

## Sezioni regionali di controllo

### Abruzzo

41 – Sezione controllo Abruzzo; parere 21 febbraio 2024; Pres. Siragusa, Rel. Guida; Comune di Bisenti.

**Contratti pubblici – Modalità di calcolo del compenso per il professionista esterno chiamato a far parte di una stabile struttura di supporto al Rup – Applicazione del “tetto” di spesa dell’uno per cento dell’importo a base d’asta – Configurabilità.**

D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, codice dei contratti pubblici in attuazione dell’art. 1 della l. 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici, art. 15, c. 6, allegato I.2, artt. 2, c. 3, 3, allegato I.13; d.m. giustizia, 17 giugno 2016, approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell’art. 24, c. 8, d.lgs. n. 50/2016, art. 1.

*Con riguardo alle modalità di calcolo del compenso da attribuire al libero professionista esterno incaricato di supporto al Responsabile unico del progetto (Rup), occorre distinguere l’ipotesi dell’esternalizzazione di attività di supporto al Rup carente dei necessari requisiti, di cui all’art. 2, c. 3, dell’allegato I.2 al codice dei contratti pubblici, da quella relativa all’istituzione di una stabile struttura di supporto al Rup, di cui all’art. 15, c. 6, del codice medesimo in combinato disposto con l’art. 3*

dell'allegato I.2; soltanto in quest'ultimo caso opera il 'tetto' alle risorse finanziarie destinabili al conferimento di incarichi esterni dell'uno per cento dell'importo a base d'asta, di cui allo stesso art. 15, c. 6, d.lgs. n. 36/2023, mentre nel primo caso la quantificazione dell'ammontare dei relativi compensi, a seconda della tipologia di incarico da conferire, dovrà avvenire sulla base dei parametri normativi previsti per le specifiche figure professionali, tra cui l'allegato I.13 e il d.m. 17 giugno 2016, qualora si tratti dell'affidamento degli incarichi professionali di natura tecnica. (1)

(1) Con la pronuncia in commento, i Giudici contabili abruzzesi si pronunciano, nell'ambito dello svolgimento della funzione consultiva ex art. art. 7, c. 8, l. 5 giugno 2002, n. 131, su un tema particolarmente delicato in materia di contratti pubblici, cioè quello delle attività di supporto al Rup, ritenendo, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere ammissibile in quanto riferibile alla materia della "contabilità pubblica", giacché essa riguarda la normativa e i relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, la programmazione dell'attività finanziaria precedente la gestione di una spesa.

In particolare, sul tema in parola, viene fatta la distinzione fra due gruppi di disposizioni; il primo relativo all'art. 15, c. 6, d.lgs. n. 36/2023 in combinato disposto con l'art. 3 dell'allegato I.2: tale disposizione normativa, di carattere parzialmente innovativo rispetto al precedente quadro normativo, introdotta dal nuovo codice dei contratti pubblici, testualmente dispone che "le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al Rup, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all'1 per cento dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del Rup di incarichi di assistenza al medesimo" (previsione completata dall'art. 3 dell'allegato I.2 al codice, per il quale "ai sensi dell'art. 15, c. 6, del codice, la stazione appaltante può istituire una struttura stabile a supporto del Rup e può conferire, su proposta di quest'ultimo, incarichi per la migliore realizzazione dell'intervento pubblico, nel caso di appalti di particolare complessità che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche. La struttura di supporto al Rup può essere istituita anche in comune fra più stazioni appaltanti, previa sottoscrizione di accordi ai sensi dell'art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241"). Il secondo gruppo di disposizioni riguarda, invece, l'ipotesi, diversa, dell'art. 2, c. 3, dell'allegato I.2. al codice, secondo cui "il Rup deve essere dotato di competenze professionali adeguate all'incarico da svolgere. Per i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura il Rup deve essere un tecnico. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al dirigente o al responsabile del servizio nel cui ambito di competenza rientra l'intervento da realizzare. Negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale Rup un dipendente anche non in possesso dei requisiti richiesti. Nel caso in cui sia individuato un Rup carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida lo svolgimento delle attività di supporto al Rup ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al Rup o, in mancanza, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal codice e dal presente allegato [...]" (che si completa con la previsione dell'art. 15, c. 2, per la quale "l'ufficio di Rup è obbligatorio e non può essere rifiutato").

Secondo il collegio, i due gruppi di disposizioni così individuati sono autonomi, prevedendo strumenti caratterizzati da differenti finalità, in quanto, nel caso di attività di supporto al Rup carente dei requisiti necessari, la stazione appaltante, in procedure che non riguardano i lavori e i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura, dovrà procedere a nominare un Rup carente dei requisiti richiesti e, accertata l'assenza di profes-

*Diritto – (Omissis) 2.* Nel merito occorre evidenziare, che il quesito concerne la corretta perimetrazione dell'ambito applicativo delle previsioni recate dagli art. 15, c. 6, d.lgs. n. 36/2023 (codice dei contratti pubblici) in combinato disposto con l'art. 3 dell'allegato I.2, nonché dall'art. 2 dell'allegato I.2.

nalità interne per supportare il Rup, ad affidare a soggetti esterni le attività di supporto allo stesso; diversamente, nel caso di istituzione della "struttura di supporto del Rup", la correlata conferibilità di incarichi esterni rientra tra le facoltà rimesse alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, a cui poter far ricorso, per una migliore realizzazione dell'intervento pubblico.

Ne consegue che il 'tetto' alle risorse finanziarie destinabili al conferimento di incarichi esterni dell'uno per cento dell'importo a base d'asta operi soltanto in relazione alla fattispecie prevista dall'art. 15, c. 6 (completata dall'art. 3 dell'allegato I.2 del d.lgs. n. 36/2023), non apparendo qualificabile come *species* di tale *genus* l'esternalizzazione di attività di supporto al Rup carente dei requisiti necessari; in questo secondo caso l'ammontare dei relativi compensi, a seconda della tipologia di incarico da conferire, dovrà avvenire sulla base dei parametri normativi previsti per le specifiche figure professionali, tra cui l'allegato I.13 ed il d.m. 17 giugno 2016, qualora si tratti dell'affidamento degli incarichi professionali di natura tecnica.

In argomento, cfr., di recente, il parere dell'Anac n. 11 del 28 marzo 2023 (v. nel sito istituzionale <<https://www.anticorruzione.it/-/parere-funzione-consultiva-n.-11-del-28-marzo-2023>>), con il quale l'Autorità ha chiarito le modalità con cui è possibile ricorrere da parte delle stazioni appaltanti a un supporto giuridico-legale per il Rup, esterno all'amministrazione: "la stazione appaltante è tenuta ad individuare all'interno dell'amministrazione un Rup dotato di adeguata professionalità rispetto all'incarico da svolgere". Solo nel caso in cui l'ente "individui un Rup carente dei requisiti richiesti, allora può affidare lo svolgimento di supporto al Rup ad altri dipendenti dell'amministrazione in possesso dei requisiti di cui il Rup è carente". E, soltanto nel caso di mancanza di tali requisiti all'interno della stazione appaltante, ci si potrà rivolgere a soggetti esterni. Pertanto, precisa l'Anac, "la stazione appaltante dovrà prima operare una ricognizione interna del personale dell'ente, e successivamente, in caso di esito negativo, potrà affidare tali servizi all'esterno, secondo le procedure del codice".

Peraltro, l'incarico esterno di supporto al Rup "costituisce un'obbligazione nei confronti del committente con oggetto il compimento del servizio, l'organizzazione dei mezzi necessari di tipo imprenditoriale per eseguirlo, e l'assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione"; va quindi intesa come un'attività professionale in proprio, richiedendo non solo che il soggetto affidatario sia dotato di specifiche competenze professionali, ma che si organizzi, anche con assunzione del rischio, per soddisfare le esigenze dell'ente.

Cfr., altresì, A. Massari, *Verso il nuovo Codice: dal Rup al Rup, in Appalti&Contratti*, 2023, 1-2, per il quale, innanzitutto, il nuovo codice dei contratti pubblici innova profondamente la figura del Rup, che diventa "Responsabile unico di progetto" o, in altri termini, responsabile unico "dell'intervento pubblico" complessivamente inteso. La transizione dalla responsabilità del "procedimento" a quella del "progetto" è coerente con il nuovo contesto delineato dal principio del risultato; l'art. 15 del codice – conservandone la centralità e la trasversalità del ruolo – ridisegna la portata e la figura del Rup, che è un responsabile "di progetto" (o di "intervento") e non di "procedimento": infatti, si tratta del responsabile di una serie di "fasi" preordinate alla realizzazione di un "progetto" o un "intervento pubblico".

[L. ALESIANI]

La prima disposizione normativa, di carattere parzialmente innovativo rispetto al precedente quadro normativo, introdotta dal codice dei contratti pubblici, testualmente dispone che: *“Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono istituire una struttura di supporto al Rup, e possono destinare risorse finanziarie non superiori all’1 per cento dell’importo posto a base di gara per l’affidamento diretto da parte del Rup di incarichi di assistenza al medesimo”*. La previsione ora riportata risulta completata da quanto previsto dall’art. 3 dell’allegato I.2 al codice, per il quale: *“ai sensi dell’art. 15, c. 6, del codice, la stazione appaltante può istituire una struttura stabile a supporto del Rup e può conferire, su proposta di quest’ultimo, incarichi per la migliore realizzazione dell’intervento pubblico, nel caso di appalti di particolare complessità che richiedano valutazioni e competenze altamente specialistiche. La struttura di supporto al Rup può essere istituita anche in comune fra più stazioni appaltanti, previa sottoscrizione di accordi ai sensi dell’art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241”*.

2.1. Su un diverso piano si pone, invece, il disposto dell’art. 2, c. 3, dell’allegato I.2 al codice, secondo cui *“Il Rup deve essere dotato di competenze professionali adeguate all’incarico da svolgere. Per i lavori e i servizi attinenti all’ingegneria e all’architettura il Rup deve essere un tecnico. Ove non sia presente tale figura professionale, le competenze sono attribuite al dirigente o al responsabile del servizio nel cui ambito di competenza rientra l’intervento da realizzare. Negli altri casi, la stazione appaltante può individuare quale Rup un dipendente anche non in possesso dei requisiti richiesti. Nel caso in cui sia individuato un Rup carente dei requisiti richiesti, la stazione appaltante affida lo svolgimento delle attività di supporto al Rup ad altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al Rup o, in mancanza, a soggetti esterni aventi le specifiche competenze richieste dal codice e dal presente allegato. Gli affidatari delle attività di supporto devono essere muniti di assicurazione di responsabilità civile professionale per i rischi derivanti dallo svolgimento delle attività di propria competenza”*. Tale disposizione deve essere letta in connessione con art. 15, c. 2, d.lgs. n. 36/2023, in forza del quale *“l’ufficio di Rup è obbligatorio e non può essere rifiutato”*.

3. Mettendo in comparazione i due gruppi di disposizioni, tenuto conto del contenuto del quesito all’odierno esame, non può non evidenziarsi come la fattispecie relativa all’esternalizzazione di “attività di supporto al Rup carente dei requisiti necessari” – ipotesi connotata da residualità, in quanto alla stessa può farsi ricorso soltanto in caso di verificata assenza in organico di altri dipendenti in possesso dei requisiti carenti in capo al Rup – sia autonoma rispetto a quella della “struttura a supporto del Rup”, che deve essere connotata, nel disegno normativo, dalla stabilità e dalla possibilità di istituzione in comune fra più stazioni appaltanti, previa sottoscrizione di accordi ai sensi dell’art. 15 della l. 7 agosto 1990, n. 241, nonché, nel caso di appalti di particolare complessità che richieda-

no valutazioni e competenze altamente specialistiche e ove venga dimostrata l’indispensabilità per la migliore realizzazione dell’intervento pubblico.

3.1. Si tratta, dunque, di strumenti caratterizzati da differenti finalità, dovendo, nel primo caso, la stazione appaltante procedere – in caso sia necessitata, in procedure che non riguardano i lavori e i servizi attinenti all’ingegneria e all’architettura, a nominare un Rup carente dei requisiti richiesti e accertata l’assenza di professionalità interne per supportare il Rup – ad affidare a soggetti esterni le attività di supporto al Rup. Di contro, nel secondo caso, l’istituzione della “struttura di supporto del Rup” e la correlata conferibilità di incarichi esterni (art. 15, c. 6, e art. 3 dell’allegato I.2, d.lgs. n. 36/2023) rientrano tra le facoltà rimesse alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, a cui poter far ricorso, per una migliore realizzazione dell’intervento pubblico.

3.2. Dalla tratteggiata alterità ne discende, per quanto qui maggiormente interessa, che il ‘tetto’ alle risorse finanziarie destinabili al conferimento di incarichi esterni dell’uno per cento dell’importo a base d’asta operi in relazione alla sola fattispecie prevista dagli art. 15, c. 6, e art. 3 dell’allegato I.2, d.lgs. n. 36/2023, non apparendo qualificabile come *species* di tale *genus*, di contro, l’esternalizzazione di “attività di supporto al Rup carente dei requisiti necessari”.

3.3. Quest’ultima attività, come già evidenziato dall’Anac (cfr. par. n. 11/2023), è stata qualificata *«dal giudice amministrativo come appalto di servizi (in tal senso Tar Puglia, n. 237/2020) [...] Anche l’Autorità ha espresso avviso conforme a quello indicato, affermando che tale incarico, qualificabile come appalto di servizi, consiste “in un’obbligazione nei confronti del committente avente ad oggetto il compimento di un’opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro, con organizzazione dei mezzi necessari (di tipo imprenditoriale) e con assunzione in proprio del rischio di esecuzione della prestazione (art. 1655 c.c.). In quest’ottica, l’attività di supporto al Rup, anche se prevista al fine di sopperire all’indisponibilità di personale dotato di adeguate competenze all’interno dell’amministrazione, deve essere qualificata quale attività professionale in proprio, richiedendo non solo che il soggetto affidatario sia dotato di specifiche competenze professionali relative al settore di riferimento oggetto dell’incarico, ma anche che appresti una specifica organizzazione, con assunzione del rischio, diretta a soddisfare le esigenze dell’ente” (Atto del Pres. dell’Autorità del 25 ottobre 2022, fasc. 4264/2022; in termini delibera Anac n. 676/2021)»*.

4. Conseguentemente l’ammontare dei relativi compensi, a seconda della tipologia di incarico da conferire, dovrà avvenire sulla base dei parametri normativi previsti per le specifiche figure professionali, tra cui l’allegato I.13 ed il d.m. 17 giugno 2016, qualora si tratti dell’affidamento degli incarichi professionali di natura tecnica.

\*\*\*

## Calabria

9 – Sezione controllo Calabria; parere 5 febbraio 2024; Pres. Scerbo, Rel. Barrile; Provincia di Catanzaro.

### **Contabilità regionale e degli enti locali – Provincia – Consigliere provinciale dipendente di società privata – Rimborso a carico dell'ente locale dei permessi retribuiti per la sua partecipazione alle riunioni delle Commissioni permanenti – Configurabilità.**

Cost., art. 51; l. 20 maggio 1970, n. 300, norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento, artt. 31, c. 1, 32; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt. 79, 80; 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, art. 1.

*È riconosciuto al consigliere provinciale, componente di una Commissione provinciale permanente, dipendente a tempo determinato part-time presso una società privata con contratto di lavoro subordinato, stipulato successivamente alla sua elezione, il diritto di assentarsi per partecipare alle riunioni del consiglio provinciale e della commissione della quale è componente, purché il contratto stesso assicuri la qualifica di lavoratore dipendente; in tal caso, ai sensi degli artt. 79 e 80 Tuel, i permessi sono retribuiti dal datore di lavoro con oneri a carico dell'ente locale, in quanto scopo del complesso legislativo è quello di garantire a chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive di disporre del tempo necessario al loro adempimento, conservando il posto di lavoro, senza subire un nocumento economico; una limitazione, fondata sulla natura del contratto o sulla preesistenza dello status di lavoratore rispetto alla data di elezione, sarebbe priva di fondamento normativo, creando una disparità di trattamento tra i lavoratori e privando taluni soggetti, pur sempre lavoratori, della possibilità di concreto e libero esercizio della funzione.*

(1)

(1) Con la pronuncia in commento, i Giudici calabresi affrontano il tema della fruizione, da parte del dipendente di datore di lavoro privato, dei permessi retribuiti per l'espletamento del mandato elettorale per la carica di consigliere comunale o provinciale presso l'ente locale, precisando che il rimborso da parte dell'ente medesimo al datore di lavoro è dovuto anche nell'ipotesi di dipendente a tempo determinato *part-time* con contratto di lavoro subordinato stipulato successivamente alla sua elezione, purché il contratto stesso assicuri la qualifica di lavoratore dipendente; rimane ferma, tuttavia, la condizione che l'ente presso cui le funzioni vengono svolte proceda ad accertare, in maniera rigorosa, la sussistenza del diritto in capo al richiedente, verificando scrupolosamente l'effettiva partecipazione alle attività collegiali a mezzo, ad esempio, dell'acquisizione dei verbali delle operazioni da cui devono risultare l'orario di inizio e quello di termine delle sedute, la coincidenza temporale

*Diritto – (Omissis)* Il quesito posto dalla provincia attinge alla possibilità che un consigliere provinciale, componente di una commissione provinciale permanente, dipendente a tempo determinato *part-time* presso una società privata con contratto di lavoro subordinato stipulato successivamente alla sua elezione, abbia il diritto di assentarsi per partecipare alle riunioni di consiglio provinciale e della commissione della quale è componente per tutti i giorni lavorativi di ciascun mese.

Nel quesito vengono evidenziate le seguenti peculiarità:

1) L'attività lavorativa verrebbe svolta con contratto a tempo determinato *part-time*;

2) Il contratto sarebbe stato stipulato successivamente alla sua elezione.

Alla luce della normativa sopra analizzata, non può ritenersi che le circostanze evidenziate ai punti 1) e 2) siano elementi che possano escludere la sussistenza del diritto riconosciuto all'amministratore poiché tale diritto non risulta limitato né dal tipo di contratto di lavoro stipulato, purché il contratto stesso assicuri la qualifica di lavoratore dipendente, né dalla data in cui lo stesso sia stato stipulato.

Lo scopo del complesso legislativo è, infatti, quello di garantire a chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro senza subire un nocumento economico ed una limitazione, fondata sulla natura del contratto o sulla preesistenza dello status di lavoratore rispetto alla data di elezione, sarebbe priva di fondamento normativo creando una disparità di trattamento tra i lavoratori e privando ta-

---

tra l'orario di partecipazione e l'orario di svolgimento dell'attività lavorativa subordinata risultante dal contratto individuale di lavoro, i tempi necessari al raggiungimento del luogo di riunione, l'importo effettivamente corrisposto dal datore di lavoro e quanto altro necessario all'accertamento preciso dell'importo del beneficio, escludendosi la possibilità che l'erogazione avvenga sulla base di semplice autocertificazione.

