



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere
Paola BASILONE	Consigliere - relatrice
Annalaura LEONI	Referendaria

nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2020

DELIBERAZIONE

VISTA la lettera del 22 novembre 2019, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria, acquisita al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria il 4 dicembre 2019, con la quale il Presidente della Provincia di Terni ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA l'Ordinanza presidenziale di convocazione della Sezione per la data odierna; UDITA, nella Camera di consiglio odierna, la relatrice, Consigliere Paola Basilone.

PREMESSO IN FATTO

Il Presidente della Provincia di Terni ha richiesto un parere di questa Sezione ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nei seguenti termini.

"La Provincia di Terni annovera fra le proprie competenze in materia di trasporti, come sancite dalla Legge 56/2014, art. 1 comma 85, lettera b) e dalla L.R. Umbria 10/2015:

a) *La programmazione e lo svolgimento degli esami per l'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada, funzione attribuita dal D. Lgs. 112/1998, art. 105, comma 3, lettera a;*

b) *La programmazione e lo svolgimento degli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola, funzione attribuita dal D. Lgs. n. 112/1998, art. 105, comma 3, lettera c;*

c) *La programmazione e lo svolgimento degli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada, funzione attribuita dal D. Lgs. n. 112/1998, art. 105, comma 3, lettera g.*

Per lo svolgimento dei predetti esami l'Accordo Stato-regioni-enti locali, recante modalità organizzative e procedure per l'applicazione dell'art. 105, comma 3, del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, sancito con provvedimento della Conferenza Unificata del 14/2/2002, ha stabilito quanto segue in ordine alla composizione delle Commissioni di esame:

Conseguimento dei titoli di idoneità professionale per l'autotrasporto di merci e viaggiatori [D. Lgs. 112/1998, art. 105, comma 3, lettera g)]:

Le commissioni sono composte da esperti nelle materie d'esame designati dai seguenti soggetti:

a) *Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici, designati dal direttore dell'ufficio periferico del medesimo Dipartimento della provincia di riferimento;*

b) *Regione;*

c) *Provincia.*

Il competente dirigente della Provincia, o suo delegato, presiede la commissione ed assicura le funzioni di segreteria.

Tutti i componenti sono nominati con decreto del presidente della provincia e durano in carica tre anni. Per ogni componente effettivo è nominato un supplente.

Gestione degli esami per l'accertamento dell'idoneità all'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada e dell'idoneità degli insegnanti ed istruttori di autoscuole [D. Lgs. 112/1998, art. 105, comma 3, lettere a) e c)]:

Le province istituiscono, con proprio regolamento, le commissioni d'esame per lo svolgimento degli esami previsti dall'art. 5 della legge n. 264 del 1991 e dall'art. 123, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada).

Nelle commissioni deve essere garantita almeno la partecipazione di un rappresentante del Dipartimento trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e trasporti, designato dal direttore del Dipartimento trasporti terrestri della provincia di riferimento, nonché di un esperto nelle materie d'esame, anche su designazione della regione.

In tutti e tre i casi è previsto che "le province provvedono alla corresponsione dei gettoni di presenza ai componenti delle commissioni, a valere sui trasferimenti di cui al punto 7) del presente accordo", trasferimenti che — peraltro — non sono stati mai oggetto di successivi specifici provvedimenti normativi.

La Provincia di Terni ha disciplinato con appositi propri regolamenti la composizione ed il funzionamento delle Commissioni d'esame previste dalle norme sopra richiamate.

In ordine alla problematica della corresponsione ai membri delle Commissioni di che trattasi di gettoni di presenza questa Amministrazione ritiene che, nel caso in cui i soggetti designati a far parte delle Commissioni stesse in qualità di esperti o rappresentanti delle Amministrazioni pubbliche interessate (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Regione, Provincia) siano dipendenti delle Amministrazioni che li designano agli stessi non sia dovuto alcun compenso, sotto forma di gettone di presenza, in ossequio al principio di omnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti sancito espressamente dal D. Lgs. 165/2001, atteso peraltro che la presenza dei predetti soggetti nelle Commissioni è espressamente stabilita da specifiche norme alle quali la Provincia non può ovviamente sottrarsi. In altri termini, ad avviso di questa amministrazione, si tratta di compiti svolti "ratione officii", e come tali al di fuori dell'ambito di applicazione della disciplina degli incarichi di cui all'art. 53 del D. Lgs. 165, come, da ultimo, si è espressa la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti Lombardia nel parere n. 401/2019.

