per determinare la misura del salario accessorio, purché siano tenuti in considerazione i limiti di legge: limiti che, nel caso di specie risultano rispettati col criterio estensivo proposto dall'ente locale. Inoltre, come affermato dalla Sezione delle autonomie (con deliberazione n. 1/2017) per una fattispecie invero differente, ma comunque concernente i limiti di spesa per il personale (nel caso specifico previsti dall'art. 9, c. 28, d.l. n. 78/2010), in assenza di un parametro storico cui fare riferimento, l'amministrazione può individuare un parametro alternativo, purché congruamente motivato ed ispirato alla ratio legis in applicazione”.

P.q.m., la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, si pronuncia nel senso che “in ipotesi di prima istituzione delle posizioni dirigenziali è possibile (ri)determinare l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, includendovi quelle relative al personale con qualifica dirigenziale, calcolate sulla base di valori di riferimento tratti da medie retributive relative ad altri enti”.

* * *

Veneto

209 – Sezione controllo Regione Veneto; parere 20 dicembre 2022; Pres. Locci, Rel. Melatti; Comune di Spresiano.

Contabilità regionale e degli enti locali – Proventi da sanzioni per violazione del codice della strada – Quota destinata ad incentivare il personale della Polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale – Progetto avviato in corso d'anno – Deroga ai limiti in materia di trattamento accessorio – Esclusione.

D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nuovo codice della strada, art. 208; d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, modifiche e integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli artt. 16, cc. 1, lett. a), e 2, lett. b), c), d) ed e) e 17, c. 1, lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), l. 7 agosto 2015, n. 124, deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, art. 23, c. 2.

La quota di proventi da sanzioni per violazioni del codice della strada di cui all'art. 208 d.lgs. n. 285/1992, destinata ad incentivare il personale della Polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, rimane assoggettata al limite di spesa per il trattamento accessorio stabilito dal d.lgs. n. 75/2017, ove il progetto sia avviato nel corso dell'anno; ciò in quanto fino all'approvazione del rendiconto relativo al medesimo esercizio non può esservi certezza circa l'effettivo incremento, rispetto all'anno precedente, delle riscossioni dei proventi contravvenzionali per effetto dell'iniziativa incentivante. (1)

(1) I. - La massima in epigrafe fornisce indicazioni ermeneutiche in tema di assoggettabilità ai limiti previsti per il trattamento accessorio della quota di proventi da sanzioni per violazione del codice della strada destinata a progetti incentivanti in favore del personale della polizia locale.

In materia di salario accessorio, l'art. 23 d.lgs. n. 75/2017, al fine di realizzare la progressiva armonizzazione dei trattamenti economici accessori del personale pubblico, ha previsto che:

- la contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, operi la graduale convergenza dei medesimi trattamenti anche mediante la differenziata distribuzione, distintamente per il personale dirigenziale e non dirigenziale, delle risorse finanziarie destinate all'incremento dei fondi per la contrattazione integrativa di ciascuna amministrazione (c. 1);

- nelle more dell'attuazione del processo di armonizzazione, 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 dall'1 gennaio 2017 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016 (c. 2).

Successivamente, l'art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019, nel disciplinare le facoltà assunzionali dei comuni, ha previsto, tra l'altro, che il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 sia adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio *pro capite*, riferito al 2018, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento, come base di calcolo, il personale in servizio al 31 dicembre 2018.