In argomento, da ultimo, rispetto all'ipotesi particolare di dipendenti di soggetti a totale partecipazione pubblica che svolgano il mandato elettorale presso l'ente locale, cfr. Sez. contr. reg. Sardegna, 16 giugno 2022, n. 90, per la quale gli oneri derivanti dalla fruizione dei permessi retribuiti *ex art. 80 Tuel*, da parte dei dipendenti di società per azioni a totale capitale pubblico e di enti pubblici economici totalmente controllati dallo Stato, sono a carico dell'ente locale (partecipante o meno al capitale sociale) presso il quale i suddetti lavoratori esercitano le funzioni pubbliche di cui all'art. 79 Tuel e, conseguentemente, devono essere rimborsati da quest'ultimo alla società datrice di lavoro e all'ente pubblico datore di lavoro, nei termini e secondo le modalità di cui al medesimo art. 80 sul punto, cfr., altresì, Cass., Sez. I, ord. 11 giugno 2020, n. 11265, in base alla quale, per il principio civilistico del divieto di indebito arricchimento e tenuto conto della distinzione tra società partecipata e socio pubblico, gli oneri derivanti dalla fruizione da parte dei dipendenti di società "*in house*" dei permessi retribuiti previsti per l'esercizio di funzioni elettive presso lo stesso ente locale che partecipa alla società sono a carico di quest'ultimo e devono essere rimborsati alla società datrice di lavoro nei termini e secondo le modalità di cui all'art. 80 Tuel. [L. ALESIANI]

luni soggetti, pur sempre lavoratori, della possibilità di concreto e libero esercizio della funzione.

Il quesito posto dalla provincia contiene anche un riferimento alla possibile estensione del diritto a “*tutti i giorni lavorativi di ciascun mese*”. Sul punto va evidenziato che il succitato art. 80 testualmente recita “*l’ente, su richiesta documentata dal datore di lavoro, è tenuto a rimborsare quanto dallo stesso corrisposto, per retribuzioni ed assicurazioni per le ore o giornate di effettiva assenza del lavoratore*” laddove l’effettiva assenza è ammissibile solo per i casi e i limiti di cui all’art 79 e cioè “*per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento*”.

Che non vi sia limite numerico ai permessi retribuiti fruibili dal lavoratore risulta confermato anche dalla distinzione della tipologia dei permessi accordati all’amministratore che, ai sensi del c. 1 dell’art. 79 del Tuel, ove si tratti di partecipazione agli organi elettivi, ha diritto di assentarsi dal servizio per il tempo strettamente necessario per la partecipazione a ciascuna seduta dei rispettivi consigli e per il raggiungimento del luogo di suo svolgimento, godendo di permessi retribuiti per come sancito dal successivo art. 80, mentre, nel caso in cui debba assentarsi per attività diverse, ma sempre rese necessarie per l’espletamento del mandato, ha diritto al godimento solo di permessi non retribuiti e sino ad un massimo di 24 ore mensili, per come sancito dall’art. 79 al c. 5. Ove, pertanto, il legislatore avesse voluto porre un limite numerico anche nel caso disciplinato dal c. 1 l’avrebbe certamente espressamente previsto.

Resta fermo, però, che spetta pur sempre all’ente presso cui le funzioni vengono svolte, accertare, in maniera rigorosa, la sussistenza del diritto in capo al richiedente, verificando scupolosamente l’effettiva partecipazione alle attività collegiali a mezzo, esemplificativamente ma non esaustivamente, dell’acquisizione dei verbali delle operazioni da cui devono risultare l’orario di inizio e quello di termine delle sedute, la coincidenza temporale tra l’orario di partecipazione e l’orario di svolgimento dell’attività lavorativa subordinata risultante dal contratto individuale di lavoro, i tempi necessari al raggiungimento del luogo di riunione, l’importo effettivamente corrisposto dal datore di lavoro e quanto altro necessario all’accertamento preciso dell’importo del beneficio, escludendosi la possibilità che l’erogazione avvenga sulla base di semplice autocertificazione.

Nell’ultima parte della richiesta la Provincia di Cantanzaro chiede: “*Potrebbe arrecare un danno all’erario l’Ente di appartenenza del Consigliere provinciale, eventualmente tenuto a rimborsare quanto corrisposto al lavoratore-consigliere dal datore di lavoro privato, per retribuzioni ed assicurazioni, per le ore e giornate di effettiva assenza del lavoratore?*” ma la formulazione del quesito non appare chiara in quanto l’esistenza del danno va valutata alla luce anche delle circostanze di fatto caratterizzanti l’azione o

l’omissione. In punto di diritto, comunque, nessun danno erariale è configurabile nei limiti in cui il rimborso avvenga nel rispetto della previsione normativa per come succitata.

\*\*\*

### Emilia-Romagna

7 – Sezione controllo Emilia-Romagna; deliberazione 1 febbraio 2024; Pres. Pozzato, Rel. Carlo.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Società partecipate – Provvedimenti di ricognizione – Risultanze del controllo – Referto annuale.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, artt. 147-*quater*, 148-*bis*, c. 2; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 20; d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100, disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 1.

*Con la pronuncia in esame, la Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna ha approvato il referto relativo alle risultanze dei controlli espletati nel 2022 in ordine ai piani di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie adottati dalle amministrazioni pubbliche aventi sede nella regione. In particolare, il referto si suddivide in tre parti delle quali la prima evidenzia, con criteri di sintesi, le principali questioni emerse in tema di società pubbliche nello svolgimento dell’attività di controllo. La seconda parte analizza, in maniera puntuale, ciascuna delle deliberazioni pubblicate dalla sezione nell’anno di riferimento e aventi a oggetto i suddetti piani di ricognizione, evidenziando le criticità rilevate a tutela degli equilibri di bilancio dell’ente proprietario, direttamente pregiudicabili dalle situazioni esaminate. Infine, la terza parte sintetizza gli esiti del controllo svolto dalla sezione sulle società partecipate dalla regione in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto 2021. (1)*

\*\*\*

### Lazio

6 – Sezione controllo Lazio; deliberazione 8 febbraio 2024; Pres. Massi, Rel. Lucarini; Città metropolitana di Roma Capitale.

#### **Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Trattamento economico – Inderogabilità dei limiti massimi – Recupero delle somme erogate in eccedenza – Necessità.**

(1) Il testo integrale del referto si legge in <[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)>

L. 23 dicembre 2005, n. 266, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), art. 1, c. 166; 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, art. 1; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, art. 23-ter; d.p.c.m. 23 marzo 2012, limite massimo retributivo per emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con le pubbliche amministrazioni statali, art. 1; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012, art. 3; l. 27 dicembre 2013, n. 147, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014), art. 1, cc. 471, 472 e 475; d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, art. 13, c. 2.

**Pensioni civili e militari – Pensioni quota 100 – Divieto di cumulo con i redditi da lavoro – Sussiste.**

L. 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, c. 166; d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 1; d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, art. 3; d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, art. 14, c. 3, 14.1, c. 3; l. 29 dicembre 2022, n. 197, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, art. 1, c. 283; d.l. 10 agosto 2023, n. 105, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 137, disposizioni urgenti in materia di processo penale, di processo civile, di contrasto agli incendi boschivi, di recupero dalle tossicodipendenze, di salute e di cultura, nonché in materia di personale della magistratura e della pubblica amministrazione, art. 11, c. 3.

*Il limite massimo annuo per i trattamenti economici a carico delle finanze pubbliche è assolutamente inderogabile in ragione della finalità di contenimento della spesa pubblica collegata all'evoluzione della dinamica retributiva sulla base di un parametro oggettivo, prevedibile e certo; pertanto, le componenti accessorie della retribuzione possono essere riconosciute soltanto fino alla concorrenza di detto limite con la conseguenza che le somme illegittimamente erogate in eccedenza devono formare oggetto di recupero da parte del datore di lavoro pubblico. (1)*

*Il divieto di cumulare, fino alla maturazione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, i redditi da lavoro dipendente o autonomo con la pensione anticipata c.d. "quota 100", è ancora vigente nell'ordinamento giuridico, anche seguito delle più*

*recenti sopravvenienze normative, che lo hanno confermato, con la conseguenza che, nel caso in cui siano percepiti redditi incumulabili per effetto di incarichi onerosi conferiti da una pubblica amministrazione, il trattamento pensionistico anticipato deve essere sospeso. (2)*

---

(1-2) Con la pronuncia in esame, la Sezione regionale di controllo per il Lazio, nello svolgimento dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci preventivi e consuntivi della Città metropolitana di Roma Capitale, ha approvato un'articolata relazione, nella quale, con particolare riguardo alla spesa di personale, ha affermato, i principi di cui alle massime.

Il limite stipendiale, di cui al principio di diritto, è stabilito dall'art. 23-ter, c. 1, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, introdotto dalla l. di conversione n. 214/2011, e assume a riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione.

Il limite è stato poi esteso dall'art. 1, cc. 471 e 472, l. n. 147/2013, come modificati dall'art. 13, c. 2, d.l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla l. n. 89/2014, alle autorità amministrative indipendenti e alle amministrazioni diverse da quelle statali; il successivo c. 474 del medesimo art. 1 ha poi stabilito che le risorse rivenienti dall'applicazione delle misure di riduzione dei limiti retributivi sono annualmente versate, per quanto riguarda le amministrazioni statali, al *Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato*, mentre, per le restanti amministrazioni, "restano acquisite nei rispettivi bilanci ai fini del miglioramento dei saldi".

È opportuno richiamare anche l'art. 1, c. 489, l. n. 147/2013, che ha esteso il limite anche ai compensi percepiti da soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche. Ai fini del rispetto del limite, la norma ha precisato che i compensi, erogati da amministrazioni o enti pubblici compresi nell'elenco Istat, di cui all'art. 1, c. 2, l. n. 196/2009, si cumulano con il trattamento pensionistico in godimento.

Ai fini della completa ricostruzione del quadro normativo, occorre tener conto, infine, delle recenti modifiche, introdotte, con decorrenza dall'anno 2022, dall'art. 1, c. 68, l. n. 234/2021. In particolare, è stato previsto un aggiornamento annuale del limite retributivo sulla base "degli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati, come calcolati dall'Istat". Per effetto di tali modifiche, il limite rideterminato, con decorrenza dal 2023, è di euro 243.442,58 (nel 2022, era pari a euro 241.080).

Sulla inderogabilità di tale disciplina si veda anche la chiara posizione assunta dal Dipartimento della Funzione pubblica, che, nella circolare 3 agosto 2012, n. 8, adottata all'indomani della conversione in legge del d.l. n. 201/2011 e dell'entrata in vigore del relativo d.p.c.m. attuativo del 23 marzo 2012, ha precisato che, qualora, in un determinato esercizio, sia accertato l'avvenuto superamento del limite, l'amministrazione di appartenenza, previa comunicazione all'interessato, dovrà procedere "attraverso adeguata compensazione nel corso dell'anno successivo rispetto a quello considerato".

In giurisprudenza, la questione di legittimità costituzionale della disciplina sopra tratteggiata è stata, in più occasioni, portata all'attenzione della Corte costituzionale, che ha sempre ritenuto ragionevole, in un contesto di risorse economiche limitate, la determinazione di un limite massimo sia alle retribuzioni del settore pubblico sia al cumulo tra retribuzioni e pensioni, in quanto espressione di un adeguato bilanciamento tra molteplici valori di rango costituzionale: cfr., infatti, per l'affermazione del principio, Corte cost., 26 maggio 2017, n. 124, nonché, più di recente, Corte cost., 28 gennaio 2022, n. 27, in questa *Rivista*, 2022, 1, 193.

9 – Sezione controllo Lazio; deliberazione 23 febbraio 2024; Pres. Massi, Rel. Bontempo, Est. Lucarini; Ministero dell'istruzione e del merito-Ufficio scolastico regionale per il Lazio.

**Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Incarico dirigenziale – Conferimento a soggetto esterno all'amministrazione – Esito infruttuoso dell'interpello effettuato all'interno – Conformità a legge.**

D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 19, cc. 5-bis e 6.

*Risulta conforme a legge il provvedimento con il quale l'amministrazione ha conferito, ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, un incarico di livello dirigenziale non generale a un soggetto esterno, essendosi rivelato infruttuoso l'interpello "interno"; infatti, in*

---

Cfr., anche, Corte conti, Sez. autonomie, 7 dicembre 2016, n. 33, che ha ritenuto la questione, relativa all'applicabilità del limite alla liquidazione dei compensi a favore del curatore fallimentare, estranea alla materia di contabilità pubblica.

Il divieto di cumulo è stabilito dall'art. 14, c. 3, d.l. n. 4/2019, ed è stato poi esteso anche ai trattamenti di pensione anticipata "flessibile" (c.d. pensioni "quota 102" e "quota 103"), dall'art. 14.1., c. 3, inserito nel d.l. n. 4/2019 dall'art. 1, c. 283, l. n. 197/2022. Il divieto non si applica ai redditi da lavoro autonomo occasionale fino a un limite annuo di cinquemila euro lordi.

La sopravvenienza normativa, indicata come ininfluenza ai fini del divieto di cumulo, è specificata dalla deliberazione qui massimata nell'art. 11, c. 3, d.l. n. 105/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 137/2023.

Ai fini dell'accertamento del rispetto del divieto, i titolari di pensione anticipata devono presentare all'Inps un'apposita dichiarazione, anche preventiva, riguardante lo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa dipendente o autonoma, da cui derivino redditi incumulabili con la "pensione quota 100".

In ogni caso, l'Inps verifica l'eventuale percezione di redditi da lavoro dipendente o autonomo incumulabili con la "pensione quota 100" anche attraverso i dati reddituali da parte dell'Agenzia delle entrate e le altre banche dati disponibili.

In caso di violazione del divieto di cumulo in questione, come chiarito al punto 1.4 della circolare n. 117 del 9 agosto 2019, l'Inps provvede alla sospensione del trattamento pensionistico e al recupero delle mensilità corrisposte nell'anno in cui sia stato percepito il reddito incompatibile.

In giurisprudenza cfr. Corte cost., 24 novembre 2022, n. 234, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del divieto di cumulo in riferimento all'art. 3, c. 1, Cost.

V. anche le argomentazioni sviluppate da Corte cost., 11 novembre 2016, n. 241, *ivi*, 2016, 5-6, 506, con cui è stata respinta la questione di costituzionalità posta da Corte dei conti, Sez. giur. Marche, con riferimento alla diversa limitazione, al 70 per cento, della cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo delle pensioni privilegiate ordinarie, escludendole dal regime di totale cumulabilità integrale con i redditi da lavoro, autonomo e dipendente, introdotto per le pensioni dirette di anzianità.

Per ulteriori approfondimenti, in dottrina, cfr. A. Cerulo, *Il cumulo tra pensione e retribuzione, tra variabili normative e pronunce (quasi) costanti della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, 291. [F. Izzo]

*mancanza di idonei candidati tra i dirigenti dei ruoli dell'amministrazione conferente, va rimessa alla discrezionalità della medesima amministrazione la scelta tra il ricorso a dirigenti di altre amministrazioni, ai sensi del c. 5-bis d.lgs. n. 165/2001, ovvero a soggetti esterni, privi di qualifica dirigenziale. (1)*

---

(1) Nell'affermare il principio di cui in massima, la sezione ha così risolto il dubbio interpretativo se il conferimento di un incarico dirigenziale a soggetti esterni dovesse essere necessariamente preceduto da un previo interpello rivolto ai dirigenti di altre amministrazioni pubbliche ai sensi del c. 5-bis dell'art. 19 d.lgs. n. 165/2001.

A tale riguardo, è opportuno rammentare che il potere di conferimento della titolarità di uffici dirigenziali a soggetti "esterni", disciplinato dal c. 6 dell'art. 19 cit., ha carattere eccezionale, essendo finalizzato ad assicurare all'amministrazione la disponibilità di professionalità elevate e particolari in un periodo di tempo determinato.

Il presupposto per il legittimo esercizio di tale potere consiste, infatti, nella mancanza, nei ruoli dell'amministrazione conferente, di persone in possesso di una "particolare e comprovata qualificazione professionale". Da qui, la ripetuta sottolineatura, nella giurisprudenza della Corte dei conti, della necessità di un'accurata istruttoria da parte dell'amministrazione volta a dimostrare l'assenza nell'ambito del proprio personale dirigenziale della particolare professionalità ricercata, nonché di un'adeguata motivazione del conferimento dell'incarico (cfr., in luogo di molti, Corte conti, Sez. centr. contr., 30 dicembre 2014, n. 36, in questa *Rivista*, 2014, 5-6, 53, secondo cui la suddetta *non rinvenibilità* deve essere apprezzata oggettivamente, essendo la norma «per un verso, tesa a limitare il ricorso a contratti al di fuori dei ruoli dirigenziali in ossequio a ragioni di contenimento della spesa pubblica, nonché di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, per altro verso, a non mortificare le aspettative dei dirigenti interni che aspirano a ricoprire quel posto».).

In argomento v. anche Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 9, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, 847, con nota di E. Pasqualetto, *Il rapporto a termine con la pubblica amministrazione del dirigente esterno*, 850, che ha dichiarato l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 97, c. 3 (ora 4), Cost., di una legge regionale che consentiva la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni all'amministrazione regionale senza circoscriverla a casi nei quali ricorressero specifiche esigenze di interesse pubblico. La Corte costituzionale ha osservato che le deroghe legislative al principio costituzionale, secondo cui agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, sono legittime soltanto in presenza di peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle in relazione al buon andamento.

L'ulteriore previsione normativa, rintracciabile nella disposizione del c. 6, di limiti numerici agli incarichi conferibili a soggetti esterni conferma la natura eccezionale di tale modalità di individuazione dei destinatari di incarichi dirigenziali.

I limiti sono definiti dalla norma in termini percentuali rispetto alla dotazione organica dei dirigenti dell'amministrazione conferente e hanno formato oggetto di una deroga, a opera dell'art. 1, c. 15, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, che ne ha consentito il raddoppiamento ai fini della copertura delle posizioni dirigenziali vacanti, purché relative «a compiti strettamente e direttamente funzionali» all'attuazione del Pnrr. Su questo ampliamento cfr. le osservazioni fortemente critiche di B.G. Mattarella, *I dirigenti esterni e lo sguardo corto*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 4, 425.