La vigente regolamentazione della Provincia di Terni prevede, invece, la corresponsione di gettone di presenza nel caso in cui i soggetti membri delle Commissioni non siano dipendenti delle pubbliche amministrazioni che li designano."

Fatte tali premesse, la Provincia di Terni ha formulato i seguenti quesiti:

"se sia corretta e legittima l'interpretazione di questa Provincia che ritiene non possano essere corrisposti gettoni di presenza ai membri delle Commissioni di cui alla premessa nel caso in cui gli stessi siano dipendenti delle pubbliche amministrazioni che li hanno designati quali esperti o propri rappresentanti. .

in denegata ipotesi si chiede di conoscere quali siano le norme che rendono possibile la corresponsione dei predetti gettoni."

In sintesi, l'Ente chiede se sia legittimo corrispondere gettoni di presenza ai dipendenti di pubbliche Amministrazioni dalle stesse designati quali esperti o propri rappresentati nelle Commissioni previste dal Provvedimento del 14 febbraio 2002 della Conferenza unificata ex art. 8 del D.L. 28 agosto 1997, n. 281.

CONSIDERATO IN DIRITTO

I quesiti proposti sono ammissibili sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo.

Sotto il primo profilo, la richiesta proviene dal Presidente di una Provincia ed è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria, in piena osservanza della norma (art. 7, comma 8 l. 05/06/2003, n. 131) che legittima le amministrazioni locali a richiedere pareri alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva. Al riguardo, la deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite della Corte dei conti ha delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri. Il limite della funzione consultiva così indicato esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa (che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge) o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività. Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che la stessa, oltre a risolversi in un profilo giuridico di portata generale ed astratta, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica, concernendo l'interpretazione di norme di legge in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi. Per i suddetti motivi la presente richiesta di parere è conforme ai requisiti soggettivi ed oggettivi di ammissibilità e può essere esaminata nel merito.

Riguardo al merito, un'indicazione dei compiti e delle attività proprie delle Commissioni oggetto della richiesta di parere e dell'attività svolta, al loro interno, dai dipendenti pubblici che ne fanno parte può essere trovata nella normativa richiamata dalla Provincia di Terni. L'art. 105, comma 3, lett. c), f) e g) del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha stabilito che *"sono attribuite alle province, ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, le funzioni relative:*

[...]

c) agli esami per il riconoscimento dell'idoneità degli insegnanti e istruttori di autoscuola;

[...]

f) al rilascio di licenze per l'autotrasporto di merci per conto proprio;

g) agli esami per il conseguimento dei titoli professionali di autotrasportatore di merci per conto terzi e di autotrasporto di persone su strada e dell'idoneità ad attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada."

Nella propria richiesta di parere la Provincia di Terni richiama le lettere a), c) e g) del citato comma 3. In effetti, sono le previsioni delle lettere c), f) e g) dell'articolo 105, comma 3 quelle per le quali sono stati previsti i gettoni di presenza da corrispondere, da parte delle Province, ai membri delle relative Commissioni.

In particolare, l'accordo Stato-Regioni-Enti locali (Provvedimento del 14 febbraio 2002) ha disciplinato le modalità organizzative e procedure di applicazione delle disposizioni del citato articolo 105, comma 3. I punti 3, 4 e 5 del provvedimento si riferiscono alle sopra citate lettere c), f) e g) nei seguenti termini:

La lettera f) del D. Lgs. n. 112/1998 è disciplinata dall'accordo al punto "3) *Rilascio e gestione dalle licenze per l'autotrasporto di cose in conto proprio.*

Sul modello delle commissioni consultive di cui all'art. 33 della legge n. 298 del 1974, le province istituiscono apposite commissioni, operanti ai sensi dall'art. 13 della legge 24 novembre 2000, n. 340 (legge di semplificazione 1999).

[...]

Nelle commissioni sono rappresentati almeno i seguenti enti ed organizzazioni:

a) Ministero delle infrastrutture e trasporti;

b) associazioni locali aderenti alle associazioni nazionali dei settori economici dell'industria, commercio, artigianato, edilizia, individuate come maggiormente rappresentative dalla locale camera di commercio;

c) associazioni locali aderenti alle associazioni nazionali dell'autotrasporto, nonché alle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo, individuate come maggiormente rappresentative dalla locale camera di commercio;

d) Albo nazionale gestori rifiuti presso la locale camera di commercio;

e) regioni.

Il competente dirigente della provincia, o il funzionario da lui delegato, presiede la commissione ed assicura le funzioni di segreteria.