A tale riguardo, la pronuncia in commento osserva che la destinazione di parte dei proventi contravvenzionali al trattamento accessorio del personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale può considerarsi neutrale, sotto il profilo della finanza dell'ente, solo ove dall'iniziativa derivi un effettivo incremento delle riscossioni dei proventi da sanzioni rispetto al precedente esercizio. Nel caso di progetti avviati in corso d'anno non è possibile accertare il verificarsi di tale condizione sino all'approvazione del relativo rendiconto, sicché per l'anno di avvio dette risorse incentivanti rimangono assoggettate al limite di spesa per il trattamento accessorio. Solo nel successivo anno – ove il progetto di potenziamento venga nuovamente approvato – in sede di costituzione del fondo risorse decentrate potrà escludersi dal limite di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, la quota dei proventi di cui all'art. 208, c. 4, lett. c) che deriva dall'eventuale incremento delle riscossioni realizzato negli ultimi due esercizi (come risultanti dai rendiconti approvati), con specifico riferimento al periodo temporale in cui ha avuto vigenza il progetto e l'analogo periodo dell'esercizio precedente, fermo restando l'assoggettamento al limite per il restante periodo temporale. In linea con tale approccio si vedano, citate in motivazione, Corte conti, Sez. riun. contr., 7 febbraio 2011, n. 7, in questa *Rivista*, 2011, 1-2, 18; Sez. autonomie, 9 aprile 2019, n. 5/Qmig.

II. - Più in generale, sull'applicazione del limite di spesa al trattamento accessorio, nella giurisprudenza contabile si veda:

- Sez. contr. reg. Lombardia, 23 settembre 2021, n. 134, *ivi*, 2021, 5, 140, con nota di A.M. Quaglini, nella quale viene statuito che, ai fini del rispetto del limite al trattamento accessorio del personale previsto dall'art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019, l'adeguamento, in aumento o in diminuzione, del fondo per la contrattazione integrativa, nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, deve tener conto di tutte le nuove assunzioni o cessazioni di unità di personale intervenute successivamente al 31 dicembre 2018, anche se precedenti all'entrata in vigore del d.l. n. 34/2019 (ossia l'1 maggio 2019);

- Sez. contr. reg. Sardegna, 7 aprile 2021, n. 27, *ibidem*, 2, 175, con nota di richiami di G. Natali, secondo la quale stante il richiamo dell'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, che si riferisce al trattamento accessorio del personale anche di livello dirigenziale delle pubbliche amministrazioni, l'art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019 ha un ambito di applicazione generale, operando in relazione sia al fondo per la contrattazione decentrata del personale sia al fondo per il trattamento accessorio dei dirigenti;

- Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, 10 febbraio 2021, n. 11, *ibidem*, 1, 159, con nota di F. Izzo, secondo cui anche gli incentivi per funzioni tecniche per gli appalti sono da includere nel limite di spesa dei trattamenti accessori del personale;

- Sez. contr. reg. Liguria, 16 settembre 2021, n. 76, *ibidem*, 5, 129, con nota di A.M. Quaglini, ad avviso della quale i compensi erogati agli avvocati interni di un comune, relativi a sentenze favorevoli con spese compensate, non sono sottoposti al limite finanziario per il fondo del salario accessorio, previsto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, in quanto assoggettati ad una disciplina autonoma che prevede sia un tetto complessivo alle somme a ciò destinabili (pari all'importo stanziato per i

Fatto – Il Sindaco del Comune di Spresiano (TV) ha inviato alla sezione una richiesta di parere chiedendo “*se sia possibile che, in assenza di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale dell'anno precedente, un comune possa procedere ad incrementare il Fondo risorse decentrate senza includerle nelle limitazioni di spesa previste dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 con l'attivazione di un progetto di potenziamento dei servizi di controllo nell'anno in corso e con la sola verifica contabile di aver conseguito maggiori proventi riscossi nell'anno in corso rispetto all'anno precedente finanziati dai proventi contravvenzionali*”.