V. anche il successivo d.l. n. 44/2023, che, sempre nel perseguimento della dichiarata finalità di rafforzare la capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni ai fini della

## Lombardia

realizzazione degli obiettivi del Pnrr, con le modifiche di cui all'art. 1, c. 1, ha elevato al dodici per cento il limite percentuale in argomento, riferendolo a tutti gli incarichi dirigenziali, generali e non generali, delle amministrazioni «che rivestono la qualifica di soggetti attuatori del Pnrr».

Sul conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi del citato c. 6 dell'art. 19, è intervenuta, in tempi recenti, anche Corte conti, Sez. centr. contr., 23 agosto 2022, n. 4, che ha rimarcato l'ampia discrezionalità di cui gode l'amministrazione nella individuazione del soggetto più idoneo, precisando che per il conferimento di tali incarichi non è previsto a livello legislativo alcun obbligo di ricercare, mediante avviso o interpello, la figura di particolare e comprovata qualificazione professionale

Va anche precisato che, per costante giurisprudenza della Corte di cassazione, in materia di pubblico impiego privatizzato, in generale, gli atti di conferimento di incarichi dirigenziali rivestono la natura di determinazioni negoziali cui devono applicarsi i criteri generali di correttezza e buona fede, alla stregua dei principi di imparzialità e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., che obbligano l'amministrazione pubblica a valutazioni comparative motivate, rispetto alle quali gli aspiranti all'incarico sono titolari di una posizione soggettiva di interesse legittimo di diritto privato, tutelabile, anche in forma risarcitoria, ai sensi dell'art. 2907 c.c. (cfr., tra le tante, Cass., Sez. lav., ord., 16 aprile 2019, n. 10567 e 24 settembre 2015, n. 18972, che si soffermano anche sul profilo della necessaria esternazione da parte del datore di lavoro pubblico, attraverso un'idonea motivazione del provvedimento, delle ragioni giustificatrici della scelta sottesa al conferimento dell'incarico. A queste *adde id.*, 2 febbraio 2018, n. 2603, che riguarda il caso dell'anticipata esecuzione del contratto di lavoro di un dirigente prima della registrazione del decreto di conferimento dell'incarico stesso da parte della Corte dei conti, successivamente revocato dall'amministrazione).

Occorre aggiungere, infine, due ulteriori indicazioni di contesto: 1) il concetto di "esterno", quale possibile destinatario di un incarico dirigenziale ai sensi del citato c. 6, è stato oggetto di un'interpretazione evolutiva per la quale oggi si considera "esterno" anche chi a rigore tale non è, come nel caso del funzionario, non dirigente, interno alla stessa amministrazione che vuole conferire l'incarico.

Su questa evoluzione cfr. Corte conti, Sez. centr. contr., 21 dicembre 2004, n. 13, in questa *Rivista*, 2004, 6, 3, che ha ritenuto legittimo il conferimento di incarichi di livello dirigenziale generale *ex art.* 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, come novellato dalla l. n. 145/2002, a dipendenti dell'area C del Ministero dei beni e delle attività culturali (e cioè appartenenti a una posizione funzionale prevista per l'accesso alla dirigenza), non ritenendo che la norma possa essere applicata alle sole professionalità "esterne".

2) Il testo originario dell'art. 19 d.lgs. n. 165/2001 non differenziava la posizione di chi già fosse dirigente in altra amministrazione (diversa, cioè da quella nel cui ambito è collocato il posto da conferire) da quella di chi fosse privo di tale qualifica.

La disciplina di cui al c. 5-*bis*, concernente appunto il conferimento di incarichi dirigenziali a soggetti "esterni" rispetto all'amministrazione conferente, ma già dipendenti, come dirigenti, di altre amministrazioni pubbliche, è stata introdotta dalla citata l. n. 145/2002, che, anche per questa ipotesi, aveva previsto determinati limiti percentuali, ancorché in misura maggiore rispetto agli incarichi conferibili a soggetti "esterni", privi di qualifica dirigenziale.

Nell'ambito delle misure intese a *facilitare* l'attuazione del Pnrr, l'art. 3 del citato d.l. n. 80/2021, nel testo risultante dalle modifiche introdotte in sede di conversione, ha eliminato i limiti percentuali di cui al c. 5-*bis*. Sull'esatta individuazione della portata abrogativa di tale soppressione cfr. L. Olivieri, *La fiducia nel reclutamento dei dirigenti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*,

3 – Sezione controllo Lombardia; parere 19 gennaio 2024; Pres. Riolo, Rel. Liguori; Provincia di Brescia.

### Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Bilancio consolidato – Casi di esclusione di enti dal perimetro di consolidamento – Possibilità di interpretazione analogica – Non sussiste – Fattispecie.

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, art. 11-*ter*, allegato 4/4.

*I casi di esclusione di enti e società che compongono il gruppo amministrazione pubblica dal perimetro del consolidamento, per l'impossibilità di reperire le informazioni necessarie in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate, sono estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (quali terremoti, alluvioni e altre calamità naturali), non suscettibili di interpretazione analogica o estensiva (nella specie, veniva rappresentata dal comune istante la difficoltà nell'ottenere da un consorzio di bonifica le informazioni e la documentazione necessarie per il processo di consolidamento).*

*Considerato – (Omissis) 2.* Il quesito formulato dalla Provincia di Brescia, dunque, mira a conoscere l'avviso di questa sezione sulla possibilità di escludere dal perimetro di consolidamento un ente strumentale partecipato (art. 11-*ter*, c. 2, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e punto 2.2 dell'allegato 4/4 "Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato"), per "impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento" (punto 3.1, lett. b, del richiamato allegato 4/4). Dopo aver correttamente individuato la disciplina primaria e attuativa, infatti, l'interrogante espone le difficoltà riscontrate nell'ottenere dal consorzio di bonifica le informazioni e la documentazione necessarie per il processo di consolidamento.

3. La Sezione ritiene necessario richiamare testualmente il pertinente passo del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, per evidenziarne la portata e l'esatto ambito di applicazione:

3.1. Attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo:

3.1.1. Individuazione degli enti da considerare per la predisposizione del bilancio consolidato

Al fine di consentire la predisposizione del bilancio consolidato, gli enti capogruppo predispongono due distinti elenchi concernenti: 1) gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, in applicazione dei principi indicati nel

2021, 6, 691, che sottolinea favorevolmente la finalità, perseguita, in questo modo, dal legislatore, di favorire la "circolarità" dei dirigenti pubblici, agevolando anche il passaggio dei dirigenti dalle amministrazioni diverse da quelle statali verso quelle statali. [F. Izzo]

paragrafo 2, evidenziando gli enti, le aziende e le società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese; 2) gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato. [...]

Gli enti e le società del gruppo compresi nell'elenco di cui al punto 1 possono non essere inseriti nell'elenco di cui al punto 2 nei casi di: [...]

b) *Impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate.* I casi di esclusione del consolidamento per detto motivo sono evidentemente estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali). Se alle scadenze previste i bilanci dei componenti del gruppo non sono ancora stati approvati, è trasmesso il preconsuntivo o il bilancio predisposto ai fini dell'approvazione".

4. Come fatto palese dal tenore letterale delle disposizioni sopra riportate, quindi, l'ente locale a capo del "gruppo amministrazione pubblica", definito dal cosiddetto elenco 1, può ben escludere dal cosiddetto elenco 2, ovvero dal perimetro del consolidamento, gli enti e le società compresi nel primo elenco nei casi di "impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento". La lettura completa della citata lettera b, peraltro, e in particolare del secondo periodo, evidenzia senza margine di dubbio che:

*I casi di esclusione del consolidamento per detto motivo sono evidentemente estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali).*

5. Ne risulta chiaramente il carattere eccezionale e straordinario, e perciò non suscettibile di interpretazione, neppure analogica o estensiva, dell'impossibilità che giustifica l'esclusione di enti e società che compongono il gruppo amministrazione pubblica dal perimetro del consolidamento.

*P.q.m., la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, esprime come segue il proprio avviso sulla richiesta di parere del presidente della Provincia di Brescia: "I casi di esclusione di enti e società che compongono il gruppo amministrazione pubblica dal perimetro del consolidamento, per l'impossibilità di reperire le informazioni necessarie in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate, sono estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali). Non è pertanto ammessa l'interpretazione, neppure analogica o estensiva, dei casi e dell'impossibilità che giustificano l'esclusione".*

19 – Sezione controllo Lombardia; parere 19 gennaio 2024; Pres. Riolo, Rel. Gasparo; Comune di Osio Sotto.

**Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Società partecipata – Compensi per gli amministratori – Limiti all'ammontare – Riferimento spe-**

**sa sostenuta nel 2013 – Possibilità di deroga – Non sussiste.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 1; 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. 4, c. 4; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 11, cc. 6, 7.

*Nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016, un comune non può procedere all'adeguamento del compenso inizialmente fissato per gli amministratori delle società a controllo pubblico, così derogando ai limiti imposti dalle disposizioni di contenimento della spesa pubblica, di cui all'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, in base al quale il costo annuale sostenuto per tali compensi non deve superare l'80 per cento di quello complessivamente registrato per la medesima finalità nel 2013. (1)*

(1) Con la pronuncia in epigrafe la Sezione regionale di controllo per la Lombardia fornisce indicazioni in merito ai vincoli vigenti sull'ammontare dei compensi degli amministratori delle società partecipate dagli enti locali. Come noto, la normativa di riferimento in materia è rappresentata dall'art. 11, c. 6, Tusp il quale affida ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, da adottare previa intesa in Conferenza unificata, la fissazione dei limiti alla determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti delle società sottoposte a controllo pubblico da parte degli enti locali e delle regioni. Tale decreto deve definire gli indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi, al fine di individuare fino a cinque fasce per la classificazione delle suddette società.

Nelle more dell'adozione del richiamato atto regolamentare, secondo la pronuncia in epigrafe, continuano a trovare applicazione i vincoli imposti dalla normativa di *spending review* di cui all'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012. Infatti, con la chiara finalità di ottenere il più ampio risparmio possibile di pubblico denaro a beneficio del bilancio dell'ente e della cosiddetta finanza pubblica allargata, detta norma ha introdotto un vincolo tassativo, attraverso la previsione di un preciso tetto di spesa, ossia un costo annuale per i compensi degli amministratori non superiore all'80 per cento di quello complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

In linea con l'approdo ermeneutico della pronuncia in discorso v. Corte conti, Sez. contr. reg. Liguria, 27 marzo 2020, n. 29, in questa *Rivista*, 2020, 2, 182, con nota di P. Cosa.

In tema di vincoli ai compensi agli amministratori delle società a controllo pubblico si veda:

- Sez. contr. reg. Lombardia, 8 gennaio 2015, n. 1, *ivi*, 2015, 1-2, 129, ove si precisa che, nel caso in cui l'ente non avesse affrontato alcun esborso, neppure minimo, nell'annualità presa a riferimento per limitare la specifica voce di spesa, ovvero nel 2013, era possibile prendere a parametro l'ultimo esercizio nel quale l'ente avesse sostenuto tale tipologia di spesa, purché l'importo sul quale calcolare il limite da rispettare fosse stato aggiornato tenendo conto dei vincoli introdotti dal d.l. n. 78/2010;

- Sez. contr. reg. Lombardia, 23 gennaio 2023, n. 14, *ivi*, 2023, 1, 170, con nota di commento, nella quale si specifica che, al fine di verificare l'avvenuto rispetto del limite massimo

*Merito* – 1. Il Comune di Osio Sotto, in sede di prospettazione del dubbio interpretativo concernente il limite dei compensi per gli organi delle società partecipate da enti locali, ha richiamato il quadro positivo di interesse di cui al combinato disposto *ex artt.* 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, e 11, cc. 6 e 7 Tusp.

In sede di esame dell'impianto vincolistico tratteggiato dalle predette disposizioni, si rammenta che, a mente del referente normativo costituito dall'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016, le società in parola sono suddivise in cinque fasce sulla base di indicatori qualitativi e quantitativi definiti con decreto del Ministero dell'economia e finanze; per ciascuna fascia è determinato il limite dei compensi massimi a cui fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti delle società ivi ricomprese, rimanendo in ogni caso invalicabile la soglia di euro 240.000 annui.

Posto che il precitato decreto non è stato ancora adottato, soccorre a tale periodo di *vacatio* il regime transitorio di cui al successivo c. 7 dello stesso articolo che rinvia appunto, nelle more di emanazione del regolamento del Mef, alle disposizioni di cui all'art. 4, c. 4, secondo periodo, d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, le quali fissano un puntuale vincolo finanziario attraverso la previsione di un preciso tetto di spesa, ossia un costo annuale per i compensi degli amministratori non superiore all'80 per cento di quello complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

La lettura combinata delle due disposizioni non lascia adito a dubbi interpretativi, derivando, quale logica conseguenza, secondo giurisprudenza contabile consolidata che, per effetto del rimando del ridetto c. 7 dell'art. 11, citato, all'art. 4, c. 4, secondo periodo del d.l. n. 95/2012, anch'esso parimenti menzionato, “*rimane in vita, in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016, il limite finanziario costituito dal costo sostenuto per compensi all'organo di amministrazione nel 2013*”, assumendo il regolamento in discorso dignità di atto necessario e infettabile affinché la nuova disciplina possa trovare ingresso nell'ordinamento

---

dei compensi (euro 240.000) di cui all'art. 11, c. 6, d.lgs. n. 175/2016, corrisposti agli amministratori, dirigenti e dipendenti da parte delle società a controllo pubblico, la regione partecipante deve ricomprendere nel computo degli stessi anche le erogazioni corrisposte a tali figure professionali da altre società a controllo pubblico (nel caso di specie l'amministratore risultava percettore di compensi da parte di Rai-Radiotelevisione italiana s.p.a., a controllo pubblico, in quanto consigliere di amministrazione della stessa);

Sulla nozione di società a controllo pubblico v. Corte conti, Sez. riun. contr., 20 giugno 2019, n. 11, *ivi*, 2019, 3, 139, secondo cui sono tali quelle in cui una o più amministrazioni dispongono della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un'influenza dominante). [A.M. QUAGLINI]

(cfr. Sez. contr. reg. Liguria n. 90/2016/Par e n. 29/2020/Par, richiamate nella delibera di questa sezione n. 125/2021/Par). Nello stesso senso si sono espresse altre pronunce rese in sede consultiva dalle sezioni territoriali, quali la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 222/2023/Par e quella della Sezione Sardegna (par. n. 124/2022) che a loro volta rinviano a precedenti arresti giurisprudenziali, tutti volti a ribadire la tassatività e l'inderogabilità del criterio normativo di riferimento, da ritenersi immediatamente precettivo.

In termini esplicativi è stato ribadito che “*l'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, stante la sua natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, non può essere derogato neanche nel caso in cui alle società in questione vengano attribuiti nuovi compiti o esse siano investite da un processo di riorganizzazione, né in considerazione dei nuovi e maggiori incarichi assunti dagli amministratori, della complessità delle funzioni svolte e della relativa assunzione di responsabilità da questi assunte. [...] La menzionata disposizione, infatti, inserita nella normativa della “spending review”, e preordinata all'ottenimento del più ampio risparmio possibile di pubblico denaro a beneficio del bilancio dell'ente e della cosiddetta finanza pubblica allargata, ha introdotto un vincolo tassativo*”. Nello stesso senso si è espressa la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 222/2023/Par che ha richiamato, in tale sede, la giurisprudenza di questa sezione e, in termini, anche il parere reso dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata con deliberazione n. 10/2018/Par nel passaggio motivazionale a tenore del quale “*l'indisponibilità degli interessi costituzionalmente protetti, sottesi all'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, rendono, dunque, il diritto al compenso dell'organo amministrativo di società partecipate geneticamente limitato e fanno della disposizione sopra menzionata precetto inderogabile pur nelle evenienze e nelle singolarità della fattispecie concreta*”.

Né si ravvisa un avviso contrario nella deliberazione di questa sezione (n. 14/2023/Par), come di contro affermato dall'amministrazione civica, considerato che il collegio, con tale pronuncia, nel ribadire che il Tusp stabilisce la vigenza interinale delle disposizioni di cui all'art. 4, c. 4, secondo periodo, citato, ha rimarcato, a fronte della perdurante mancata adozione del decreto Mef, l'immediata applicabilità del limite di 240.000 euro.

Né può essere richiamata, a sostegno dell'auspicata possibilità, da parte dell'ente, di revisione dei compensi in esame nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia n. 15/2020/Par, trattandosi in quella sede dell'individuazione del parametro della spesa storica.

In linea conclusiva, il chiaro tenore letterale dell'attuale quadro normativo, delineato dal combinato disposto delle norme richiamate in narrativa e più diffusamente trattate sopra, consente alla sezione di

addivenire ad una conclusione che si muove lungo il medesimo solco ermeneutico, dalla stessa costantemente avallato in materia di determinazione dei compensi *de quibus*. Quest'ultima, nella fase transitoria, deve ancora ritenersi ancorata al parametro del costo storico dell'esercizio 2013, giusta previsione dell'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, senza possibilità di revisione in aumento; ciò nell'attesa che operi il nuovo regime rimesso alla fonte regolamentare *ex art. 11, c. 6, Tusp* (c.d. "decreto fasce"), diversamente ancorato ad "*indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi*" della struttura societaria partecipata dalle amministrazioni pubbliche.

Tanto premesso, non può che essere espresso in senso negativo il riscontro al quesito sottoposto al collegio in ordine alla possibilità di "*derogare ai limiti imposti dalla normativa di riferimento e adeguare il compenso inizialmente fissato per l'amministrazione della società nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, c. 6, t.u. n. 175/2016, che disciplinerà i nuovi criteri di determinazione compensi spettanti agli organi amministrativi delle società pubbliche*". L'attuale vigenza delle disposizioni vincolistiche di cui all'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, in ossequio al dettato legislativo *ex c. 7* dell'art. 11 Tusp, impone che il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società non superi l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

*P.q.m.*, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, si esprime in termini negativi in ordine alla richiesta di parere volta a conoscere se sia "*possibile derogare ai limiti imposti dalla normativa di riferimento e adeguare il compenso inizialmente fissato per l'amministrazione della società nelle more dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 11, c. 6, t.u. n. 175/2016*". L'attuale vigenza delle disposizioni vincolistiche di cui all'art. 4, c. 4, d.l. n. 95/2012, in ossequio al dettato legislativo *ex c. 7* dell'art. 11 Tusp, impone che il costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori di tali società non superi l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013.

