

Deliberazione n. 56/2019/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU Presidente (relatore)

Vincenzo BUSA Consigliere

Beatrice MENICONI Consigliere

nella Camera di consiglio del 27 marzo 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTA la lettera del 28 gennaio 2019, trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria, assunta al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Umbria il 7 febbraio 2019, con la quale il Sindaco del Comune di Città di Castello 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; UDITO, nella Camera di consiglio odierna, il magistrato relatore, Presidente Antonio Marco CANU PREMesso IN FATTO Il Sindaco del Comune di Città di Castello ha richiesto un parere di questa Sezione ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, nei termini di cui appresso. "Come noto, il comma 5-bis, dell'articolo 113 del D. Lgs. 113/2016, in materia di incentivi per funzioni tecniche, come introdotto dall'art. 1 della L. 27 dicembre 2017 n. 205, prevede che "gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture". A parere della Sezione Autonomie della Corte dei Conti - deliberazione n. 6/2018 - gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113 citato, non soggiacciono al vincolo posto al complessivo trattamento accessorio dei dipendenti previsto dall'art. 23, comma 2 del D. Lgs. 75/2017. È altresì noto che gli incentivi previsti dal nuovo codice ineriscono, essenzialmente, due fasi del procedimento: la programmazione e l'esecuzione dell'appalto, senza tuttavia che sia esattamente individuato, ai fini del computo del fondo per il salario accessorio del personale dipendente, l'esercizio di imputazione.

Questo Comune ha adottato, con Deliberazione di Giunta Comunale n. 48, del 12/03/2018, il regolamento previsto dal citato art. 113, accantonando le risorse per il pagamento degli incentivi nel quadro o prospetto dei lavori o servizi già nel corso dell'esercizio 2017, nelle more di approvazione del regolamento.

Ciò premesso si chiede di sapere: 1. quale sia il momento giuridicamente rilevante ai fini dell'imputazione al fondo del salario accessorio del personale dipendente, delle quote di incentivazione previste nei quadri economici di spesa dei singoli programmi di acquisizione di lavori, beni o servizi. In particolare, anche in relazione al diverso regime contabile applicabile alle spese in conto capitale e a quelle di parte corrente, in quale esatto momento deve individuarsi il perfezionamento dell'obbligazione dell'ente nei confronti del personale incentivato (esempio approvazione del progetto/programma di acquisizione, determinazione a contrarre, determinazione di aggiudicazione);

2. alla luce del punto precedente, se gli incentivi per funzioni tecniche di competenza dell'anno 2017 - siano essi di parte capitale o di parte corrente - debitamente accantonati nelle more di adozione del regolamento, soggiacciono o meno al vincolo posto al complessivo trattamento accessorio previsto dall'art. 23, comma 2 del D. Lgs. 75/2017 (si richiamano al riguardo i pareri della Corte dei Conti sezione delle Autonomie n. 7 e n. 24 2017, della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 258/2018 e l'opposto parere della Corte dei Conti sezione regionale di controllo per il Veneto n. 429/2018)".

CONSIDERATO IN DIRITTO

I quesiti proposti sono ammissibili sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo. Sotto il primo profilo, la richiesta proviene dal Sindaco di un Comune 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 in materia di contabilità pubblica. Nell'ambito di quest'ultima (per quanto attiene al profilo oggettivo) i quesiti proposti rientrano sicuramente, sia perché attengono ad aspetti eminentemente contabili (momento del perfezionamento dell'obbligazione nei confronti dei destinatari dell'incentivazione in funzione della correlata imputazione a bilancio), sia in quanto hanno ad oggetto la possibile sussistenza di limiti riguardanti la spesa in questione (qualora la si consideri o meno spesa per il salario accessorio del personale).

Come è noto, infatti, l'orientamento di questa Corte è nel senso che la nozione della contabilità pubblica abbia un carattere dinamico. Sono da considerare perciò ricompresi in essa anche atti, che secondo una concezione più tradizionale ne sarebbero esclusi, i quali però comportano spese (come quelle per il personale) che rivestono particolare importanza sotto il profilo del contenimento della spesa pubblica e quindi ineriscono direttamente al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Da ultimo, i quesiti proposti hanno una valenza generale ed astratta, talché non si configura il rischio che la Corte dei conti sia coinvolta, attraverso l'attività consultiva, in concrete scelte gestionali dell'ente, in palese contrasto con la propria posizione di organo terzo ed indipendente.