Il sindaco chiede inoltre se “*in caso di attivazione del progetto di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale in corso d'anno il confronto, al fine di verificare se vi siano maggiori proventi riscossi rispetto all'anno precedente, vada considerato l'intero anno o solo il periodo di*

compensi *de quibus* nell'anno 2013), sia un limite di natura soggettiva (pari al trattamento economico complessivo di ciascun singolo avvocato);

- Sez. contr. reg. Liguria, 7 febbraio 2022, n. 5, *ivi*, 2022, 1, 132, con nota di A.M. Quaglini, la quale ha statuito il principio che – anche a seguito dell'entrata in vigore dei nuovi vincoli in materia di assunzioni previsti dall'art. 33, c. 2, d.l. n. 34/2019 (da determinarsi in base al rapporto percentuale tra spesa di personale e valore medio delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del Fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione) – gli incentivi ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, previsti dall'art. 113 d.lgs. n. 50/2016 per le attività di programmazione e controllo delle procedure di gara e di quelle relative all'esecuzione dei contratti pubblici (c.d. funzioni tecniche) sono esclusi dal vincolo del trattamento accessorio del personale delle amministrazioni pubbliche, nonché dal calcolo della capacità assunzionale dell'ente, pur rimanendo assoggettati al mantenimento degli equilibri di bilancio ed al rispetto del criterio della sostenibilità finanziaria della spesa.

- più di recente, Sez. contr. reg. Lombardia, 7 luglio 2022, n. 111, *ibidem*, 4, 137, con nota di A.M. Quaglini, in materia di trattamento accessorio del personale provinciale utilizzato per il potenziamento e l'organizzazione dei centri per l'impiego;

- Sez. contr. reg. Veneto, 23 maggio 2022, n. 79, nella quale si specifica che le somme che una società *in house* trasferisce ad un comune a titolo di remunerazione di un dipendente dell'ente, autorizzato allo svolgimento dell'incarico extraistituzionale di componente del consiglio di amministrazione della società stessa, possono essere utilizzate dal comune per finanziare il trattamento accessorio dei propri dipendenti, in deroga ai limiti di spesa stabiliti in materia dal d.lgs. n. 75/2017, in quanto integralmente etero-finanziate;

- Sez. contr. reg. Lombardia, 8 settembre 2022, n. 116, *ibidem*, 5, 153, con nota di A.M. Quaglini; nella pronuncia si statuisce che in caso di progetti finanziati nell'ambito del Pnrr, il trattamento economico accessorio destinato al personale comunale impiegato in tali iniziative, che trovi copertura nelle risorse messe a disposizione dal Piano stesso, non rileva ai fini del limite di spesa stabilito dal d.lgs. n. 75/2017, fermo restando l'obbligo per l'ente locale di garantire il rispetto delle norme di contenimento della spesa di personale, nonché delle disposizioni del vigente contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto delle funzioni locali in tema di fondo per le risorse decentrate. [A.M. QUAGLINI]

effettiva attivazione del progetto e l'analogo periodo dell'anno precedente". (Omissis)

Diritto – (Omissis) IV. Nel merito, è opportuno premettere che la disciplina vincolistica in tema di trattamento accessorio di cui all'art. 9, c. 2-bis, d.l. n. 78/2010 è stata sostituita, dapprima, dall'art. 1, c. 236, l. n. 208/2015, ed infine dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017. Quest'ultima disposizione prevede che *"nelle more di quanto previsto dal c. 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 dall'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, c. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'art. 1, c. 236, 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"*.

La disposizione di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 si pone dunque in linea di continuità rispetto al precedente art. 9, c. 2-bis, d.l. n. 78/2010, limitandosi a spostare nel tempo, dal 2010 al 2016, il parametro temporale rilevante ai fini del calcolo del tetto di spesa.