\* \* \*

### Piemonte

62 – Sezione controllo Piemonte; deliberazione 15 febbraio 2024; Pres. Attanasio, Rel. Poggi, Di Vita, Carapellucci; L'avanzamento dei progetti del Pnrr di competenza della Regione Piemonte.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Piano nazionale di ripresa e resilienza – Utilizzo dei fondi assegnati al territorio valdostano – Relazione secondo semestre 2023.**

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 or-

ganismi, a norma degli artt. 1 e 2 l. 5 maggio 2009, n. 42, art. 1; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 1; d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, misure urgenti relative al Fondo complementare al Pnrr e altre misure urgenti per gli investimenti, art. 1; d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per l'efficienza della giustizia, art. 1; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2021, n. 156, disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza (delle ferrovie e) delle infrastrutture stradali e autostradali, art. 1; d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, art. 1; d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, art. 1.

*Nell'ambito dell'attività di controllo programmata per l'anno 2023, la Sezione regionale di controllo per il Piemonte ha approvato il referto conclusivo dell'indagine condotta in merito all'avanzamento dei progetti del Pnrr di competenza della Regione Piemonte.*

*In particolare, la sezione, a partire dal report semestrale sullo stato di attuazione del Piano nazionale predisposto dalla Regione Piemonte alla data del 30 giugno 2023 e selezionando, nell'ambito delle Missioni, gli interventi e gli investimenti di maggior impatto socio-economico e quelli rispetto ai quali si erano rilevate situazioni di potenziale criticità per l'implementazione dei rispettivi cronoprogrammi di realizzazione, ha individuato gli ambiti meritevoli di approfondimento, attinenti alle Missioni 1, 2, 3 e 6, e, dopo una rassegna delle novità normative concernenti il medesimo Piano nazionale emanate nel secondo semestre 2023, ha effettuato l'analisi dei principali investimenti di tali Missioni, il loro stato di attuazione e le connesse problematiche emerse.*

*Più precisamente, con riguardo al progetto "Pnrr-1000 esperti" nell'ambito della Missione 1-Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, che vede attualmente, dopo i rifinanziamenti,*

un massimo di ottanta professionisti contrattualizzabili dalla Regione Piemonte e organizzati in gruppi di lavoro provinciali, la sezione ha ritenuto necessaria, anche alla luce del compenso individuale annuo forfettariamente stabilito, la conservazione di una reportistica dalla quale si possa ricostruire, per ciascun professionista, la qualità e quantità delle prestazioni effettivamente svolte, distinguendo almeno per ente/soggetto ausiliato e per progetto/intervento nell'ambito del quale il supporto del professionista è stato fruito.

Rispetto, poi, al progetto “Attrattività dei borghi”, linea di finanziamento 1, che vede interventi concentrati nell'abitato del Comune di Elva (CN) per un importo finanziato complessivo di venti milioni di euro, la sezione ha invitato l'amministrazione regionale ad adottare le misure necessarie per agevolare e conservare adeguatamente l'accessibilità al borgo medesimo, onde evitare che eventuali disagi meteorologici o geologici possano pregiudicare l'attrattività della località, sia in termini turistici sia per gli operatori direttamente impiegati nelle attività che si intendono insediare, e quindi gli auspici di crescita economica che tali investimenti dovrebbero innescare.

Quanto alla Missione 2-Rivoluzione verde e transizione ecologica, con riguardo ai progetti relativi alla Componente 2, Investimento 3.1-“Produzione di idrogeno verde in aree industriali dismesse (hydrogen valleys)”, la sezione ha rilevato che i target e le milestone previsti per la misura sono stati finora raggiunti, in quanto sono stati approvati i tre progetti finanziati che saranno da concludere entro il 2026; taluni ritardi si sono, invece, registrati in relazione ai progetti finanziati a valere sulla Componente 4, Investimento 3.4-“Bonifica dei siti orfani” relativamente alla sottoscrizione dell'Accordo tra tutti i soggetti interessati (Ministero, regioni, comuni, in qualità di “soggetti attuatori”), dovuti alla richiesta di modifiche dello schema di accordo iniziale da parte di alcune regioni. In entrambi i casi, si è raccomandato alla regione un attento monitoraggio dell'avanzamento dei progetti in modo da intercettare tempestivamente criticità che possono ostacolare il rispetto dei target.

In merito al “Programma di riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica”, finanziato attraverso il “Piano nazionale per gli investimenti complementari”, non si sono evidenziate particolari criticità e la regione ha riferito che sono stati erogati il primo acconto e buona parte del secondo ai soggetti attuatori (regioni e Atc), non ravvisando particolari ostacoli al rispetto dell'obiettivo relativo alla realizzazione del 50 per cento dei lavori entro il 31 dicembre 2024; in argomento, la sezione ha raccomandato di vigilare sul rispetto di tale scadenza, atteso che dal report di monitoraggio redatto dall'ente al 30 settembre 2023, in diversi casi, i lavori risultavano ancora da avviare o appena iniziati.

Per i progetti della Missione 6-Salute, il coordinamento esercitato dalla Regione Piemonte sui soggetti sub-attuatori e il monitoraggio della loro azione è apparso adeguato; tuttavia, sono emerse alcune cri-

ticità nell'alimentazione della piattaforma ReGis, nonché il ricorso a strumenti di monitoraggio extra-sistema che, per quanto utili, contraddicono le indicazioni normative circa l'impiego esclusivo di ReGis.

Inoltre, sempre in relazione alla Missione 6, nel 2023 sono emersi ritardi nella realizzazione delle Centrali operative territoriali, la cui completa attivazione, prevista per il primo trimestre 2024, sarà probabilmente differita (come il relativo termine previsto dal Piano).

La sezione ha, infine, evidenziato che permangono dubbi sull'effettivo e integrale rispetto dei criteri ambientali Dnsh (Do no significant harm) nell'ambito di taluni degli interventi edilizi relativi alla Missione 6; ciò rappresenta un rischio per i soggetti attuatori, che dovrà essere adeguatamente monitorato da parte dell'amministrazione regionale. (1)

\*\*\*

## Puglia

22 – Sezione controllo Puglia; parere 23 febbraio 2024; Pres. Barisano, Rel. Natali; Comune di Cerignola.

**Contabilità regionale e degli enti locali – Proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni al Codice della strada – Destinazione a misure di assistenza e previdenza per il personale di Polizia provinciale e municipale – Assoggettamento ai limiti per il trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni – Esclusione.**

Cost., art. 38; d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nuovo codice della strada, art. 208, c. 4, lett. c); 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), della l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, art. 23, c. 2.

*L'utilizzo dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da violazioni al codice della strada per misure di assistenza e previdenza per il personale di Polizia provinciale e municipale non è assoggettato al limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni. (1)*

(1) Il testo integrale della relazione si legge in <[www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)>.

(1) I. - In base all'art. 208, c. 4, d.lgs. n. 285/1992, una quota pari al 50 per cento dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni previste dal codice è destinata: a) in misura non inferiore a un quarto, a interventi di sostituzione, ammodernamento, potenziamento, messa a norma e manutenzione della segnaletica delle strade di proprietà dell'ente; b) in misura non inferiore a un quarto, al potenziamento delle attività di controllo e accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mez-

*Fatto* – Con la nota citata in epigrafe il sindaco del Comune di Cerignola ha formulato una richiesta di parere ex art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 tesa a conoscere l'assoggettamento o meno dei proventi derivanti da violazioni del codice della strada agli attuali vincoli in tema di trattamento economico accessorio. (*Omissis*).

zi e attrezzature dei corpi e dei servizi di polizia provinciale e municipale; 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 e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all’articolo 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 lettere d-bis) ed e) del comma 1 dell’articolo 12, alle misure di cui al comma 5-bis del presente articolo e a interventi a favore della mobilità ciclistica”.

II. - In linea con quanto previsto da precedenti disposizioni (art. 9, c. 2-bis, d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010; art. 1, c. 236, l. n. 208/2015), l’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 ha stabilito che – nelle more della graduale convergenza, a opera della contrattazione collettiva nazionale, per ogni comparto o area di contrattazione, dei trattamenti economici accessori del personale delle pubbliche amministrazioni – l’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche non può superare il corrispondente importo determinato per l’anno 2016.

III. - Pronunciandosi sull’ambito applicativo dell’allora vigente art. 9, c. 2-bis, d.l. n. 78/2010 la Sezione delle autonomie (n. 22/2015) ha affermato che le somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la Polizia municipale, da includere nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell’art. 1, c. 557, l. n. 296/2006, devono essere “escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti di cui all’art. 9, cc. 1 e 2-bis, d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni dalla l. n. 122/2010”; ciò in base alla considerazione che le somme destinate a finanziare la previdenza complementare non vengono erogate nella retribuzione.

IV. - Con la pronuncia consultiva in esame la Sezione pugliese, avuto riguardo, da un lato, alla natura della spesa in esame (previdenziale e non retributiva) e, dall’altro, alla riconosciuta “sostanziale continuità teleologica esistente tra i diversi tetti di spesa” (Sez. autonomie, 25 luglio 2017, n. 20, in questa Rivista, 2017, 5-6, 68), previsti nel tempo dal legislatore con riferimento al trattamento economico accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, ha escluso che l’utilizzo dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da violazioni al codice della strada per misure di assistenza e previdenza per il personale di polizia provinciale e municipale resti assoggettato al limite dell’ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni pubbliche attualmente contemplato dall’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017.

V. - In argomento v. Sez. contr. reg. Toscana, 22 gennaio 2024, n. 2, in questo fascicolo, 193, con nota di di F. Izzo, *Le finalità del vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada*, e A. Naddeo, *Il welfare non è salario: via dai tetti all’accessorio*, in *IlSole24Ore*, edizione 4 marzo 2024. [G. NATALI]

*Diritto* – (*Omissis*) 4.4. Per quel che più direttamente rileva ai fini della soluzione da offrire all’odierno quesito, la deliberazione n. 22/2015, richiamata dal comune istante, ha affrontato la questione relativa, per un verso, alla natura giuridica da attribuire alle somme destinate alla previdenza complementare, nel caso di specie alla polizia municipale e, per altro verso, all’applicabilità delle diverse disposizioni adottate in materia di riduzione delle spese di personale dalla legislazione degli ultimi anni.

In tale sede, risolvendo un contrasto interpretativo in ordine all’assoggettamento di dette somme, oltre che al limite alla spesa per il personale ex art. 1, c. 557, della l. n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), ai vincoli posti alle risorse destinate al trattamento accessorio del personale ai sensi dell’art. 9, cc. 1 e 2-bis, d.l. n. 78/2010, la Sezione delle autonomie ha affermato che, mentre ai fini dell’obbligo di riduzione della spesa di cui all’art. 1, c. 557, l. n. 296/2006 sono da ricomprendere tutte le spese relative al personale (incluse quelle derivanti dalla previdenza complementare), con riferimento al tetto retributivo di cui al d.l. n. 78/2010, è decisivo stabilire se un emolumento abbia o meno funzione retributiva.

In tale prospettiva, «può essere diverso l’aggregato di riferimento se il focus è posto sulla prestazione percepita (più o meno onnicomprensiva di diverse voci), piuttosto che sulla spesa sostenuta dall’ente, considerando che gli oneri previdenziali costituiscono parte integrante della spesa stessa.

Infatti, quando il legislatore interviene ai fini di “riduzione della spesa”, come nel caso dell’art. 1, c. 557, della l. n. 296/2006 anche le linee guida adottate dalla Sezione delle autonomie in applicazione del disposto di cui all’art. 1, cc. 166 ss., l. n. 266/2005 includono espressamente i trattamenti derivanti da previdenza complementare per la polizia municipale nell’aggregato da calcolare ai fini del previsto contenimento, così come, sono compresi nell’aggregato gli oneri previdenziali in generale (cfr. delib. n. 13/2015).

Se, invece, il riferimento è al trattamento “erogato al dipendente”, non possono considerarsi nel tetto le somme destinate a finanziare la previdenza complementare, che non vengono erogate nella retribuzione. Infatti, le somme accantonate per previdenza complementare formano un montante che viene poi convertito in una forma assicurativa, per l’erogazione di una rendita di carattere pensionistico».

La sezione ha quindi affermato il seguente principio di diritto “Le somme accantonate a titolo di previdenza complementare per la polizia municipale debbono essere incluse nella spesa del personale oggetto di contenimento ai sensi dell’art. 1, c. 557, l. 27 dicembre 2006, n. 296, mentre vanno escluse dal calcolo del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti di cui all’art. 9, cc. 1 e 2-bis, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122”.

4.5. Tale approdo interpretativo è stato confermato dalla successiva deliberazione n. 5/2019 che, eviden-

ziando il ruolo assunto dalla Sezione delle autonomie nell'individuare le tipologie di risorse da escludere dagli accennati limiti di spesa “alla luce della ratio della disposizione vincolistica, come individuata dalle deliberazioni n. 51/2011 delle Sezioni riunite e n. 2/2013 di questa sezione”, ha richiamato la deliberazione n. 22/2015 tra quelle con cui “sono stati messi in luce gli incentivi i cui finanziamenti non risultano imputabili ai capitoli di spesa ordinariamente destinati al trattamento accessorio del personale”.

4.6. Infine, con riferimento al limite fissato dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, è stato di recente ricordato che “Le Sezioni regionali di controllo di questa Corte hanno precisato che non rientrano nel limite sopra citato quelle erogazioni che sono prive di finalità retributiva e che assolvono ad una funzione contributivo-previdenziale o assistenziale” (Corte conti, Sez. contr. reg. Piemonte, n. 14/2024).

5. In relazione a quanto precede, avuto riguardo, da un lato, alla natura della spesa in esame (previdenziale e non retributiva) e, dall'altro, alla riconosciuta “sostanziale continuità teleologica esistente tra i diversi tetti di spesa” previsti nel tempo dal legislatore con riferimento al trattamento economico accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, è possibile rispondere al quesito del Comune di Cerignola nel senso che l'utilizzo dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da violazioni al codice della strada per misure di assistenza e previdenza per il personale di polizia provinciale e municipale, ex art. 208, c. 4, lett. c), d.lgs. n. 285/1992, non è assoggettato al limite dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 165/2001, attualmente contemplato dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017.

\* \* \*

### Sardegna

14 – Sezione controllo Sardegna; deliberazione 23 febbraio 2024; Pres. Contu, Rel. Ragucci; Comune di Ossi.

**Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Rendiconto – Ripiano del disavanzo di amministrazione – Costituzione del fondo di riserva per un ammontare pari al disavanzo accertato – Surrogabilità con il meccanismo ex art. 188 Tuel – Non sussiste.**

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt., 141, 166, 188 e 227; 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 della l. 5 maggio 2009, n. 42; art. 42, c. 12, allegato 4/2.

*A fronte dell'accertamento, in sede di approvazione del rendiconto, di un disavanzo di amministrazione, l'ordinamento giuscontabile contempla un meccanismo legale tipico ai fini del relativo ripiano (immediata applicazione all'esercizio in corso di gestione, con possibilità di ripiano negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliazione: art. 188 Tuel), non surrogabile dalla previsione di un fondo di riserva – strumento preventivo e programmatico, finalizzato a fronteggiare esigenze straordinarie di bilancio (art. 166 Tuel) – per un ammontare corrispondente al disavanzo accertato. (1)*

(1) I. - Nell'ambito delle disposizioni dedicate alla programmazione di bilancio, l'art. 166 Tuel prescrive agli enti locali di iscrivere nella missione “Fondi e Accantonamenti”, all'interno del programma “Fondo di riserva”, un fondo di riserva non inferiore allo 0,30 e non superiore al 2 per cento del totale delle spese correnti di competenza inizialmente previste in bilancio (c. 1); il fondo è utilizzato, con deliberazioni dell'organo esecutivo da comunicare all'organo consiliare nei tempi stabiliti dal regolamento di contabilità, “nei casi in cui si verificano esigenze straordinarie di bilancio o le dotazioni degli interventi di spesa corrente si rivelino insufficienti” (c. 2); nel caso in cui l'ente si trovi in una delle situazioni previste dagli artt. 195 e 222 Tuel, il limite minimo è stabilito nella misura dello 0,45 per cento del totale delle spese correnti inizialmente previste in bilancio (c. 2-ter); nella missione “Fondi e Accantonamenti”, all'interno del programma “Fondo di riserva”, gli enti locali iscrivono un fondo di riserva di cassa non inferiore allo 0,2 per cento delle spese finali, utilizzato con deliberazioni dell'organo esecutivo (2-quater); la metà della quota minima prevista dai cc. 1 e 2-ter è riservata alla copertura di eventuali spese non prevedibili, la cui mancata effettuazione comporta danni certi all'amministrazione (c. 2-bis).

Al risultato di amministrazione il Tuel dedica invece le disposizioni degli artt. 186-188.

In particolare, ai sensi dell'art. 186 Tuel, il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio.

L'art. 187 si occupa della composizione del risultato di amministrazione, stabilendo che lo stesso è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati; nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in *disavanzo di amministrazione*; tale disavanzo è iscritto come posta a se stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188.

Quest'ultimo, a sua volta, prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliazione, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente a oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

23 – Sezione controllo Sardegna; parere 27 febbraio 2024; Pres. Contu, Est. Carneletto; Comune di Sestu.

**Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Compensi ai componenti delle commissioni di concorso – Erogazione nei limiti delle risorse disponibili – Applicabilità in aggiunta agli ulteriori vincoli – Sussiste.**

D.p.r. 9 maggio 1994, n. 487, regolamento recante norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi, art. 18, c. 1; l. 27 dicembre 2006, n. 296, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 557-*quater*; 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; l. 19 giugno 2019, n. 56, interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo, art. 3, c. 13; d.p.c.m. 24 aprile 2020, determinazione dei compensi da corrispondere ai componenti delle commissioni esaminatrici e della Commissione per l'attuazione del progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (Ripam), art. 1; l. reg. Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1, legge di stabilità 2023, art. 2, c. 1.

II. - Nella pronuncia in esame la Sezione sarda ha affrontato la questione riguardante un comune che per tre esercizi, anziché predisporre un piano di rientro per il disavanzo di amministrazione accertato con l'approvazione dei rendiconti annuali e appostare la relativa quota di disavanzo di competenza nel bilancio di previsione, effettuava una variazione di bilancio al fine di costituire, nella parte spesa, un fondo di riserva per un importo corrispondente al disavanzo registrato.

La sezione ha ritenuto tale operazione contabile non conforme al quadro normativo di riferimento: posto, infatti, che il fondo di riserva è uno strumento preordinato a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la preventiva sterilizzazione di una certa quantità di risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possano pregiudicarne il mantenimento durante la gestione, detta operazione contrasta con “i fondamentali principi di trasparenza e veridicità dei documenti contabili sia in sede previsionale che consuntiva. Diversamente opinando, il comportamento dell'ente consentirebbe una modalità di copertura del disavanzo non rituale, entrando in collisione anche con i profili temporali di rientro del deficit”.

