



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte	Presidente
Dott. Rocco Lotito	Consigliere
Dott. Luigi Gianfranceschi	Consigliere
Dott. Lorenzo Gattoni	Referendario - <i>relatore</i>

nella Camera di consiglio del 3 febbraio 2022

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante: "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" e in

particolare l'art. 7, comma 8;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente a oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Comune di Marsicovetere (PZ) acquisita da questo Ufficio al protocollo n. 0002270 del 31 dicembre 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 1/2022 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per la Camera di consiglio del 3 febbraio 2022;

UDITO il magistrato relatore Dott. Lorenzo Gattoni;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Marsicovetere richiedeva a questa Sezione un parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, in ordine alla possibilità - nell'alveo dei rapporti di collaborazione istituzionale intercorrenti tra il medesimo ente e l'ASP - di utilizzare fondi del bilancio, ed in particolare i proventi derivanti dalle estrazioni petrolifere, al fine di concorrere al pagamento di una quota parte dei canoni locatizi da corrispondersi al personale ospedaliero (medico e paramedico) impiegato presso il nosocomio "San Pio da Pietrelcina" sito all'interno del territorio comunale.

Veniva specificato che *"il Comune di Marsicovetere risulta tra i Comuni beneficiari delle royalties erogate ai sensi della Legge Regionale n. 40/1995"*; al parere era altresì allegata la nota prot. n. 122345 del 14.12.2021 a firma del Direttore Generale dell'ASP - Dott. Lorenzo Bochicchio - con cui si richiedeva la disponibilità del Comune di Marsicovetere a

sostenere le spese abitative dei futuri dirigenti medici (psichiatri) nella convinzione che *“Questo Vostro impegno, verosimilmente, renderà più attrattiva l'accettazione dell'incarico da parte di personale non residente nelle vicinanze e consentirà pertanto di sostenere un servizio indispensabile per tutto il territorio della Val D'agri e di tutta l'ASP, considerando l'esistenza di soli due Servizi Psichiatrici di Diagnosi e Cura”*.

Considerato in

DIRITTO

1) In via preliminare: sull'ammissibilità.

Come noto, la funzione consultiva delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti trova fondamento nell'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003, il quale - innovando il sistema delle tradizionali funzioni intestate alla Corte dei Conti - prevede che *“Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”*. Alla stregua del disposto normativo, dunque, l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti è sottoposto alla verifica preliminare della ricorrenza congiunta di due requisiti, l'uno di carattere soggettivo, l'altro di carattere oggettivo.

In particolare, sotto il profilo soggettivo, le richieste di parere possono essere formulate soltanto dai massimi organi rappresentativi degli enti locali (Presidente della Giunta Regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale, comunale) come precisato nell'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004 e richiamato in epigrafe.

Quindi nel caso in esame - considerato che la Regione Basilicata non ha ancora istituito il Consiglio delle Autonomie Locali - la richiesta di parere risulta soggettivamente

ammissibile, essendo stata sottoscritta dal Sindaco del Comune di Marsicovetere che, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUEL, è l'organo rappresentativo dell'ente ed in quanto tale legittimato a manifestarne all'esterno la volontà.

Sotto il profilo oggettivo, la funzione consultiva della Corte dei Conti è circoscritta alla *"materia di contabilità pubblica"* che non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può nemmeno estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa in quanto *"le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali"* (cfr. deliberazione Sezione Autonomie n. 5/2006). Nello stesso tempo, tuttavia, la funzione consultiva della Corte dei Conti sarebbe troppo limitata se non potesse avere ad oggetto tutti quei *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"* (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010).

Alla luce di quanto esposto, pertanto, si dovranno ritenere inammissibili le richieste di parere che non presentino i caratteri della generalità e dell'astrattezza ma che viceversa concernano valutazioni di casi o atti gestionali specifici tali da determinare un'ingerenza della Corte dei Conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, del tutto incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte dei Conti quale organo magistratuale. La richiesta di parere, inoltre, deve essere preventiva rispetto all'adozione da parte dell'amministrazione di concreti atti di gestione ad essa connessi, non essendo ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva, ovvero con riguardo a comportamenti amministrativi già posti in essere o a provvedimenti già adottati.

L'ausilio consultivo, infine, non può interferire con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali della Corte dei Conti né con quelle di altri organi giudiziari, come

evidenziato dalla Sezione delle Autonomie - “...appare opportuno ribadire che la funzione consultiva di questa Corte non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardano comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari” (cfr. deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

Con specifico riferimento al caso di specie, la Sezione, pur nutrendo perplessità in merito all’effettivo carattere di generalità ed astrattezza del quesito posto, lo ritiene comunque oggettivamente ammissibile nella misura in cui si limiterà a fornire una indicazione di massima in ordine alla interpretazione della normativa ad esso sottesa, venendo in rilievo una potenziale erogazione di risorse pubbliche da parte di un ente locale in favore di soggetti privati. L’interpretazione che seguirà avrà dunque ad oggetto esclusivamente i profili giuscontabili della fattispecie in esame non potendo impingere in alcun modo la valutazione del merito delle scelte gestorie da effettuarsi, essendo queste rimesse alla esclusiva discrezionalità dell’amministrazione, come sopra indicato.