In tale contesto, con riferimento al quesito posto dal Comune di Spresiano concernente l'esclusione, dal limite previsto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, della quota dei proventi previsti dall'art. 208 del d.lgs. n. 285/1992 finalizzati ad incentivare il personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, si evidenzia che tale ultima disposizione, ai cc. 4, 5 e 5-bis, prevede che *"4. Una quota pari al 50 per cento dei proventi spettanti agli enti di cui al secondo periodo del comma 1 è destinata:*

a) in misura non inferiore a un quarto della quota, a interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente;

b) in misura non inferiore a un quarto della quota, al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lett. d-bis) ed e), c. 1 dell'art. 12;

c) ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'installazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma di cui all'art. 36, a interventi per la sicurezza stradale a tutela degli utenti vulnerabili, quali bambini, anziani, disabili, pedoni e ciclisti, allo svolgimento, da parte degli organi di polizia locale, nelle scuole di ogni ordine e grado, di corsi didattici finalizzati all'educazione stradale, a misure di assistenza e di previdenza per il personale di cui alle lett. d-bis) ed e), c. 1 dell'art. 12, alle misure di cui al c. 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica.

5. Gli enti di cui al secondo periodo del comma 1 determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al comma 4. Resta facoltà dell'ente destinare in tutto o in parte la restante quota del 50 per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4.

5-bis. La quota dei proventi di cui alla lett. c) del c. 4 può anche essere destinata ad assunzioni stagionali a progetto nelle forme di contratti a tempo determinato e a forme flessibili di lavoro, ovvero al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione delle violazioni di cui agli artt. 186, 186-bis e 187 e all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature dei Corpi e dei servizi di polizia provinciale e di polizia municipale di cui alle lett. d-bis) ed e) del c. 1 dell'art. 12, destinati al potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, o all'acquisto di automezzi, mezzi e attrezzature per finalità di protezione civile di competenza dell'ente interessato".

Si evidenzia altresì quanto disposto dall'art. 56-*quater* del c.c.n.l. relativo al personale del comparto Funzioni locali del 21 maggio 2018, secondo cui *"i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie riscossi dagli enti, nella quota da questi determinata ai sensi dell'art. 208, cc. 4, lett. c), e 5, d.lgs. n. 285/1992 sono destinati, in coerenza con le previsioni legislative, alle seguenti finalità in favore del personale:*

a) contributi datoriali al fondo di previdenza complementare Perseo-Sirio; è fatta salva la volontà del lavoratore di conservare comunque l'adesione eventualmente già intervenuta a diverse forme pensionistiche individuali;

b) finalità assistenziali, nell'ambito delle misure di welfare integrativo, secondo la disciplina dell'art. 72;

c) erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale".

Tale disciplina risulta sostanzialmente riprodotta nel testo dell'art. 98 del vigente c.c.n.l. relativo al personale del comparto Funzioni locali del 16 novembre 2022, che disapplica e sostituisce l'art. 56-*quater* del c.c.n.l. 21 maggio 2018.

Al riguardo si rinvia, per una completa ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia, alle deliberazioni di questa sezione n. 177/2020/Par e n. 79/2022/Par (*in terminis*, Sez. contr. reg. Liguria, n. 56/2019, Sez. contr. reg. Siciliana, n. 201/2021, Sez. contr. reg. Puglia, n. 6/2022), nelle quali sono state evidenziate le deroghe che il legislatore ha espressamente previsto con riferimento al limite di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, elencandosi altresì i presupposti individuati dalla giurisprudenza contabile al fine dell'esclusione dal predetto limite concernente il trattamento accessorio, ovvero:

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 (Sez. riun. contr. n. 51/2011);

2) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai cc. 4 e 5 dell'art. 16 d.l. n. 98/2011 (Sez. autonomie n. 2/2013/Qmig);

3) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio (Sez. autonomie n. 26/2014/Qmig);

4) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (Sie) in conformità con l'art. 15 del c.c.n.l. 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 (Sez. autonomie n. 20/2017/Qmig);

5) più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaustivamente 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 (Sez. autonomie n. 23/2017/Qmig con riferimento all'utilizzo del contributo dell'Agcm per il finanziamento del trattamento accessorio del personale adibito all'esercizio delle funzioni da esso delegate).