E tanto alla luce della fondamentale esigenza di evitare fenomeni artificiali che si risolvano in “meccanismi manipolativi” (Corte cost. n. 115/2020) che finiscono per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo.

III. - In argomento v. Sez. autonomie, 25 ottobre 2016, n. 30, in questa *Rivista*, 2016, 5-6, 95, richiamata dalla deliberazione in esame, secondo cui “l'adempimento dell'obbligo di provvedere al ripiano del disavanzo accertato a rendiconto è legalmente tipico ed è garantito dagli stessi interventi sollecitatori e sostitutivi ex art. 141 Tuel, attivati in caso di inerzia nell'approvazione del rendiconto di cui all'art. 227 Tuel”. [G. NATALI]

*In tema di compensi per i componenti delle commissioni di concorso, le previsioni che ne consentono l'erogazione “nei limiti delle risorse disponibili” (art. 3, c. 13, l. n. 56/2019; art. 18, c. 1, d.p.r. n. 487/1994) integrano un limite ulteriore rispetto ai vincoli specifici per determinate tipologie di spesa, quali quello per il personale (art. 1, c. 557-*quater*, l. n. 296/2006) e per il trattamento accessorio (art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017), aventi carattere inderogabile. (1)*

*Premesso – Il Sindaco del Comune di Sestu ha posto a questa sezione il seguente quesito: “se i compensi ai componenti interni delle commissioni di concorso e ai membri dei comitati di vigilanza dipendenti dell'ente, oggi previsti dall'art. 18 d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487 ed in precedenza dall'art. 3, c. 13, l. 19 giugno 2019, n. 56, determinati negli importi dal d.p.c.m. 24 aprile 2020 e riconosciuti a tutte le pubbliche amministrazioni della Sardegna dall'art. 2, c. 1, della legge della Regione autonoma della Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili nei rispettivi bilanci, siano assoggettabili ad entrambi i limiti di spesa previsti dall'art. 1, c. 557-*quater*, l. n. 296/2006 e dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017”.*

*Diritto – (Omissis) 2. Merito*

2.1. La richiesta di ausilio consultivo formulata alla sezione richiede di delineare l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale nel quale viene a collocarsi la fattispecie in esame.

(1) Interpellata in merito ai vincoli relativi alla corrispondenza dei compensi dei membri di commissioni di concorso, la Sezione sarda ha chiarito che la previsione del limite delle “risorse disponibili” (contemplato dall'art. 3, c. 13, l. n. 56; art. 2, c. 1, l. reg. Sardegna n. 1/2023; art. 18 d.p.r. n. 487/1994) non può essere in alcun modo considerato come nuovo e unico limite in materia, trattandosi di un limite ulteriore che si aggiunge a quelli esistenti (in particolare, art. 1, c. 557-*quater*, l. n. 296/2006 per le spese di personale e art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 per il trattamento accessorio) nel relativo ambito di applicazione, che non trovano nella normativa in esame deroga alcuna.

Secondo la pronuncia in esame, l'autonomia finanziaria è riconosciuta agli enti territoriali dall'art. 119, c. 1, Cost. “nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci”, e non può, quindi, tradursi in una gestione che prescindendo dai “vincoli economici e finanziari” immanenti al bilancio.

La sezione ha richiamato Sez. autonomie 22 settembre 2015, n. 28/Qmig, in questa *Rivista*, 2015, 5-6, 157, secondo cui occorre “privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme. Non di rado, infatti, accade che nella produzione normativa risulti carente la stessa analisi di concreta attuabilità delle modalità previste nelle disposizioni emanate”.

La sezione ha concluso affermando che “In definitiva, l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa [...] va ricercato nella stessa formulazione della relativa norma. Laddove, infatti, il legislatore ha voluto restringere ovvero ampliare l'ambito di applicazione delle norme o collegare le discipline lo ha previsto espressamente con specifica e puntuale disposizione normativa”. [G. NATALI]

L'art. 3, c. 13, l. 19 giugno 2019, n. 56 (recentemente modificato dal d.l. n. 44/2023 convertito con l. n. 74/2023) stabilisce che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede all'aggiornamento *“dei compensi da corrispondere al presidente, ai membri e al segretario delle commissioni esaminatrici dei concorsi pubblici per l'accesso a un pubblico impiego indetti dalle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e dagli enti pubblici non economici nazionali, nonché al personale addetto alla vigilanza delle medesime prove concorsuali”*.

Quanto alle modalità di corresponsione dei compensi, la norma prevede che si provvede nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, *“senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”*, e che gli incarichi di presidente, membro e componente delle commissioni di concorso si considerano *“attività di servizio a tutti gli effetti di legge”*. Al riguardo si è soffermata anche la giurisprudenza di questa Corte, la quale ha precisato che *“la l. n. 56/2019, recante “Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell'assenteismo”, stabilisce all'art. 6, c. 1, che “le disposizioni di cui agli artt. 1 e 3 recano norme di diretta attuazione dell'art. 97 Cost. e costituiscono principi generali dell'ordinamento”, quali corollari del buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione; in tal modo postulando, per quel che qui occupa, che anche gli incarichi nelle commissioni esaminatrici di pubblici concorsi per l'accesso ad un pubblico impiego, vengano espletati con piena efficienza e speditezza, favorendone la partecipazione”* (Sez. contr. reg. Puglia n. 174/2021/Par).

In attuazione dell'art. 3, c. 13, l. 19 giugno 2019, n. 56 è stato adottato il d.p.c.m. 24 aprile 2020, il quale ha disposto l'aggiornamento rispetto alle disposizioni previgenti, della misura dei compensi e ha previsto che le regioni e le autonomie locali, nell'esercizio della propria autonomia, possono recepire quanto previsto dal decreto (art. 1 c. 5). Pertanto, la Regione Sardegna con l'art. 2, c. 1, della legge della Regione Autonoma della Sardegna 21 febbraio 2023, n. 1, ha esteso l'applicazione del citato d.p.c.m. a tutte le pubbliche amministrazioni della Sardegna *“nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili nei rispettivi bilanci”*.

La disciplina in materia di compensi ai membri delle commissioni di concorso si completa, poi, con l'art. 18 del d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487, nel testo da ultimo innovato dal d.p.r. 16 giugno 2023, n. 82, il quale prevede che i compensi per i componenti interni ed esterni delle commissioni e delle sottocommissioni di concorso e per i comitati di vigilanza e le segreterie dei concorsi sono stabiliti con il provvedimento di cui all'art. 3, c. 13, l. 19 giugno 2019, n. 56 e *“si applicano, nei limiti delle risorse disponibili, anche alle commissioni e sottocommissioni e ai comitati di vigi-*

*lanza dei concorsi banditi dalle regioni e dagli enti locali”*.

In ragione dei dubbi interpretativi circa i limiti di spesa applicabili in sede di corresponsione del compenso di cui trattasi, il Comune di Sestu ha formulato alla sezione richiesta di parere intesa a conoscere se la corretta applicazione di queste disposizioni normative possa ricondursi *“al solo rispetto del più ampio e generale limite di spesa previsto dall'art. 1, c. 557-quater, l. n. 296/2006 e non anche a quello imposto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, rimettendo agli enti maggiore autonomia sulla concreta allocazione delle risorse”*. Va rilevato, per inciso, che l'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, nel disciplinare il trattamento accessorio, prevede che *“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”*. Pertanto, mediante l'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, viene individuato nell'ammontare complessivo del trattamento accessorio del personale dell'anno 2016 il parametro cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi ai fini della quantificazione del trattamento economico accessorio. La norma si inserisce, per pacifica giurisprudenza contabile (cfr. Sez. contr. reg. Lombardia n. 151/2023/Par), nel quadro delle disposizioni di contenimento della spesa per il personale *“aventi natura cogente e inderogabile, in quanto rispondenti ad imprescindibili esigenze di riequilibrio della finanza pubblica ancorate al rispetto di rigidi obblighi comunitari. Tale norma è da considerare, quindi, di stretta interpretazione e non sono consentite limitazioni del suo nucleo precettivo in contrasto con il valore semantico dell'espressione normativa utilizzata”* (Sez. autonomie n. 26/2014/Qmig).

2.2. Ciò premesso, la sezione, passando al vaglio della questione oggetto della richiesta di parere in esame, intende rammentare che i limiti di spesa contenuti nelle disposizioni richiamate dall'ente nell'istanza di ausilio consultivo non sono suscettibili, in via di principio, di eccezioni, trattandosi di norme di contenimento della spesa per il personale e per il trattamento accessorio aventi natura cogente e inderogabile. Al riguardo, si osserva che le spese incluse nella fattispecie normativa di contenimento prevista dall'art. 1, c. 557-quater, l. n. 296/2006 e dall'art. 23 c. 2, d.lgs. n. 75/2017 non possono essere sottratte ai limiti che su di

esse gravano, trattandosi di disposizioni derogabili solo da espressa previsione di legge. Va rilevato che la giurisprudenza ha avuto modo di sostenere il carattere imperativo delle norme che limitano le spese di personale e la conseguente tassatività delle fattispecie derogatorie ivi contemplate, che devono trovare espresso fondamento in norme di rango primario (Sez. autonomie n. 25/2014/Qmig).

Ne discende che la previsione del limite delle “risorse disponibili” (art. 3, c. 13, l. 19 giugno 2019, n. 56; art. 2, c. 1, l. reg. n. 1/2023; art. 18, d.p.r. n. 487/1994) non può essere in alcun modo considerato come nuovo e unico limite in materia di compensi alle commissioni di concorso, ma come un limite ulteriore che si aggiunge a quelli esistenti (in particolare, art. 1, c. 557-*quater*, l. n. 296/2006 e art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017) nel relativo ambito di applicazione, che non trovano nella normativa in esame deroga alcuna, salvo i casi previsti dal legislatore.

Appare opportuno rilevare, in termini più generali, che un sufficiente e strutturale grado di elasticità nella gestione del bilancio – che rientra nell’autonomia finanziaria dell’ente – non può travolgere i limiti di spesa previsti dal legislatore per finalità di finanza pubblica. Detto in altri termini, l’autonomia finanziaria è riconosciuta agli enti dall’art. 119, c. 1, Cost. “*nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci*”, e non può, quindi, tradursi in una gestione che prescinda dai “*vincoli economici e finanziari*” immanenti al bilancio.

Muovendo da tali premesse, va evidenziato che, al fine di evitare gli effetti che scaturiscono da interpretazioni additive o derogatorie delle disposizioni, è necessario attenersi “*al principio cardine di interpretazione letterale e teleologica delle norme contenuto nell’art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale del codice civile*” (Sez. autonomie n. 28/2015/Qmig): l’art. 18, d.p.r. n. 487/1994 (come modificato dal d.p.r. 16 giugno 2023, n. 82), in particolare, individua espressamente nelle “risorse disponibili” il limite di applicazione dei compensi, e l’art. 2, c. 1, l. reg. 21 febbraio 2023, n. 1 circoscrive la riconoscibilità dei compensi “*nell’ambito delle risorse finanziarie disponibili nei rispettivi bilanci*”. Al riguardo, con deliberazione n. 28/2015/Qmig, la Sezione delle autonomie ha ulteriormente esposto le ragioni che inducono a privilegiare interpretazioni il più possibile aderenti al tenore letterale delle norme “*rispetto a soluzioni ermeneutiche additive o derogatorie, anche se queste ultime potrebbero essere ritenute comprensibili ove ci si trovi in presenza di evidenti lacune, imprecisioni tecniche e difetti di coordinamento delle norme. Non di rado, infatti, accade che nella produzione normativa risulti carente la stessa analisi di concreta attuabilità delle modalità previste nelle disposizioni emanate*” (si vedano anche Sez. autonomie n. 25/2014/Qmig, n. 27/2013/Qmig, n. 6/2012/Qmig).

2.3. Sotto altro profilo, per quanto attiene, in particolare, al limite di spesa previsto dall’art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, va rilevato, preliminarmente, che

non rientra nell’ambito del presente parere la questione inerente alla qualificazione del compenso previsto per i membri interni della commissione di concorso, in quanto escluso dall’ambito del quesito formulato dall’ente. Va soggiunto che la materia del trattamento fondamentale e accessorio del personale, trovando la sua disciplina nell’alveo della contrattazione collettiva (art. 45 t.u.p.i.), si pone al di fuori del perimetro della “contabilità pubblica” idoneo a radicare la competenza di questa Corte ai fini del rilascio dell’ausilio consultivo. Ne discende che la sezione non può rendere parere sull’interpretazione e sul contenuto della norma di un contratto collettivo nazionale di lavoro al fine dell’inquadramento dei compensi in esame in una specifica voce, o invadere la sfera della discrezionalità dell’ente nell’attività gestoria e nella fase di allocazione delle risorse. Va osservato che la giurisprudenza contabile, in proposito, ha avuto modo di precisare, in sede di funzione consultiva a favore degli enti locali, che “*esula dall’ambito di competenza della Corte l’interpretazione, in sede consultiva, delle norme dei contratti collettivi nazionali di lavoro (cfr. Sez. riun. contr. n. 56/2011), e, nello specifico, dell’applicazione delle disposizioni contenute in uno di essi per colmare eventuali lacune della legge poiché, come più volte specificato, l’interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all’Aran (cfr., da ultimo, Sez. contr. reg. Lombardia n. 113/2021)*” (così Sez. contr. reg. Lombardia n. 253/2021/Par).

Ciò premesso, il chiaro tenore letterale dell’attuale quadro normativo, delineato dal combinato disposto delle norme richiamate in narrativa e più diffusamente trattate sopra, consente alla sezione di osservare che, in disparte l’esatta qualificazione del compenso (di cui appare, allo stato, dubbia la riconducibilità nell’alveo del trattamento accessorio, il cui ambito è definito dal citato art. 45, c. 3, t.u.p.i.), devono sempre essere osservati i vincoli specifici per determinate tipologie di spesa, quali quello per il personale (art. 1, c. 557-*quater*, l. n. 296/2006) e per il trattamento accessorio (art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017), che sono inderogabili nell’ambito del relativo perimetro di applicazione, e si aggiungono al limite generale stabilito dall’art. 18 del d.p.r. n. 487/1994 (nel testo da ultimo innovato dal d.p.r. 16 giugno 2023, n. 82), e dall’art. 2, c. 1, l. reg. n. 1/2023 (“risorse finanziarie disponibili”), ciascuno nel rispettivo ambito di applicazione.

2.4. Si impone, perciò, la prosecuzione attuativa del principio di autonomia, declinato nella sua dimensione finanziaria – che costituisce il portato della previsione contenuta nell’art. 119 Cost. – nel rispetto, in ogni caso, dei limiti stabiliti dal legislatore, che appaiono derogabili solo mediante espressa disposizione normativa. Al riguardo, si rammenta che l’ente “*rimane il dominus del proprio procedimento amministrativo-contabile, con tutte le conseguenziali implicazioni in termini di competenza e di responsabilità*” (Sez. contr. reg. Campania n. 36/2014).

In definitiva, l'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa indicate dall'ente nell'istanza di ausilio consultivo va ricercato nella stessa formulazione della relativa norma. Laddove, infatti, il legislatore ha voluto restringere ovvero ampliare l'ambito di applicazione delle norme o collegare le discipline lo ha previsto espressamente con specifica e puntuale disposizione normativa.

\* \* \*

### Sicilia

30 – Sezione controllo Sicilia; parere 14 febbraio 2024; Pres. Pilato, Rel. Vella; Comune di Giardini Naxos.

#### **Contabilità regionale e degli enti locali – Risorse fondo per il trattamento accessorio del personale – Omesso impegno entro fine esercizio – Confluenza nella quota vincolata del risultato di amministrazione.**

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 n. 4/2, par. 5.2.

*Qualora a fine esercizio sia stato completato l'iter per il riconoscimento del trattamento accessorio (istituzione dell'apposito fondo, acquisizione dei pareri favorevoli, sottoscrizione dell'accordo) ma non sia intervenuta l'assunzione del relativo impegno di spesa, le risorse del fondo confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e sono impegnabili nell'esercizio successivo. (1)*

(1) È stata posta all'attenzione della Sezione siciliana la questione concernente l'individuazione della corretta disciplina da applicare ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio al personale dipendente ove – pur essendo stati i) costituito il fondo delle risorse destinate alla contrattazione decentrata, ii) acquisiti i pareri favorevoli e iii) sottoscritto il contratto decentrato nell'anno di riferimento – le relative somme non siano state impegnate a fine esercizio.

Sul punto il collegio ha in primo luogo ricordato che la corretta gestione del fondo comprende tre fasi obbligatorie e sequenziali; segnatamente: 1) individuazione, in bilancio, delle risorse (stabili e variabili) destinate a finanziare il fondo; 2) adozione, da parte del dirigente, dell'atto di costituzione del fondo, sottoposto alla certificazione dell'organo di revisione; 3) sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione.

Alla stregua della vigente disciplina giuscontabile (allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, psr. 5.2), alla fine dell'esercizio, ove sia stato costituito il fondo ma non sia ancora intervenuta la sottoscrizione della contrattazione integrativa, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate; non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale.

*Premesso in fatto* – Il Comune di Giardini Naxos, con la richiesta sopra citata, sottopone all'attenzione della sezione la richiesta di un parere in tema di corretta procedura giuscontabile da adottare ai fini della liquidazione del salario accessorio al personale dipendente.

In particolare, il comune istante chiede di conoscere “*se, pur in assenza di specifico impegno di spesa delle risorse assunto nell'anno di riferimento, si possa procedere a far confluire nella quota vincolata del risultato di amministrazione, in fase di approvazione del rendiconto di gestione dell'anno stesso, economie quantificate nella misura delle risorse inserite in fase di costituzione del fondo, tanto parte stabile quanto variabile, procedendo quindi al relativo impegno e successiva liquidazione dopo l'approvazione del rendiconto e l'applicazione dell'avanzo al nuovo bilancio di previsione, alla luce delle previsioni di cui al par. 5.2, dell'allegato 4/2 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118*”.

In alternativa, ove ciò non fosse ammissibile, si chiede, se “*si debba applicare la normativa in merito al riconoscimento di debiti fuori bilancio, e quale fattispecie, considerato che dalla conclusione della contrattazione e stipula del contratto in un esercizio finanziario, durante il quale contestualmente non è stata impegnata la somma oggetto del contratto stesso, scaturisce comunque un obbligo contrattuale dell'ente al quale non si può dare seguito in mancanza di impegno delle risorse*”.