I componenti delle commissioni durano in carica tre anni dalla nomina.

Ciascun ente o organizzazione di cui alle precedenti lettere da a) ad e) designa all'uopo un rappresentante effettivo ed un supplente, da nominarsi con decreto del Presidente della provincia. La designazione del rappresentante di cui alla lettera a) spetta

al direttore dell'ufficio periferico del Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici.

Le Commissioni esercitano le funzioni previste dall'art. 34 della legge n. 298 del 1974 ed ogni altro compito assegnato dalla provincia, la quale provvede alla istituzione e corresponsione dei gettoni di presenza ai componenti delle commissioni.

[...]

Il punto 3 dell'accordo prevede la nomina da parte della Provincia dei dipendenti designati dalle pubbliche Amministrazioni quali loro rappresentanti nella Commissione, istituita dalla stessa Provincia, con funzione consultiva in materia di rilascio di licenza per l'autotrasporto di merci in conto proprio ex art. 105, comma 3, lettera f) del D. Lgs. n. 112/1998.

La lettera g) del D. Lgs. n. 112/1998 è disciplinata dall'accordo al punto 4) Gestione degli esami per il conseguimento dei titoli di idoneità professionale per l'autotrasporto di merci e viaggiatori.

Dalla data di entrata in vigore del regolamento di attuazione del decreto legislativo 22 dicembre 2000, n. 395, e successive modificazioni, le province istituiscono, con proprio regolamento, le commissioni d'esame per lo svolgimento degli esami previsti dall'art. 7, commi 2, 3 e 4 dello stesso decreto legislativo.

Il regolamento prevede in particolare il calendario delle sessioni d'esame e la sede di svolgimento.

Le commissioni sono composte da esperti nelle materie d'esame designati dai seguenti soggetti:

a) Dipartimento per i trasporti terrestri e per i sistemi informativi e statistici, designati dal direttore dell'ufficio periferico del medesimo Dipartimento della provincia di riferimento;

b) regione;

c) provincia.

Il competente dirigente della provincia, o suo delegato, presiede la commissione ed assicura le funzioni di segreteria.

Tutti i componenti sono nominati con decreto del presidente della provincia e durano in carica tre anni. Per ogni componente effettivo e' nominato un supplente.

Le province provvedono alla corresponsione dei gettoni di presenza ai componenti delle commissioni, a valere sui trasferimenti di cui al punto 7) del presente accordo.

[...]

Il Ministero delle infrastrutture e trasporti assicura la predisposizione dell'elenco generale dei quesiti d'esame, al fine di garantire l'uniformità di trattamento sul territorio nazionale, per tutti gli esami contemplati nel presente accordo.

[...]

Il punto 4 dell'accordo disciplina la gestione degli esami per il conseguimento dei titoli di idoneità professionale per l'autotrasporto di merci e viaggiatori (lettera g)). Le Province istituiscono, con proprio regolamento, le Commissioni costituite da esperti nelle materie d'esame designati dalle pubbliche Amministrazioni. In particolare, la richiesta di parere riguarda il caso di esperti nella materia d'esame designati dalla propria Amministrazione.

Le lettere g) e c) del D. Lgs. n. 112/1998 sono disciplinate dall'accordo al punto 5) *Gestione degli esami per l'accertamento dell'idoneità all'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto su strada e dell'idoneità degli insegnanti ed istruttori di autoscuole.*

Le province istituiscono, con proprio regolamento, le commissioni d'esame per lo svolgimento degli esami previsti dall'art. 5 della legge n. 264 del 1991 e dall'art. 123, comma 7, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Codice della strada).

Nelle commissioni deve essere garantita almeno la partecipazione di un rappresentante del Dipartimento trasporti terrestri del Ministero delle infrastrutture e trasporti, designato dal direttore del Dipartimento trasporti terrestri della provincia di riferimento, nonché di un esperto nelle materie d'esame, anche su designazione della regione.

Per la disciplina del funzionamento delle rispettive commissioni d'esame vale quanto prescritto al punto 4) del presente accordo.

Nelle more di approvazione del regolamento provinciale di istituzione delle commissioni, l'espletamento degli esami viene assicurato dalle commissioni esistenti."

Il punto 5 riguarda la gestione degli esami per l'accertamento dell'idoneità all'attività di consulente per la circolazione dei mezzi di trasporti su strada (lettera g)) e dell'idoneità degli insegnanti ed istruttori di autoscuola (lettera c)). Per il funzionamento delle rispettive Commissioni d'esame vale quanto precisato al punto 4 dell'accordo.