Si evidenzia altresì che nella citata deliberazione n. 51/2011 le Sezioni riunite in sede di controllo hanno dunque affermato che *“alla luce del quadro normativo di riferimento e della ratio che ne costituisce il fondamento deve ritenersi che la disposizione di cui al cita-*

to art. 9, c. 2-bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78 sia disposizione di stretta interpretazione; sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni (cfr. anche Sez. contr. reg. Veneto n. 285/2011) in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico”.

In tale contesto, con specifico riferimento all'esclusione, dal limite previsto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, della quota dei proventi previsti dall'art. 208 del Codice della strada finalizzati ad incentivare il personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, la Sezione delle autonomie ha affermato che tale quota *“rientra nell'ambito del divieto posto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, in quanto il potenziamento della sicurezza stradale non risulta direttamente correlato né al conseguimento di effettivi recuperi di efficienza né ad un incremento di entrate (o ad un risparmio di spesa) imputabile ad una determinata tipologia di dipendenti con effetti finanziariamente neutri sul piano del bilancio”* (cfr. Sez. autonomie n. 5/2019/Qmig).

Nella medesima deliberazione si è precisato, tuttavia, che *“non può escludersi l'ipotesi che, in concreto, l'ente destini agli incentivi del personale della polizia locale la quota di proventi contravvenzionali eccedente le riscossioni del precedente esercizio, utilizzando così, per l'attuazione dei progetti, solo le maggiori entrate effettivamente ed autonomamente realizzate dal medesimo personale. In tale circostanza, per la parte in cui i maggiori proventi riscossi confluiscono nel fondo risorse decentrate in aumento rispetto ai proventi da sanzioni in esso affluiti nell'esercizio precedente, l'operazione risulterebbe assolutamente neutra sul piano del bilancio (non avendo alcun impatto sulle altre spese e non dando luogo ad un effettivo aumento di spesa), sicché, nel caso in cui i maggiori proventi non fossero diretti a remunerare il personale per le ordinarie mansioni lavorative, ma venissero utilizzati per premiare la maggiore produttività di specifiche unità di personale incaricate di svolgere servizi suppletivi di controllo funzionali al programmato potenziamento della sicurezza urbana e stradale, la fattispecie così delineata non sarebbe da includere nelle limitazioni di spesa previste dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, in quanto estranea alla ratio che costituisce il fondamento del divieto”.*

Quanto, dunque, al quesito del comune concernente la possibilità di attivazione di un progetto di potenziamento dei servizi di controllo in corso d'anno, con la sola verifica contabile di aver conseguito maggiori proventi riscossi nell'anno in corso rispetto all'anno precedente finanziati dai proventi contravvenzionali, nonché con riferimento al periodo di raffronto degli eventuali maggiori proventi riscossi, ai fini dell'esclusione dal limite previsto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, si evidenzia che l'art. 208, c. 5, d.lgs. n. 285/1992 prevede che *“gli enti di cui al se-*

condo periodo del comma 1 determinano annualmente, con delibera della giunta, le quote da destinare alle finalità di cui al c. 4°.

Al contempo, si osserva che la Sezione regionale di controllo per il Lazio, con deliberazione n. 7/2019/Par, richiamata da Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 201/2019/Par, ha rammentato che *«le risorse variabili sono determinate con valenza annuale e finanziate di anno in anno dall'ente sulla base di una valutazione delle proprie capacità di bilancio e sono destinate a finanziare il salario accessorio per la componente avente carattere di premialità e finalità incentivanti [...] Proprio in ragione di ciò, la programmazione dell'ente e il relativo bilancio devono contenere, rispettivamente, gli indirizzi fondamentali per la contrattazione integrativa e per l'attribuzione dei compensi incentivanti sulla base della valutazione delle performance, nonché le risorse finanziarie previste per lo scopo nei limiti di legge e di contratto. Inoltre, la costituzione del "Fondo" deve avvenire tempestivamente all'inizio dell'esercizio per stabilire contestualmente le regole per la corresponsione del trattamento accessorio legato alla produttività individuale e collettiva sulla base di verificati incrementi di efficienza»*; in tale contesto la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con deliberazione n. 369/2019/Par, ha osservato che *"è opportuno considerare che le risorse variabili non utilizzate nell'anno di competenza, secondo la più costante giurisprudenza contabile, oltre che secondo gli orientamenti dell'Aran, non possono stabilizzarsi e, pertanto, andranno a costituire economie di bilancio, tornando nella disponibilità dell'ente, e perdendo così definitivamente la possibilità di utilizzazione per lo scopo"*.