*Merito* – La questione di diritto posta all'attenzione del collegio concerne l'individuazione della corretta disciplina da applicare, ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio al personale dipendente, nella fattispecie in cui l'ente ha costituito il fondo delle risorse destinate alla contrattazione decentrata, ha acquisito i pareri favorevoli, ha provveduto alla sottoscrizione finale del contratto decentrato nell'anno di riferimento, ma non ha impegnato le relative somme a fine dell'esercizio né risulta apposito stanziamento nel fondo pluriennale vincolato.

Sul tema preme precisare che, la corretta gestione del fondo comprende “tre fasi obbligatorie e sequenziali” e solo nel caso in cui siano adempiute tutte correttamente, nell'esercizio di riferimento, le risorse riferite al fondo possono essere impegnate e liquidate. Più precisamente, la prima fase consiste nell'individuazione, in bilancio, delle risorse (stabili e variabili) che andranno a finanziare il fondo, la seconda nell'adozione, da parte del dirigente, dell'atto di costituzione del fondo, sottoposto alla certificazione dell'organo di revisione, e la terza nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi

A fronte di tale quadro normativo, la pronuncia ha concluso che, nel caso in cui a fine esercizio, oltre all'istituzione del fondo, sia stato anche sottoscritto l'accordo ma non sia stato assunto il relativo impegno di spesa, l'ente interessato potrà far confluire le relative risorse nella quota vincolata del risultato di amministrazione e impegnare le risorse nell'esercizio successivo a quello di riferimento. [G. NATALI]

principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione. Solo quando si completa l'intero *iter*, l'ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità) (cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Molise n. 15/2018/Par). La costituzione del fondo, difatti, è un atto unilaterale (determinazione a contrarre) che va adottato da parte del dirigente prima possibile e si pone in termini di infungibilità rispetto alla successiva fase della contrattazione, momento in cui nasce il rapporto obbligatorio per l'ente.

La costituzione del fondo, pur atto propedeutico ed essenziale, attribuisce, quindi, un provvisorio vincolo di destinazione alle somme (fisse e variabili) che si perfeziona solo in seguito alla sottoscrizione della contrattazione integrativa, atto presupposto infungibile, costituente titolo legittimante, che permette all'ente di impegnare il fondo e poter pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità).

Proprio alla luce di tali considerazioni va stigmatizzata la prassi della cosiddetta "contrattazione tardiva", ovvero quella che interviene nell'esercizio successivo a quello di riferimento (cfr. Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia n. 53/2021/Par).

Orbene, l'impegno di spesa connesso al fondo può, quindi, essere adottato solo dopo la sottoscrizione della contrattazione integrativa, difatti "*se la costituzione del fondo si atteggia quale presupposto per la costituzione del vincolo sul risultato di amministrazione, la sottoscrizione del contratto decentrato è il presupposto necessario ed indispensabile per l'erogazione delle risorse, in quanto ne rappresenta il titolo giuridico legittimante*" (v. Sez. contr. reg. Lazio n. 7/2019/Par).

In merito, il principio contabile punto 5.2 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, stabilisce che "*Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate.*"

*Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio (Omissis)*"

Secondo il predetto principio contabile, dunque, nel caso in cui si è costituito il fondo, le risorse risultano definitivamente vincolate e non potendosi assumere l'impegno (non essendo stata approvata la contrattazione integrativa), le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione.

Orbene, nel caso giuridico sottoposto al vaglio della sezione, non solo è stato istituito il fondo ma si è

provveduto, altresì, ad attuare, nell'anno, l'*iter* giuridico previsto ai fini del riconoscimento del trattamento accessorio e si è sottoscritto il titolo giuridico legittimante l'erogazione; ciò che manca, nella fattispecie posta al vaglio della sezione, è, esclusivamente, l'assunzione del relativo impegno.

Sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, dunque, a fine esercizio, l'ente, in assenza dell'impegno, potrà far confluire le relative risorse, nel rispetto del principio contabile suddetto, nella quota vincolata del risultato di amministrazione e, in conformità a quanto sancito dall'ordinamento contabile, impegnerà le risorse *de quibus* nell'esercizio successivo a quello di riferimento.

Tutto ciò posto, rimane, comunque, in capo alla discrezionalità dell'amministrazione istante valutare la sussistenza dei presupposti giuridici, così come richiamati nella presente deliberazione, nonché la verifica del rispetto di quanto previsto dal c.c.n.l. ai fini dell'erogazione del trattamento accessorio al personale dipendente (predeterminazione degli obiettivi di *performance*, delle particolari responsabilità e di quant'altro previsto dal contratto nazionale ed integrativo di settore).

\*\*\*

## Toscana

2 – Sezione controllo Toscana; parere 22 gennaio 2024; Pres. Rucireta, Rel. Belsanti; Comune di Livorno.

### **Contabilità regionale e degli enti locali – Enti locali – Proventi da sanzioni per infrazioni al codice della strada – Destinazione al finanziamento di progetti di contrasto alle occupazioni abusive di immobili – Esclusione.**

D.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nuovo codice della strada, art. 208; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 54; d.m. interno 5 agosto 2008, incolumità pubblica e sicurezza urbana. Interventi del sindaco, art. 1.

*La destinazione legislativa a finalità di miglioramento della sicurezza stradale di una quota dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le infrazioni al codice della strada non consente il finanziamento di progetti di contrasto alle occupazioni abusive di immobili in quanto trattasi di interventi privi di collegamento con le finalità prese in considerazione dalla norma strettamente attinenti alla sicurezza e alla circolazione stradale. (1)*

*Considerato in diritto – (Omissis)* In particolare, ha formulato due distinti quesiti consequenziali l'uno all'altro.

(1) Segue la nota di F. Izzo, *Le finalità del vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada.*

Con il primo chiede di sapere se sia possibile finanziare con i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alle violazioni al codice della strada ai sensi dell'art. 208, cc. 4 e 5-bis, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e successive modificazioni e integrazioni eventuali progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale, nello specifico progetti di implementazione del controllo finalizzati al contrasto delle occupazioni abusive. (*Omissis*)

Quanto al secondo quesito, in caso di risposta affermativa al primo, l'ente chiede se le risorse di cui sopra siano escluse dai vincoli di cui all'art. 23, c. 2, del d.lgs. n. 75/2017 in quanto da ritenersi come risorse ulteriori di natura variabile, quindi aggiuntive, come peraltro previsto dall'art. 79, c. 2, lett. c), c.c.n.l. del 16 novembre 2022.

Al primo quesito questo collegio ritiene di non poter dare risposta positiva. Difatti, dalla lettura dell'art. 208, con specifico riferimento ai cc. 4 e 5-bis, emerge come il bene primario che si intende tutelare con l'utilizzo dei proventi in esame sia rappresentato dal miglioramento della sicurezza e della circolazione stradale nelle molteplici forme individuate dall'art. 208 cit.

In particolare, la lett. c) del c. 4, a cui rinvia il c. 5-bis), individua all'inizio del periodo, in modo esplicito, la finalità perseguita mediante l'utilizzo dei proventi: *“ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale”*.

Di contro, il d.m. del 5 agosto 2008 del Ministro degli Interni, richiamato dall'ente a supporto di una soluzione favorevole al quesito posto, definisce il concetto di sicurezza urbana con riferimento all'art. 54 Tuel il quale individua le funzioni dei sindaci, quali ufficiali del Governo.

Nello specifico, per ciò che rileva ai fini del presente parere, il c. 4 dispone che *“Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, [anche] contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”*; ed il c. 4-bis evidenzia come i *“provvedimenti adottati ai sensi del c. 4 [...] concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti”*.

Risulta evidente che si tratti di finalità che non hanno alcuna diretta connessione con la sicurezza e la circolazione stradale (se non indirettamente, come nel caso di guida sotto l'effetto di alcool o di stupefacen-

ti). E nulla aggiunge al quadro delineato quanto disposto dal decreto ministeriale, citato dall'ente, laddove definisce la sicurezza urbana come *“un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale”*.

Pertanto, in conclusione, il collegio esclude che il contrasto alle occupazioni abusive possa rientrare nell'ambito del concetto di sicurezza delineato dall'art. 208, c. 5-bis, del codice della strada. In tale ambito è possibile far rientrare solo quegli interventi che l'ente ritiene (con adeguata motivazione) possano migliorare la sicurezza e la circolazione stradale.

Quanto al secondo quesito, lo stesso è assorbito dal parere negativo espresso nei confronti della prima richiesta di parere.

### **Le finalità del vincolo di destinazione dei proventi delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada**

I. Il Comune di Livorno si rivolge alla Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti con due richieste di parere concernenti il vincolo di destinazione della quota del cinquanta per cento dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per le infrazioni al codice della strada (1).

Il vincolo è previsto dall'art. 208 del codice della strada e il Comune di Livorno chiede alla Corte dei conti se nell'ambito delle *“altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale”*, prese in considerazione dalla lettera c) del c. 4 dell'art. 208 cit., come integrata dalle disposizioni di cui al successivo c. 5-bis, possa essere ricompreso anche il finanziamento di progetti di potenziamento di servizi di controllo del territorio mirati al contrasto delle occupazioni abusive di immobili (2).

(1) Nel testo e nelle note, con la denominazione sintetica di 'codice della strada', si intende fare riferimento al Nuovo codice della strada approvato con il d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

(2) La richiesta di parere ha come antecedente le consistenti modifiche normative apportate all'art. 208 del codice della strada dall'art. 40 della l. 29 luglio 2010, n. 120, nell'ambito di un intervento legislativo inteso ad affrontare in modo organico il problema della sicurezza stradale.

In particolare, rilevano le disposizioni di cui alle lett. a), b), c) del novellato c. 4 dell'art. 208 sulle possibili destinazioni vincolate della quota del cinquanta per cento dei proventi delle sanzioni incassati dagli enti territoriali diversi dallo Stato nella direzione di una loro maggiore specificazione alle finalità di miglioramento della sicurezza stradale.

La l. n. 120/2010 ha poi introdotto un nuovo c. 5-bis che elenca ulteriori interventi suscettibili di essere ricompresi nelle *“altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale”* di cui alla citata lett. c) del c. 4.

Per completare la definizione del contesto normativo è opportuno ricordare anche il secondo periodo del c. 5 dell'art. 208 che esplicitamente prevede la facoltà dell'ente territoriale di

La seconda richiesta di parere, prospettata in via subordinata alla positiva risoluzione della prima, concerne l'assoggettamento al vincolo di finanza pubblica, stabilito dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, secondo cui *“l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016”* (3), delle somme rivenienti dai suddetti proventi destinate a incentivare il personale impegnato nei progetti di potenziamento prefigurati dall'ente locale.

La Sezione toscana, avendo risposto al primo quesito nei termini negativi evidenziati dal principio di diritto qui massimato, non ha affrontato il merito del secondo.

Su quest'ultimo è sufficiente, in questa sede, rinviare all'indirizzo consultivo consolidato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione 9 aprile 2019, n. 5 (4), adottata in sede di risoluzione di una questione di massima, e quindi con la forza propria degli effetti conformativi, previsti dall'art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012, nei confronti delle successive deliberazioni delle sezioni regionali di controllo.

Nell'esprimersi sul rapporto tra limiti di finanza pubblica alle risorse destinate al trattamento accessorio e incentivi al personale finanziati con le risorse individuate dall'art. 208 cit., la Sezione delle autonomie ha dato spazio ad alcune aperture (5).

---

*“destinare in tutto o in parte la restante quota del cinquanta per cento dei proventi alle finalità di cui al citato comma 4”.*

Sulle modifiche che la l. n. 120/2010 ha introdotto nella disciplina della destinazione dei proventi delle sanzioni di cui al citato art. 208, anche alla luce dei precedenti orientamenti della Corte dei conti in argomento, cfr. C. Montanari, *La legge n. 120/2010 di riforma del Codice della strada: nuove regole di riparto e destinazione delle sanzioni stradali*, in *Azienditalia*, 2010, 854.

(3) Per la considerazione del limite, stabilito dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, come espressivo di un principio di coordinamento della finanza pubblica in quanto diretto a regolare l'evoluzione di un rilevante aggregato della spesa corrente, costituito da una delle due componenti della retribuzione dei pubblici dipendenti, cfr., tra le più recenti e con ulteriori indicazioni di precedenti conformi, Corte cost., 11 novembre 2021, n. 212.

(4) Le deliberazioni della Corte dei conti citate nel testo e nelle note, ove non diversamente specificato, sono reperibili nella banca dati istituzionale raggiungibile all'indirizzo <banchedati.corteconti.it>.

(5) Di là da quello che viene precisato subito *infra* nel testo, occorre ricordare che, con il primo principio di diritto affermato dalla deliberazione n. 5/2019, la Sezione delle autonomie ha negato che i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie possano essere utilizzati per incrementare il fondo per il lavoro straordinario al fine di remunerare il personale della polizia locale impegnato in maggiori servizi di controllo stradale. In senso difforme cfr. Tar Sicilia, 21 agosto 2001, n. 1136, in *Fo-ro amm.*, 2001, s.m., che, sulla base del carattere ampio e generico della finalità di miglioramento della circolazione stradale, di cui al testo allora vigente dell'art. 208, c. 4, codice della strada, ha ritenuto legittima la destinazione dei proventi anche al pagamento del lavoro straordinario dei vigili urbani.

Premessa, in via generale, l'affermazione che i proventi in questione, se destinati all'attuazione di progetti di potenziamento dei servizi di controllo con la previsione di incentivi monetari a favore del personale, sono comunque assoggettati al vincolo di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, la Sezione delle autonomie ha precisato che, in concreto, si possono realizzare le condizioni ai fini dell'esclusione dal vincolo stesso. L'ente locale può considerare non assoggettate al citato limite legislativo quella parte di proventi da sanzioni eccedente l'ammontare dei medesimi proventi riscossi nel precedente esercizio sempre che i maggiori proventi realizzati siano diretti a *“premiare la maggiore produttività di specifiche unità di personale”*, effettivamente impegnate in servizi suppletivi rispetto all'attività istituzionale di competenza e *“funzionali al programmato miglioramento della sicurezza urbana e stradale”* (6).

In questi casi, infatti, secondo le conclusioni alle quali giunge la Sezione delle autonomie con la ridetta deliberazione n. 5/2019, *“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)”* (7).

II. La questione, affrontata dal parere qui massimato, si interroga, invece, come già anticipato, sulla possibile legittimità della destinazione dei proventi delle sanzioni per le infrazioni al codice della strada a progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati al contrasto del fenomeno delle occupazioni abusive di immobili.

---

(6) Le difficoltà di individuare con precisione le somme da utilizzare per le specifiche destinazioni previste dal codice della strada nei confronti degli enti territoriali trovano ulteriore conferma nel principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria e costituente l'allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile degli enti territoriali.

Nell'esempio n. 4 dell'Appendice tecnica di detto principio, viene chiarito che la somma da destinare è rappresentata, in sede di previsione iniziale, dal totale “entrate da sanzioni”, dedotto il fondo crediti di dubbia esigibilità e le spese eventualmente previste per il compenso al concessionario. Su tale differenza deve essere conteggiata la quota del cinquanta per cento di cui all'art. 208, c. 4, codice della strada.

In corso di gestione, a seguito del monitoraggio dell'andamento delle entrate, del fondo crediti di dubbia esigibilità e delle spese finanziate con i suddetti proventi, il principio contabile applicato suggerisce di adeguare gli stanziamenti di bilancio e “la delibera di giunta che rappresenta il rispetto dei vincoli di destinazione”.

(7) Su questi temi, più di recente, v. Corte dei conti, Sez. contr. Veneto, 20 dicembre 2022, n. 209, in questa *Rivista*, 2022, 6, 140, con ampia nota di richiami di A.M. Quaglini, che ha confermato l'assoggettabilità al limite di spesa di cui all'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, nel caso in cui il progetto di potenziamento dei servizi di controllo sia avviato nel corso dell'anno. In questo caso, infatti, l'ente locale non ha certezza dell'effettivo incremento, rispetto all'anno precedente, delle riscossioni dei proventi da sanzioni determinato dall'iniziativa incentivata.

Il comune richiedente ritiene che tale possibilità sia consentita dalla legge, rientrando nelle destinazioni elencate dall'art. 208 e, in particolare, dai cc. 4, lett. c), e 5-*bis* del medesimo art. 208.

Se, infatti, la lett. c) del c. 4 fa esclusivo riferimento al miglioramento della "sicurezza stradale", il successivo c. 5-*bis*, pur richiamando espressamente le finalità della lett. c), sembra consentire una più ampia finalizzazione in quanto prevede che una quota dei proventi possa essere destinata, tra l'altro, anche al finanziamento di "progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale".

III. Quello di "sicurezza urbana", in effetti, appare come un concetto distintamente definito a livello normativo, essendo presente, nell'ordinamento degli enti locali di rango primario, nell'art. 54, c. 4, d.lgs. n. 267/2000, quale bene giuridico oggetto di tutela da parte del sindaco, che, con provvedimenti contingibili e urgenti, adottati nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, può determinarsi a prevenire o eliminare quei "gravi pericoli" suscettibili di mettere a rischio l'"incolumità pubblica" e, appunto, la "sicurezza urbana".

Il c. 4-*bis* dell'art. 54 cit. contiene un elenco, del quale è verosimile, alla luce della formulazione testuale, affermare il carattere *tassativo*, di situazioni tipologiche da ricomprendere nel concetto di "sicurezza urbana" e tra queste, nell'ambito della classe dei "fenomeni di abusivismo", è espressamente richiamata "l'illecita occupazione di spazi pubblici" (8).

Eppure, già soltanto questi sintetici richiami insinuano il dubbio che la disposizione principale, che, con riferimento agli enti locali, si occupa della "sicurezza urbana", sia in realtà inadeguata a giustificare

(8) V. anche il d.m. interno 5 agosto 2008, richiamato dall'ente locale nella richiesta di parere. Questo d.m., in attuazione dell'art. 54 Tuel, ha definito le nozioni di "incolumità pubblica" e di "sicurezza urbana" e ha specificato le situazioni nelle quali il sindaco è autorizzato ad adottare i provvedimenti di cui all'art. 54 medesimo; in particolare, l'art. 2, lett. c), di detto d.m. prevede che il sindaco può "prevenire e contrastare", tra l'altro, "l'occupazione abusiva di immobili".

Sull'insussistenza di un legame diretto tra "sicurezza urbana" e compiti della polizia locale v. anche Corte cost., 1 luglio 2009, n. 196, che, nel respingere il ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano contro il d.m. cit., ha valorizzato, tra l'altro, sia l'esplicita individuazione della sua base giuridica nell'art. 117, c. 2, lett. h), Cost., secondo cui la materia "sicurezza pubblica" è di esclusiva competenza statale, sia l'ulteriore dato secondo cui, nelle premesse del provvedimento stesso, si rinviene anche l'esclusione della polizia amministrativa locale dal proprio ambito di riferimento.