In conclusione, gli incarichi oggetto della richiesta di parere consistono:

- nel rappresentare la propria Amministrazione in Commissioni con funzione consultiva;
- nella partecipazione alle Commissioni istituite dalle Province per il riconoscimento di idoneità professionale, quali esperti nelle relative materie d'esame, su designazione delle proprie Amministrazioni – Regione o Ministero dei Trasporti.

Ciò premesso, il quesito è riferibile all'applicazione degli articoli 24 comma 3, 45 comma 1 e 53 comma 6 del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165. In riferimento a tali disposizioni la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 7/SEZAUT/2014/QMIG del 4 aprile 2014 ha ricordato *"le regole generali previste per il pubblico impiego, il cui sistema retributivo è basato sui due principi cardine di omnicomprensività della retribuzione, sancito dall'art.24,*

comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché di definizione contrattuale delle componenti economiche, fissato dal successivo art. 45, comma 1."

Tale orientamento era stato già affermato dalla sentenza n. 1396 dell'8 febbraio 2011 con cui la Sezione giurisdizionale per la Campania aveva rilevato, tra l'altro, come, *"con l'art. 24 del d.lgs. n. 165/2001, [...] il legislatore ha inteso porre una regola di carattere assolutamente generale che fosse congruente con l'avvenuta attribuzione alla fonte negoziale (CCNL) della riserva di disciplina della retribuzione del personale con qualifica dirigenziale, di talché la sua nuova conformazione composita risultasse esaustiva di ogni possibile spettanza connessa all'esercizio delle relative funzioni."*

Il citato articolo 24, comma 3 prevede che *"il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; [...]."*

Pertanto, tenuto conto del tenore letterale delle predette disposizioni, non possono essere corrisposti gettoni di presenza ai membri delle Commissioni in questione nel caso in cui gli stessi siano dirigenti delle pubbliche amministrazioni che li hanno designati quali esperti o propri rappresentanti, conformemente all'interpretazione data dalla Provincia di Terni.

Ad integrazione della richiamata disciplina dell'articolo 24 in merito agli incarichi del personale dirigenziale, il successivo articolo 53, comma 6, che riguarda tutti i dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, prevede che *"gli incarichi retribuiti, di cui ai commi seguenti, sono tutti gli incarichi, anche occasionali, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, per i quali è previsto, sotto qualsiasi forma, un compenso."*

Il precedente articolo 45, comma 1 dispone, in modo complementare, che *"il trattamento economico fondamentale ed accessorio, fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1, è definito dai contratti collettivi."*

Al riguardo la sentenza n. 568 del 10 giugno 2010 della Sezione giurisdizionale per la Puglia, è intervenuta ricordando che *"gli articoli 2, comma 3 e 45, comma 1, del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 e ss.mm. [...] cristallizzano il generale principio della c.d. contrattualizzazione del rapporto di impiego pubblico, nonché della omnicomprensività del relativo trattamento economico."*

Dalla lettura dei sopra citati articoli 45, comma 1 e 53, comma 6 del D. Lgs. n. 165/2001 consegue che i componenti delle Commissioni nominati con decreto del Presidente della Provincia non potranno ricevere alcun gettone di presenza in riferimento allo svolgimento dei propri compiti e doveri d'ufficio – derivanti dal rapporto di dipendenza

dall'Amministrazione di appartenenza – se non nei casi in cui i relativi contratti collettivi nazionali di lavoro lo prevedano espressamente.

Tale orientamento è riscontrabile anche nella deliberazione n. 466/2011/PAR del 19 luglio 2011 della Sezione regionale per la Lombardia, secondo la quale *"il conferimento di gettoni di presenza a dipendenti pubblici [è possibile se] sia espressamente consentito da norme di legge o trovi previsione nel CCNL di riferimento, restando comunque esclusa la possibilità di previsioni regolamentari che amplino le ipotesi tassativamente contemplate dalle predette fonti di disciplina della materia de qua. Ciò vale in ogni caso in cui il dipendente pubblico sieda nelle commissioni in forza di un rapporto organico con la Pubblica Amministrazione e non iure proprio."*

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Umbria rende il parere nei sensi di cui in motivazione.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Provincia di Terni per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di consiglio del 25 febbraio 2020.

Il Consigliere estensore

F.to Paola Basilone

Il Presidente

F.to Antonio Marco CANU

Depositata il 26 febbraio 2020

Il Preposto della Sezione
f.to Roberto Attilio Benedetti