Si pone, dunque, all'evidenza, un problema di tempestività nella costituzione e sottoscrizione del fondo risorse decentrate, all'interno del quale può essere prevista la corresponsione degli incentivi monetari collegati ai progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale previsti dall'art. 56-*quater* del c.c.n.l. 21 maggio 2018 e dall'art. 98 del c.c.n.l. 16 novembre 2022, considerato che tale fondo deve essere costituito e sottoscritto entro l'anno, mentre gli importi concernenti le riscossioni possono essere conosciuti nella loro esatta consistenza solo una volta terminato l'esercizio.

Nel primo anno di attivazione di tali progetti, dunque, la quota dei proventi di cui all'art. 208, c. 4, lett. c), finalizzata al finanziamento dei progetti di potenziamento dei servizi di controllo e all'erogazione degli incentivi monetari di cui all'art. 56-*quater* del c.c.n.l. 21 maggio 2018 e dall'art. 98 del c.c.n.l. 16 novembre 2022, dovrà essere calcolata sulla base delle riscossioni effettuate nell'esercizio precedente, come risultanti dal rendiconto approvato dall'ente, ed inserita nel fondo risorse decentrate.

Come evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella citata deliberazione n. 5/2019/Qmig, tale quota rientra nell'ambito del divieto posto dall'art. 23, c. 2,

d.lgs. n. 75/2017, in quanto il potenziamento della sicurezza stradale non risulta direttamente correlato né al conseguimento di effettivi recuperi di efficienza né ad un incremento di entrate (o ad un risparmio di spesa) imputabile ad una determinata tipologia di dipendenti con effetti finanziariamente neutri sul piano del bilancio, trattandosi di un progetto approvato in corso di esercizio per il quale non è possibile effettuare una comparazione in termini di incremento di riscossioni rispetto all'esercizio precedente, non disponendosi, prima del termine dell'esercizio, di dati certi con riferimento all'ammontare di tali riscossioni.

Nell'esercizio successivo, al contrario, ove il progetto di potenziamento venga nuovamente approvato, in sede di costituzione del fondo risorse decentrate potrà escludersi dal limite di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, la quota dei proventi di cui all'art. 208, c. 4, lett. c) che deriva dall'eventuale incremento delle riscossioni realizzato negli ultimi due esercizi (come risultanti dai rendiconti approvati), con specifico riferimento al periodo temporale in cui ha avuto vigenza il progetto e l'analogo periodo dell'esercizio precedente, fermo restando l'assoggettamento al limite per il restante periodo temporale; tale incremento, infatti, può considerarsi correlato alla maggiore produttività di specifiche unità di personale incaricate di svolgere servizi suppletivi di controllo funzionali al programmato potenziamento della sicurezza urbana e stradale, alla stregua del principio enunciato dalla Sezione delle autonomie nella citata deliberazione n. 5/2019/Qmig (sul nesso eziologico che deve intercorrere, ai fini dell'esclusione dal limite di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, tra l'attuazione del progetto di potenziamento e le maggiori entrate riscosse per effetto dello stesso progetto, cfr. Sez. contr. reg. Marche n. 3/2020/Par).

P.q.m., la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara ammissibile la richiesta di parere del Comune di Spresiano (TV) e si pronuncia nel merito nei termini sopra precisati.

* * *