2) Nel merito.

Come già esposto in punto di fatto, il quesito portato all’attenzione della Sezione attiene alla possibilità per un’amministrazione comunale di utilizzare fondi del bilancio, ed in particolare i proventi derivanti dalle estrazioni petrolifere, al fine di concorrere al pagamento di una quota parte dei canoni locatizi da corrispondersi al personale ospedaliero (in particolare ai futuri dirigenti medici psichiatri); nella nota a firma del Direttore Generale dell’ASP - Dott. Lorenzo Bochicchio - allegata alla richiesta di parere si precisa che in tal modo si favorirebbe da un lato l’accettazione dell’incarico presso il locale presidio ospedaliero e dall’altro si contribuirebbe al consolidamento di un servizio indispensabile per tutto il territorio della Val D’Agri.

In primo luogo giova rammentare che dal 1° gennaio 2017, ai sensi dell’art. 2, comma 1,

lett. a), L.R. Basilicata n. 2/2017 (“Riordino del sistema sanitario regionale di Basilicata”), l’Azienda Ospedaliera Regionale (AOR) San Carlo di Potenza - DEA di II livello - ha assunto la titolarità dei presidi ospedalieri di base di Lagonegro, Melfi e Villa D’Agri ad essa trasferiti dall’Azienda Sanitaria Locale di Potenza (ASP) al fine di costituire un’unica struttura ospedaliera articolata in più plessi. Successivamente, con deliberazione del Direttore Generale dell’AOR San Carlo di Potenza n. 829 del 01.08.2019, il presidio ospedaliero di Villa D’Agri è stato denominato “Ospedale San Pio da Pietrelcina”.

Per quanto di interesse in questa sede, si sottolinea che ai sensi dell’art. 5 L.R. n. 2/2017 i Direttori Generali dell’Azienda Sanitaria Locale di Potenza e dell’Azienda Ospedaliera Regionale “San Carlo” avrebbero dovuto procedere alla individuazione del personale in servizio in regime di dipendenza, convenzionale o in qualunque altra forma contrattuale da assegnare in conseguenza dei trasferimenti di titolarità e di competenza di cui al precedente articolo 2, comma 1 entro centottanta giorni dalla entrata in vigore della legge.

La soluzione del quesito posto non può quindi prescindere dalla circostanza che le funzioni legislative ed amministrative in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera sono attribuite alla Regione Basilicata (cfr. art. 117, 2 comma, Cost.; art. 2 Dlgs. n. 502/1992; artt. 2 e ss. L.R. Basilicata n. 39/2001; artt. 1 e ss. L.R. Basilicata n. 12/2008; nonché da ultimo, art. 1 L.R. Basilicata n. 2/2017) residuando in materia in capo ai Comuni un generico potere di controllo, di indirizzo ed autorizzativo in base al principio di sussidiarietà c.d. verticale secondo cui *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”* (art. 118, 1 comma, Cost.).

Tanto premesso, si sottolinea come la questione oggetto del parere involga la tematica più generale circa la possibilità di corrispondere emolumenti (nello specifico i proventi derivanti dalle estrazioni petrolifere) in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione che rinviene il suo fondamento negli artt. 2, comma 3, 24, comma 3 (per il personale dirigente) e art. 45 (per il personale non dirigente) Dlgs n. 165/2001.

In virtù di tale principio, non è possibile erogare in favore dei dipendenti pubblici qualsiasi indennità e/o compenso ulteriore rispetto al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi atteso che la spesa per il personale deve essere *“evidente, certa e prevedibile nella evoluzione”* (art. 8 Dlgs. n. 165/2001). Sul punto la giurisprudenza contabile in più occasioni ha avuto modo di ribadire che *“Nel contempo, la contrattualizzazione del pubblico impiego ha reso sempre più stringenti i limiti alla corresponsione di compensi “aggiuntivi” rispetto al trattamento economico stabilito dal contratto, coerentemente con i successivi interventi normativi e con i principi generali evincibili in ordine al contenimento della spesa pubblica e della spesa per il personale”* (cfr., ex multis, Sezione di Controllo della Lombardia, deliberazione n. 401/2019; Sezione di Controllo per la Campania, deliberazione n. 348/2016; Sezione di Controllo della Regione Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 27/2012; Sezione di Controllo per la Toscana, deliberazione n. 144/2009). Anche la Sezione delle Autonomie, sempre con riguardo al sistema retributivo dei dipendenti pubblici, ha affermato che esso *“.....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. Principi alla luce dei quali nulla è dovuto oltre il trattamento economico fondamentale ed accessorio, stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che abbia svolto una prestazione rientrante nei suoi doveri d’ufficio...”* (cfr. deliberazione n. 7/SEZAUT/2014/QMIG).