Quest'ultima affermazione, che distingue la "sicurezza urbana" dagli ambiti materiali di esercizio delle funzioni della polizia locale, è un argomento che assume rilevanza anche nelle prime conclusioni subito appresso evidenziate nel testo per le quali il richiamo "isolato", e cioè slegato da ogni considerazione del peculiare contesto normativo del codice della strada, a tali definizioni normative di "sicurezza urbana" rende il richiamo stesso inconferente.

l'attribuzione di significato desiderata dal Comune di Livorno nella richiesta di ausilio consultivo concernente l'applicazione di una norma contenuta nel codice della strada.

L'invocare l'art. 54 del d.lgs. n. 267/2000 (e la relativa normativa di attuazione) non permette di fondare un'interpretazione sistematica della disciplina espressa dall'art. 208 cit. Sfugge, cioè, il nesso tra l'uno e l'altro enunciato normativo, che, collocati in contesti, anche teleologici, differenti, non sembrano consentire una rigida e univoca corrispondenza di significato nell'utilizzazione del medesimo termine di "sicurezza urbana".

IV. Si può anche concordare sul punto, assolutamente preliminare, che una semplice lettura dell'art. 208 del codice della strada mostra che, pur nella considerazione legislativa di uno specifico vincolo di destinazione di una parte dei proventi delle sanzioni pecuniarie, sono legittimamente perseguibili dalle amministrazioni interessate plurime finalità di impiego di detti proventi (9). In questo senso, come si è visto, è la posizione del Comune di Livorno nell'espone le basi giuridiche della richiesta di parere.

Nondimeno, il parere qui massimato conclude nel senso che le entrate, derivanti dalle suddette sanzioni, possono essere destinate esclusivamente al finanziamento di opere o progetti che siano direttamente funzionali al miglioramento della sicurezza e della circolazione stradale.

A favore di quest'ultima conclusione, in apparente contraddizione con la semplice lettura sopra evidenziata, ha giocato senz'altro la peculiare *sedes materiae* della norma, la sua collocazione cioè nel "sistema" del codice della strada. Tuttavia, si tratta di un elemento di contesto che rimane sullo sfondo del percorso logico seguito dalla sezione regionale toscana. Entrando nel dettaglio delle argomentazioni sviluppate dal parere, si osserva che un positivo carattere dirimente assume la disposizione della lettera c) del c. 4 dell'art. 208, che, nel provvedere all'elenco delle possibili destinazioni, fa esclusivo riferimento alla "sicurezza stradale".

Ciò pone implicitamente in ombra le ulteriori esigenze alle quali fa riferimento il successivo c. 5-*bis* del medesimo art. 208.

La sostanza delle argomentazioni di ordine letterale poco sopra esposte, come valorizzate anche dal Comune di Livorno, fa leva invece sul dato incontestato

(9) Come osserva C. Montanari, *op. cit.*, 861, la "vasta gamma d'interventi", finanziabili ai sensi dell'art. 208 codice della strada con i proventi delle sanzioni, comprende "sia attività tipicamente riconducibili alla spesa corrente (ad esempio, assunzioni di personale stagionale a progetto), sia iniziative che trovano collocazione naturale al titolo II della spesa-investimenti (ad esempio, realizzazione di piste ciclabili)".

Per l'osservazione che, in relazione a tale ampia possibilità di scelta tra le diverse destinazioni legislative, sussiste un'altrettanta discrezionalità degli enti territoriali nell'operare la ripartizione cfr. Tar Puglia, Sez. Lecce, 16 novembre 2009, n. 2693, in *Foro amm.-Tar*, 2009, 11, 3261, s.m.

stabile che il c. 5-bis affianca alla tutela della “sicurezza stradale” la considerazione anche della “sicurezza urbana” (10).

Ma, nella disposizione da ultimo richiamata, ed è forse questa la notazione decisiva per l’individuazione delle finalità perseguite dal legislatore, tale “affiancamento” unisce i due termini con una particella congiuntiva (in particolare, per quanto qui interessa, rileva, tra quelle consentite dal c. 5-bis, la possibile destinazione dei proventi «*al finanziamento di progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale*»).

Ed è proprio la sottolineatura di questo legame che consente di concludere, su un piano sostanziale, a favore dell’interpretazione più rigorosa fatta propria dalla sezione regionale toscana.

La decisa affermazione, che l’ente locale, con questi proventi, non può finanziare progetti attinenti a finalità di miglioramento della sola “sicurezza urbana”, disvela, infatti, a proprio favore molteplici sostegni argomentativi.

A cominciare proprio da quello letterale. Ciò potrebbe apparire un paradosso rispetto a quanto appena poco sopra rilevato. Nondimeno, nello sciogliere l’apparente contraddizione, si deve sottolineare che l’enunciato normativo del c. 5-bis non solo mette insieme, come un’endiadi, la sicurezza urbana e la sicurezza stradale, mai contrapponendole ovvero mai ponendole in relazione alternativa con l’utilizzo della congiunzione disgiuntiva “o”, ma richiama anche espressamente, nel suo *incipit*, la lett. c) del c. 4 (“*La quota dei proventi di cui alla lettera c) del c. 4 può anche essere destinata*”), di cui si pone quindi in dichiarata ulteriore attuazione.

E già si è sottolineato che detta lett. c) assume a parametro finalistico generale dell’ampia gamma di interventi ivi elencati unicamente le “*finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale*”, in maniera coerente, del resto, con l’intento complessivo soggiacente all’intervento legislativo – la richiamata l. n. 120/2010 – che tale lett. c) ha inserito nel *corpo* dell’art. 208 (oltre al ridetto c. 5-bis).

V. Se quindi l’attribuzione di significato *restrittivo* fatta propria dal parere qui massimato è giustificata già solo da una corretta qualificazione normativa dal collegamento di cui al richiamato c. 5-bis, un’ulteriore conferma, da un punto di vista sistematico, della correttezza di tale posizione interpretativa si può trovare allargando lo sguardo alla sistemazione che la contrattazione collettiva ha dato all’utilizzo di tali proventi per le finalità di incentivazione del personale (11).

(10) Successivamente, l’art. 66-*quinquies*, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, ha ulteriormente ampliato il novero delle finalità possibili, aggiungendo al c. 5-bis cit. l’ulteriore innovativa possibilità dell’acquisto “di automezzi, mezzi e attrezzature per finalità di protezione civile”.

(11) Su questa possibilità di utilizzazione dei proventi in questione tornano sempre utili le considerazioni svolte da Corte cost., 17 ottobre 2000, n. 426, in *Giur. cost.*, 2000, 5, che, nel

I contratti collettivi nazionali relativi al comparto delle funzioni locali confermano, infatti, l’endiadi finalistica di “sicurezza urbana e stradale” e circoscrivono la possibilità di utilizzo dei proventi a favore del solo personale della polizia locale impegnato in progetti di potenziamento dei servizi di controllo

In particolare, l’art. 98 c.c.n.l. funzioni locali del 16 novembre 2022, rubricato “*Utilizzo dei proventi delle violazioni del codice della strada*”, nel confermare la suddetta destinazione legislativa e nel precisare ulteriormente, in linea con la giurisprudenza della Corte dei conti (12), che deve trattarsi di proventi effettivamente riscossi dagli enti, consente, alla lettera c), “*l’erogazione di incentivi monetari collegati a obiettivi di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e stradale*”.

L’art. 98 si colloca nell’ambito di una sezione del c.c.n.l. espressamente dedicata alla polizia locale, con ciò chiarendo, come già accadeva con il precedente c.c.n.l. funzioni locali del 21 maggio 2018, che non è possibile coinvolgere, nei suddetti progetti di potenziamento, personale non appartenente alla polizia locale, anche se comunque coinvolto nel perseguimento delle finalità proprie dell’incentivazione (13).

La riferita disciplina, introdotta dalla contrattazione collettiva nazionale, esclude quindi che il vincolo legislativo di destinazione dei proventi “contravven-

---

respingere le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 208 del codice della strada in riferimento al possibile contrasto con il valore del buon andamento tutelato dall’art. 97 Cost., ha osservato che “la norma concerne i poteri degli enti locali e la relativa provvista di risorse”, ma non istituisce alcun legame diretto tra le risorse stesse e la loro destinazione a vantaggio degli agenti della polizia locale o agli altri fini previsti dalla legge. Tra l’accertamento di queste risorse a disposizione e l’eventuale beneficio dei soggetti accertatori si pongono sempre le valutazioni discrezionali dell’ente locale. “L’esistenza di tale diaframma [...] esclude che possa parlarsi di attività di accertamento nell’interesse personale degli accertatori; l’attività è sempre infatti nell’interesse obbiettivo dell’ente locale, cui spetta il potere di disporre in materia secondo le indicazioni di legge” (così il punto 6. del *Considerato in diritto*).

(12) Cfr., infatti, Corte conti, Sez. contr. Lombardia, 26 settembre 2019, n. 369, che ha chiarito che l’esclusione dai vincoli di finanza pubblica, alle condizioni indicate dalla Sezione delle autonomie con la citata delib. n. 5/2019, riguarda i soli emolumenti accessori che trovano copertura in somme effettivamente riscosse e non già meramente accertate, ancorché ridotte dell’accantonamento annualmente destinato al “Fondo crediti di dubbia esigibilità”.

Per una panoramica, ancorché risalente, dei principali orientamenti delle sezioni regionali di controllo cfr. M. Rossi, *Vincoli di destinazione dei proventi da sanzioni per violazione del CdS: linee evolutive alla luce delle più recenti pronunce della Corte dei conti*, in *Azienditalia-Il Personale*, 2016, 537.

(13) Sulle ulteriori modalità di attivazione dei suddetti progetti di potenziamento cfr. A.M. Savazzi, F. Saraco, *Utilizzo dei proventi delle sanzioni previste dal CDS per l’incentivazione del personale: evoluzione degli orientamenti della Corte dei conti*, in *Azienditalia*, 2019, 1723, le cui riflessioni, ancorché riferite alla disciplina del c.c.n.l. funzioni locali del 21 maggio 2018, possono ritenersi ancora utili, attesa la sostanziale identità di disciplina in materia da parte del c.c.n.l. del 16 novembre 2022.

zionali” possa essere esteso fino a ricomprendere finalità, che, in quanto coinvolgenti le prestazioni di personale destinato ad altri servizi, non siano strettamente connesse ai compiti tradizionalmente propri del personale di polizia locale (14).

VI. È dunque attraverso una riflessione più ampia sul contesto entro cui si colloca la norma contenuta nell’art. 208 del codice della strada, a cominciare dall’intento sotteso alla genesi legislativa delle rilevanti modifiche del 2010, che consente di confermare la correttezza delle conclusioni cui è giunta la sezione regionale di controllo per la Toscana nel parere qui massimato.

Pur a fronte, nell’ambito del vincolo legislativo di specifica destinazione, di un ampio ventaglio di interventi finanziabili, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità dell’ente titolare delle risorse, si impone un’interpretazione rigorosa del vincolo stesso (15) allo scopo di evitare uno sviamento delle risorse verso finalità *ulteriori e diverse* da quelle prese in considerazione dal legislatore, strettamente attinenti, come ricorda lo stesso parere qui massimato, all’obiettivo di aumentare il livello di sicurezza delle nostre strade (16).

FILIPPO IZZO

\* \* \*

(14) Può essere utile il richiamo a quanto stabilito dall’art. 5 della l. 7 marzo 1986, n. 65, *Legge-quadro sull’ordinamento della polizia municipale*, che, nell’elencare le funzioni del “personale che svolge servizio di polizia municipale”, attribuisce rilievo precipuo al “servizio di polizia stradale”, qualificando soltanto come “ausiliarie” le funzioni di pubblica sicurezza, svolte, peraltro, queste ultime, ai sensi dell’art. 3 della legge stessa, in collaborazione con le forze di polizia dello Stato e soltanto “quando ne venga fatta, per specifiche operazioni, motivata richiesta dalle competenti autorità”.

(15) Cfr. C. Montanari, *op. loc. ult. cit.*, che condivide la necessità di un’interpretazione rigorosa della norma.

Sebbene in riferimento a un testo profondamente diverso da quello attuale, Corte cost. n. 426/2000, cit., non ha mancato di osservare che la finalità perseguita dal legislatore con i vincoli di destinazione dell’art. 208 codice della strada è quella di provvedere “a specifiche finalità di promuovimento del buon funzionamento della circolazione stradale e per tenere conto delle condizioni, che possono essere di particolare disagio sotto il profilo della sicurezza e della salute, dei soggetti preposti al controllo del rispetto delle regole della circolazione stradale medesima” (cfr. punto 6. del *Cons. in diritto*).

(16) Sulla corretta individuazione della “ratio legis” dell’art. 208 del codice della strada e dello specifico vincolo di destinazione ivi previsto cfr. le *Linee guida* in materia di *Proventi derivanti dalle sanzioni per violazioni al codice della strada*, deliberate da Corte conti, Sez. contr. Toscana, 15 settembre 2010, n. 104, con la finalità di “fornire approfondimenti” in ordine alle “modalità di quantificazione dei proventi” e alle “loro specifiche finalità”, proprio all’indomani dell’entrata in vigore delle modifiche di cui alla l. n. 122/2010.

## Valle d’Aosta

3 – Sezione controllo Valle d’Aosta; deliberazione 6 febbraio 2024; Pres. Rondoni, Rel. Bordet, Vietti; Rapporto sullo stato di attuazione del Pnrr nella Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste. Secondo semestre 2023.

### Contabilità regionale e degli enti locali – Regione a statuto speciale – Piano nazionale di ripresa e resilienza – Utilizzo dei fondi assegnati al territorio valdostano – Relazione secondo semestre 2023.

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, art. 1; d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, misure urgenti relative al Fondo complementare al Pnrr e altre misure urgenti per gli investimenti, art. 1; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, *governance* del Pnrr e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 1; d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per l’efficienza della giustizia, art. 1; d.l. 10 settembre 2021, n. 121, convertito con modificazioni dalla l. 9 novembre 2021, n. 156, disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza (delle ferrovie e) delle infrastrutture stradali e autostradali, art. 1; d.l. 6 novembre 2021, n. 152, convertito con modificazioni dalla l. 29 dicembre 2021, n. 233, disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, art. 1; d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41, disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune, art. 1.

*Nell’ambito dell’attività di controllo programmata per l’anno 2023, la Sezione regionale di controllo per la Valle d’Aosta ha approvato il referto conclusivo dell’indagine condotta in merito all’avanzamento dei progetti del Pnrr assegnati al territorio valdostano.*

*In particolare, la sezione, già nell’ambito del precedente referto relativo al primo semestre del 2023, con finalità essenzialmente ricognitive, nelle more del completamento dell’alimentazione della banca dati Re.GiS aveva ritenuto preliminarmente opportuno ricostruire il quadro complessivo dei progetti, finanziati*

con risorse del Piano nazionale, ricadenti nel territorio valdostano e ciò al fine di disporre di un primo elenco di attività progettuali alla data del 30 giugno 2023, il più possibile coerente ed effettivo, sul quale, in un successivo momento, innestare ulteriori controlli in ordine all'avanzamento delle attività prefigurate e al grado di assorbimento delle risorse finanziarie disponibili; attività, quest'ultima, svolta con il referto in esame, a seguito di un aggiornamento dei dati al 31 dicembre 2023 della situazione rilevata al 30 giugno 2023, con specifico riguardo all'amministrazione regionale, ai comuni, alle istituzioni scolastiche e ad altri soggetti attuatori (*Unités des Communes valdôtaines, Università, Consorzio Cumiod Montovert*).

Più precisamente, quanto all'ente regione, dall'analisi effettuata di raffronto tra i dati al 30 giugno e quelli al 31 dicembre, sono risultati n. 114 interventi per un totale di euro 99.173.445,75; oltre a questi l'amministrazione regionale ha riferito di ulteriori n. 25 interventi per euro 43.819.324,79, che alla sezione non sono risultati inseriti nella banca dati e che saranno oggetto di monitoraggio successivo, nonché di ulteriori due interventi per un importo complessivo di euro 65.255.874,21, i cui Cup sono apparso tracciabili su Re.GiS ma riferibili a due soggetti attuatori diversi che sono Rete ferroviaria italiana s.p.a. e Infratel s.p.a., ancorché con importi diversi.

Con riguardo ai comuni, ad esito del controllo esperito risultano n. 826 interventi per un totale complessivo di euro 104.649.985,88 (+4.720.424,69). Ciò in quanto un numero significativo di progetti, non risultanti in Re.GiS al 30 giugno 2023, ma comunque tracciati dalla sezione a seguito di attività istruttoria che ha interessato tutti i 74 comuni valdostani, sono risultati inseriti alla data della rilevazione in esame; la sezione ha evidenziato che permangono allo stato alcuni elementi di divergenza che saranno ulteriormente monitorati nel corso dei prossimi referti.

In merito alle istituzioni scolastiche, è emersa una sostanziale conferma dei dati della precedente rilevazione, con la sola eccezione rappresentata da un intervento con soggetto attuatore l'Istituto musicale pareggiato della Valle d'Aosta, non presente in Re.GiS al 30 giugno 2023; in tale ambito sono risultati finanziati n. 100 progetti, per un importo complessivo aggiornato di euro 6.864.037,54.

Infine, con riferimento all'ambito degli "Altri soggetti attuatori" (*Unités, Università, Consorzio Cumiod Montovert*), sono risultati finanziati n. 16 progetti, per un importo complessivo aggiornato di euro 24.739.090,40.

La sezione si è riservata di proseguire l'attività di monitoraggio nel corso del 2024. (1)

(1) I. - Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

II. - I referti sul monitoraggio dei progetti finanziati con risorse del Pnrr ricadenti nel territorio valdostano sono stati adottati da Corte conti, Sez. contr. Valle d'Aosta, 21 aprile 2023, n. 7, *Rapporto sullo stato di attuazione del Pnrr nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per l'anno 2022*; e 22

## Veneto

1 – Sezione controllo Veneto; parere 3 gennaio 2024; Pres. Locci, Rel. Melatti; Comune di Pettorazza Grimani.

### **Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Rendiconto della gestione – Errori materiali – Possibilità di rettifica del rendiconto – Sussistenza – Fattispecie.**

R.d. 23 maggio 1924, n. 827, regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, art. 150; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt. 227, 228; 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 1.