L’art. 1, comma 1, L.R. Basilicata n. 40/1995 (*“Utilizzo dell’aliquota relativa ai giacimenti petroliferi in Val D’Agri”*) prevede che *“l’aliquota relativa ai giacimenti petroliferi siti nella Val D’Agri devoluta alla Regione ai sensi della legge 11 gennaio 1957, n. 6 è destinata allo sviluppo delle attività economiche ed all’incremento industriale del comprensorio interessato così come delimitato nella Tabella A”*.

Ebbene, il chiaro dettato normativo (che individua uno specifico ed esclusivo vincolo di destinazione delle royalties, ovvero lo sviluppo economico-industriale dei Comuni della Val D’Agri) unitamente all’indirizzo giurisprudenziale sopra citato ed al carattere imperativo ed inderogabile delle norme contenute nel Dlgs. n. 165/2001 (tra cui quelle

relative al trattamento economico dei dipendenti pubblici e al correlato principio di onnicomprensività della retribuzione) inducono la Sezione a fornire una soluzione negativa al quesito posto dal Comune di Marsicovetere circa la possibilità di destinare i proventi delle estrazioni petrolifere al concorso al pagamento delle spese di locazione in favore del personale ospedaliero che decidesse di trasferirsi in loco.

La Sezione, in particolare, ritiene di dover dare continuità all'indirizzo già espresso in un proprio precedente, reso in un caso analogo a quello in esame (cfr. Sezione Controllo Basilicata, deliberazione n. 15/2019/PAR) ove è stato espressamente affermato che *"L'erogazione delle predette somme, ponendosi in funzione ampliativa della retribuzione dei sanitari che accettassero di prestare la propria attività lavorativa alle condizioni indicate, appare inoltre porsi in contrasto anche con specifiche competenze previste in materia di organizzazione degli uffici pubblici, di rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e di individuazione del relativo trattamento retributivo.....Il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei pubblici dipendenti, fatte salve le eccezioni previste, è definito dai contratti collettivi e le amministrazioni pubbliche garantiscono ai dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi (art. 45 Dlgs n. 165/2001). Tali norme fungono da limite per l'attribuzione di trattamenti migliorativi ad personam, essendo il trattamento tabellare senz'altro onnicomprensivo della remunerazione destinata al dipendente quale controprestazione delle attività contrattualmente previste.....questa Sezione è dell'avviso che l'erogazione di un vantaggio economico da parte di un'amministrazione comunale al personale sanitario che accettasse di prestare la propria attività lavorativa presso una specifica struttura ospedaliera non sia possibile in quanto realizzerebbe una non prevista ingerenza nella organizzazione amministrativa dell'offerta sanitaria e nella individuazione del trattamento economico di prestazioni di lavoro pubblico".*

E' opportuno tuttavia evidenziare che la L.R. Basilicata n. 59/2021 ha recentemente introdotto il comma 2 all'art. 1, L.R. Basilicata n. 40/1995 ai sensi del quale *"L'aliquota relativa ai giacimenti petroliferi di cui al comma 1-bis dell'art. 20 del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di*

esercizio delle autorizzazione alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi) è destinata al finanziamento degli strumenti della programmazione negoziata per le aree individuate dalla Tabella A, previo confronto in seno al Comitato di Coordinamento e Monitoraggio, anche al fine di realizzare interventi di miglioramento della tutela ambientale, al cofinanziamento delle politiche sociali, la cultura, la qualità dei servizi, quindi allo sviluppo economico dei Comuni ricadenti nel comprensorio interessato così delimitato dalla Tabella A”.

Invero, anche a voler ritenere che il riferimento al “cofinanziamento della qualità dei servizi” contenuto nel suddetto comma 2 possa essere esteso sino a ricomprendere il caso de quo (sub specie di miglioramento dell’offerta sanitaria territoriale) un limite insuperabile ad una interpretazione di segno contrario rispetto a quella innanzi indicata si rinviene nella sussistenza del principio di riserva di legge statale esclusiva in tema di pubblico impiego e del relativo trattamento economico. La giurisprudenza costituzionale, a più riprese, ha affermato infatti che la materia dell’ordinamento civile, riservata in via esclusiva al legislatore statale (cfr. art. 117, comma 2, lett. l), Cost.), investe la disciplina del trattamento economico e giuridico dei dipendenti pubblici e ricomprende tutte le disposizioni che incidono sulla regolazione del rapporto di lavoro (cfr., ex plurimis, Corte Cost., sent. nn. 14, 211, 269 del 2014; sent. n. 180/2015; sent. n. 257/2016; sent. nn. 72, 175 del 2017; sent. n. 257/2020) con conseguente illegittimità di una eventuale erogazione di indennità accessorie di qualsiasi tipo al di fuori di una specifica previsione di legge o della contrattazione di settore.

P.Q.M.

nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata in relazione alla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Marsicovetere con la nota in epigrafe citata.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all’Amministrazione richiedente.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 3 febbraio 2022.

IL RELATORE

F.to Dott. Lorenzo GATTONI

IL PRESIDENTE

F.to Dott. Giuseppe TAGLIAMONTE

Depositata in Segreteria il 3 febbraio 2022

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dott. Francesco MICUCCI