*Il principio di intangibilità del rendiconto, letto alla luce di quello della rappresentazione veritiera e corretta dei fatti gestionali, non osta a che un comune, in presenza di errori materiali incidenti sul documento consuntivo già approvato, proceda, mediante delibera dell'organo consiliare, alla sua rettifica, fermo restando l'obbligo di trasmissione del rendiconto modificato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche e dando conto dell'esito delle variazioni apportate nel primo documento di bilancio utile (nella specie, l'errore riscontrato nel rendiconto atteneva alla mancata corrispondenza tra il fondo cassa di fine anno riportato nell'allegato al rendiconto e nel conto del tesoriere, con conseguente sovrastima del risultato di amministrazione). (1)*

dicembre 2023, n. 30, *Rapporto sullo stato di attuazione del Pnrr nella Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Primo semestre 2023*, la cui analisi si completa con il referto relativo al secondo semestre 2023, adottato con la deliberazione in esame.

(1) Con la pronuncia in epigrafe la Sezione regionale di controllo per il Veneto fornisce una lettura coordinata del principio di intangibilità del rendiconto già approvato e di quello della corretta rappresentazione dei fatti contabili. Il parere prende le mosse dall'esigenza di un ente di procedere alla correzione del documento consuntivo, avendo riscontrato una discrasia, tra quanto riportato a rendiconto e quanto esposto nel conto del tesoriere, nella quantificazione del fondo cassa di fine anno, con conseguente riflesso sul risultato di amministrazione.

La pronuncia ribadisce la sussistenza, nell'ordinamento contabile, del principio di intangibilità o immodificabilità del rendiconto; quest'ultimo trova, infatti, riconoscimento legislativo con riferimento al conto consuntivo statale (art. 150 r.d. n. 827/1924), ma può ritenersi esteso anche al settore degli enti territoriali, quale corollario della regola dell'annualità dei documenti del sistema di bilancio, contemplata dal d.lgs. n. 118/2011. Trattasi di un principio che risponde all'esigenza di certezza giuridica dei valori di bilancio, riconosciuta dalla giurisprudenza contabile. Infatti, modificare *ex post* i dati di rendiconto, con effetto retroattivo sulla gestione di competenza pregressa, significherebbe vanificare la funzione di veridicità "storica" insita nel rendiconto. Al riguardo, v., richiamata in motivazione, Corte conti, Sez. riun. giur., spec. comp., 1 febbraio 2016, n. 2, in questa *Rivista*, 2016, 1-2, 211.

*Fatto* – (Omissis) “sulla base di un controllo incrociato fra l’ufficio ragioneria e la tesoreria, è emersa una discrepanza fra quanto indicato nel prospetto di formazione dell’avanzo di amministrazione, allegato al rendiconto 2022, e il rendiconto del tesoriere al 31 dicembre 2022. In pratica risultava una differenza fra l’importo del totale dei pagamenti eseguiti indicato nel conto del tesoriere, e quanto invece indicato nell’allegato di cui sopra. Tale differenza incide sull’avanzo finale di amministrazione determinando un fondo di cassa al 31 dicembre inferiore rispetto a quanto riportato nell’allegato. Non è stato possibile accorgersi prima del problema in quanto i dati contabili e di conseguenza i prospetti necessari alla predisposizione del rendiconto 2022 coincidevano al centesimo con i dati del tesoriere. (Omissis)

Sulla base di quanto accaduto si chiede conferma circa la possibilità di intervenire per correggere il conto consuntivo già approvato solo ed esclusivamente con il successivo rendiconto che dovrà essere oggetto di approvazione da parte del consiglio comunale con solo effetto *ex nunc*”.

*Diritto* – (Omissis) IV. Nel merito, si evidenzia che la vicenda da cui trae origine la richiesta di parere concerne il disallineamento tra il fondo di cassa al 31 dicembre 2022 esposto nell’allegato al rendiconto relativo al risultato di amministrazione e l’importo del medesimo fondo riportato nel conto del tesoriere, che si sarebbe verificato per effetto, sostiene il comune, di una disfunzione del gestionale in uso.

Tale differenza ha comportato una conseguente sovrastima del risultato di amministrazione 2022, rispetto alla sua effettiva consistenza.

Ripristinato il corretto funzionamento del gestionale, il comune chiede di confermare la possibilità di “*intervenire per correggere il conto consuntivo già*

---

Il principio sopra richiamato va, tuttavia, collocato all’interno di un assetto contabile che deve anche assicurare la corretta rappresentazione e la veridicità dei fatti gestionali: rilevano, in tal senso, i postulati di bilancio dell’attendibilità, della correttezza e della comprensibilità delle risultanze contabili. Questi ultimi, ad avviso della pronuncia in epigrafe, consentono margini di intervento correttivo dei rendiconti, qualora, a seguito della relativa approvazione, emergano errori materiali. Proprio in tale direzione si pone la giurisprudenza delle sezioni regionali che, a seguito dei controlli di legalità finanziaria, richiede, quali misure correttive, la correzione delle risultanze dei conti consuntivi già approvati. Peraltro, la necessità di adeguare tempestivamente le risultanze del rendiconto, allorché non rispecchino fedelmente la reale situazione contabile dell’ente, è stata oggetto di recenti interventi normativi; al riguardo si evidenzia quanto disposto dall’art. 4-bis del d.l. n. 51/2023, il quale consente la rettifica del rendiconto 2022, nella parte concernente il risultato di amministrazione e l’elenco delle risorse vincolate (allegati a e a/2), al fine di adeguare i dati alle risultanze della certificazione di cui all’art. 13, c. 3, d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2022, n. 25 (concernente l’utilizzo delle somme assegnate con la finalità di ristorare gli enti locali dell’eventuale perdita di gettito e delle maggiori spese, al netto delle minori spese, connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19). [A.M. QUAGLINI]

*approvato solo ed esclusivamente con il successivo rendiconto che dovrà essere oggetto di approvazione da parte del consiglio comunale con solo effetto ex nunc*”.

V. Il quesito proposto coinvolge il tema della modificabilità o meno del rendiconto approvato dal comune (c.d. principio di intangibilità o immodificabilità del rendiconto); tale principio, in termini generali, risulta codificato all’art. 150 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, recante “Regolamento per l’amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato”, laddove si prevede che “*il rendiconto generale una volta chiuso ed approvato per legge è intangibile, né può essere modificato in nessuna delle sue parti*”.

Con riferimento agli enti territoriali che non approvano il rendiconto con legge, quali i comuni, l’intangibilità di quest’ultimo può ritenersi discendente dal principio di annualità del bilancio enunciato nell’allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui “*i documenti del sistema di bilancio, sia di previsione sia di rendicontazione, sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l’anno solare*”.

Al contempo, lo speculare principio di flessibilità previsto dal medesimo allegato al d.lgs. n. 118/2011 è riferito al solo bilancio di previsione (“*nel sistema del bilancio di previsione i documenti non debbono essere interpretati come immodificabili, perché questo comporterebbe una rigidità nella gestione che può rivelarsi controproducente*”).

Il principio di intangibilità del rendiconto approvato dagli enti territoriali risulta, altresì, enunciato dalla giurisprudenza contabile.

Al riguardo, le Sezioni riunite in speciale composizione, in sede di impugnazione di una deliberazione di una sezione regionale di controllo resa ai sensi dell’art. 148-bis Tuel, si sono così espresse: “*la deliberazione della sezione territoriale di controllo è stata assunta “a valle” di una procedura che, come puntualizzato, si caratterizza per la sequenzialità di fasi tipizzate. In particolare, la deliberazione viene temporalmente adottata ed esplica i suoi effetti in un esercizio finanziario di regola non coincidente con quello della gestione e del bilancio assoggettato al controllo (nel caso di specie: rendiconto esercizio 2012, deliberazione nel 2015). La deliberazione impugnata è intervenuta quando l’ente non poteva più porre in essere misure correttive nell’esercizio di riferimento (ad esempio variazioni di bilancio o rimodulazioni del rendiconto). Nell’ottica di una interpretazione funzionale della norma ciò non inibisce, tuttavia, il potere della sezione regionale non solo di accertare le criticità, non più regolarizzabili/sanabili, ma anche di conferire attualità alla propria analisi, nella misura in cui sia necessario, in una ottica diacronica, osservando le dinamiche degli andamenti gestionali ovvero gli effetti degli atti adottati. Il che risulta particolarmente significativo nella procedura ai sensi dell’art. 148-bis, dove, partendo dalla valorizzazione dei dati del rendiconto di un determinato esercizio, si sviluppa*

*un percorso progressivo che parte dalla individuazione delle criticità (in sede di controllo) alla determinazione delle misure correttive (da parte dell'ente), alla valutazione della congruità delle stesse. Ferma dunque l'intangibilità del rendiconto, le misure correttive debbono avere non tanto carattere formale, quanto sostanziale: nel senso che l'amministrazione deve analizzare le cause che hanno cagionato le criticità e assumere le opportune misure affinché la reiterazione delle negatività venga eliminata o, quanto meno, efficacemente contrastata” (cfr. Sez. riun., spec. comp., n. 2/2016).*

Nella stessa direzione, questa sezione regionale di controllo ha affermato che *“la sezione ritiene doveroso ribadire ulteriormente, in ossequio al principio dell'annualità del bilancio e dei principi contabili internazionali, la non rideterminabilità a posteriori dei risultati di amministrazione, già accertati in sede di approvazione dei rispettivi rendiconti, che assumono la natura di veri e propri dati storici immodificabili” (cfr. Sez. contr. reg. Veneto n. 590/2017/Prsp).*

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con deliberazione n. 117/2018/Prse ha osservato che *“elementari regole di certezza di ‘diritto contabile’ impongono all'ente che voglia legittimamente e autonomamente compiere attività di riesame del proprio operato e delle operazioni contabili delle gestioni passate, di procedere, operando sulla gestione dei residui, con efficacia ex nunc, senza alterare il rendiconto della gestione di competenza. Altrimenti sarebbe inevitabilmente pregiudicata la funzione certificativa del rendiconto redatto ai sensi degli artt. 227 e 228 Tuel. Modificare, pertanto, ex post tali dati con effetto retroattivo sulla gestione di competenza pregressa significherebbe vanificare la funzione di veridicità ‘storica’ insita nel rendiconto”.*

Con deliberazione n. 5/2023/Prse, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha ravvisato *“la necessità di richiamare, in termini generali, il principio di intangibilità delle risultanze del rendiconto, più volte enunciato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. contr. reg. Piemonte n. 117/2018/Prse), che limita la possibilità di intervenire a posteriori con rettifiche e correzioni al rendiconto dell'anno precedente ormai concluso e certificato” (in terminis, cfr. deliberazione della stessa sezione n. 133/2022/Prsp).*

In questo contesto, tuttavia, non può non tenersi conto della possibilità che si verifichino errori materiali nella redazione del rendiconto; al riguardo, le Sezioni riunite in speciale composizione, nella deliberazione n. 16/2022, hanno affermato che *“benché il potere di intervento in autotutela delle amministrazioni sia, in generale, da considerarsi molto esteso, avendo una funzione soprattutto di ‘auto-correzione’, lo stesso incontra comunque dei limiti. La norma, infatti, prevede che si possa revocare un provvedimento solo per la sopravvenienza di fatti nuovi, di cui l'amministrazione debba necessariamente tenere conto, ovvero per il ‘preponderante interesse pubblico’ (art. 21-quinquies l. n. 241/1990). Non è dunque suffi-*

*ciente in sede di delibera di revoca invocare un generico ripensamento, occorre che lo stesso sia motivato adeguatamente nei termini indicati dalla norma citata. Tale previsione di carattere generale deve poi essere calata nell'ambito del regime del rendiconto e in generale dei documenti contabili di un ente. Infatti, il rendiconto è il risultato derivante da un anno di fatti gestori che sono stati registrati nella contabilità dell'ente. È opportuno rammentare, che vi è un principio generale di irretrattabilità dei saldi esposto, ad esempio, nell'art. 150 del r.d. n. 827/1924 con riguardo al rendiconto dello Stato. Inoltre, occorre tenere conto di principi contabili quali la continuità e veridicità dei bilanci che rappresentano anch'essi un limite alla revisione dei saldi: pertanto, quanto esposto in un rendiconto approvato non può essere rivisto dalla stessa amministrazione, se non in presenza di meri errori materiali”.*

Quanto detto finora con riferimento al principio di intangibilità del rendiconto deve in ogni caso raccordarsi con gli altri principi generali e postulati contenuti nell'allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011.

In primo luogo, deve considerarsi il principio di veridicità, il quale fa esplicito riferimento al principio del *true and fair view* ed è connesso ad altri postulati di bilancio, quali l'attendibilità, la correttezza e la comprensibilità delle risultanze contabili.

Ai sensi dell'allegato citato, *“il principio di veridicità è quindi da considerarsi un obiettivo a cui tendono i postulati e i principi contabili generali [...] un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa [...] Il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione e previsione, di gestione e controllo e di rendicontazione deve, inoltre, caratterizzare la formazione dei citati documenti (principio della correttezza). Infatti, il principio della correttezza si estende anche ai principi contabili generali e applicati che costituiscono i fondamenti e le regole di carattere generale cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio, anche non previste da norme giuridiche, ma che ispirano il buon andamento dei sistemi contabili adottati da ogni specifica amministrazione pubblica. Il principio della correttezza si applica anche alle comunicazioni e ai dati oggetto del monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al governo della finanza pubblica”.*

Quanto al principio della significatività e rilevanza, si specifica che *“errori, semplificazioni e arrotondamenti sono tecnicamente inevitabili e trovano il loro limite nel concetto di rilevanza; essi cioè non devono essere di portata tale da avere un effetto rilevante sui dati del sistema di bilancio e sul loro significato per i destinatari. L'effetto deve essere anche valutato ai fini degli equilibri finanziari ed economici del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio d'esercizio. L'informazione è rilevante se la sua omissione o errata presentazione può influenzare le decisioni degli utilizzatori prese sulla base del sistema di bilancio. La*

*rilevanza dipende dalla dimensione quantitativa della posta, valutata comparativamente con i valori complessivi del sistema di bilancio, e dall'errore giudicato nelle specifiche circostanze di omissione o errata presentazione”.*

Con riferimento al principio della continuità, il citato allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011 prevede che esso riguarda anche i dati contabili che nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili; quanto al principio della pubblicità si prevede che lo stesso *“presuppone un ruolo attivo dell'amministrazione pubblica nel contesto della comunità amministrata, garantendo trasparenza e divulgazione alle scelte di programmazione contenute nei documenti previsionali ed ai risultati della gestione descritti in modo veritiero e corretto nei documenti di rendicontazione; ciò è fondamentale per la fruibilità delle informazioni finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio”.*

A questo contesto, volto a garantire il rispetto del principio di veridicità e degli altri principi e postulati appena citati, possono ricondursi anche i controlli di legalità e regolarità sui bilanci operati dalla Corte dei conti, i cui esiti possono ripercuotersi anche sulle risultanze dei rendiconti (a titolo esemplificativo, cfr. Sez. contr. reg. Toscana n. 190/2023/Prse e n. 171/2022/Prse, Sez. contr. reg. Veneto n. 252/2023/Prse, Sez. contr. reg. Piemonte n. 1/2022/Prse, Sez. contr. reg. Molise n. 37/2021/Prsp, Sez. contr. reg. Trentino-Alto Adige n. 61/2023/Prse, Sez. contr. reg. Campania n. 26/2022/Prsp).

Al riguardo, la Corte costituzionale, pronunciandosi dapprima sulle norme che hanno istituito i controlli finanziari (art. 1, cc. da 166 a 172, l. n. 266/2005) e successivamente sull'art. 148-bis, ha affermato che tali controlli sono finalizzati ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali (cfr. Corte cost., n. 39/2014 e n. 60/2013).

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 247/2017, ha espresso il richiamo a una *“trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge”.*

La necessità di adeguare tempestivamente le risultanze del rendiconto, allorché non rispecchino fedelmente la reale situazione contabile dell'ente, è stata oggetto di recenti interventi normativi; al riguardo si evidenzia quanto disposto dall'art. 4-bis del d.l. n. 51/2023, il quale dispone che *“il provvedimento che dispone la rettifica degli allegati a) e a/2 annessi al rendiconto della gestione degli enti locali per l'esercizio finanziario 2022, concernenti, rispettivamente, il risultato di amministrazione e l'elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione, al fine di adeguare i predetti allegati alle risultanze della certificazione di cui all'art. 13, c. 3,*

*d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2022, n. 25, è adottato dal responsabile del servizio finanziario, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria. Qualora risulti necessario rettificare anche il valore complessivo del risultato di amministrazione, il provvedimento di cui al primo periodo rimane di competenza dell'organo consiliare, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziaria. Il rendiconto della gestione degli enti locali per l'esercizio finanziario 2022, aggiornato ai sensi del presente comma, è tempestivamente trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della l. 31 dicembre 2009, n. 196”* (analoghe disposizioni normative sono state previste dall'art. 15-bis del d.l. 31 maggio 2021, n. 77 e dall'art. 37-bis del d.l. n. 21/2022).

Nella Faq n. 50 riferita al citato art. 37-bis del d.l. n. 21/2022, la Ragioneria generale dello Stato ha chiarito che *“qualsiasi altra variazione non strettamente correlata alla certificazione deve essere effettuata dagli organi competenti previsti dall'art. 227 del testo unico di cui al d.lgs. n. 267/2000, secondo l'iter ordinario indicato. Infine, si segnala la conseguente necessità, nei casi sopra riportati e di cui al richiamato art. 37-bis del d.l. n. 21/2022, di trasmettere tempestivamente il rendiconto 2021 aggiornato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della l. 31 dicembre 2009, n. 196”.*

All'esito del delineato quadro normativo e giurisprudenziale, non si rinvencono nell'ordinamento elementi ostativi alla rettifica di specifici allegati del rendiconto, in presenza di meri errori materiali, quali, come nel caso specifico, la mancata corrispondenza tra il fondo di cassa al 31 dicembre 2022 riportato nell'allegato al rendiconto relativo al risultato di amministrazione e l'importo del medesimo fondo riportato nel conto del tesoriere (che si sarebbe verificato per effetto di una disfunzione del gestionale in uso), riverberantesi su una conseguente sovrastima del risultato di amministrazione 2022, rispetto alla sua effettiva consistenza.

L'ente potrà dunque, mediante opportuna delibera dell'organo consiliare, procedere senza indugio alla rettifica dell'allegato previsto dall'art. 11, c. 4, lett. a), d.lgs. n. 118/2011, concernente il risultato di amministrazione, trasmettendo tempestivamente il rendiconto aggiornato alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 13 della l. 31 dicembre 2009, n. 196 e rappresentando l'esito di tali variazioni nel primo documento di bilancio utile.

\*\*\*