Nel merito, per quanto attiene al primo quesito, va intanto osservato che le spese in questione sono state oggetto di accantonamento, secondo quanto riferito dall'ente, nel corso del 2017. Esse afferiscono sicuramente al Fondo destinato al pagamento del salario accessorio del personale dipendente e, conseguentemente, debbono essere considerate, a tutti gli effetti, alla stregua di spese per il personale. La relativa obbligazione si perfeziona nel momento in cui, con atto dell'amministrazione, vengono individuati i soggetti incaricati di svolgere le attività che, in base all'art. 113 del Codice dei contratti pubblici, danno luogo alle incentivazioni ivi previste, in relazione ai singoli appalti di lavori, servizi e forniture.

Nel caso specifico del Comune di Città di Castello, tale individuazione è prevista, nel regolamento approvato, all'art. 3, paragrafo 1 ("Individuazione del gruppo di lavoro"). Con l'atto dell'amministrazione, infatti, vengono ad esistenza tutti gli elementi che debbono sussistere per la formazione dell'impegno di spesa, ai sensi dell'art. 183 del TUEL, tra cui la somma da pagare e il soggetto creditore.

Per quanto concerne l'imputazione della spesa, essa deve essere effettuata, in osservanza al principio della competenza finanziaria potenziata, nell'esercizio in cui si prevede che la spesa divenga esigibile. A questo riguardo, considerato che le spese in questione afferiscono ad appalti, la temporizzazione dei relativi impegni non può che seguire lo sviluppo dei lavori, servizi e forniture nel cui ambito l'attività incentivata viene svolta.

La scadenza di ogni obbligazione, pertanto, andrà individuata nel momento in cui, secondo lo sviluppo temporale dell'appalto, si prevede che la singola attività incentivata sarà portata a compimento, con conseguente diritto del creditore di esigere il pagamento dell'incentivo a fronte dell'eseguita prestazione. Tale momento non deve ovviamente essere confuso con quello della liquidazione, la quale

comporta che l'amministrazione accerti il corretto svolgimento dell'attività incentivata, operando, quando ne ricorrano i casi, le eventuali riduzioni o esclusioni del compenso, secondo le previsioni del regolamento approvato dall'ente (v. art. 4 "Modalità di liquidazione dell'incentivo"). Va soggiunto che, nella fase di prima attuazione della norma, deve considerarsi che non è però possibile procedere ad impegno della spesa prima dell'avvenuta approvazione del regolamento, essendo lo stesso un elemento essenziale della fattispecie.

Poiché i regolamenti non possono disporre che per il futuro, in presenza di accantonamenti già effettuati, come nel caso del Comune di Città di Castello, l'impegno di spesa, nel concorso delle condizioni sopra evidenziate, dovrà essere assunto, a partire dalla data di entrata in vigore del regolamento, anche per attività svolte in precedenza, con l'unico limite di quelle relative ad appalti che si siano già conclusi prima dell'adozione del regolamento stesso (in senso conforme, v. parere Sezione regionale di controllo Lazio, n. 57/2018/PAR del 6 luglio 2018).

Venendo ora al secondo quesito, la Sezione non può, sul punto, che seguire l'orientamento assunto dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni nn. 7/SEZAUT/2017/QMIG del 6 aprile 2017, 24/SEZAUT/2017/QMIG del 10 ottobre 2017 e, da ultimo, 6 /SEZAUT/2018/QMIG del 26 aprile 2018.

Come è noto, nella prima versione della norma nulla era specificato in ordine alla natura degli incentivi in questione.

La Sezione delle Autonomie, nella prima delle deliberazioni citate, confermata dalla seconda, è giunta alla conclusione che tali incentivi fossero da considerare alla stregua di spese di funzionamento e, dunque, spese correnti (e di personale), come tali da includere nel tetto dei trattamenti accessori.

Introdotta dall'art. 1 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 il comma 5-bis dell'articolo 113 del D. Lgs. 113/2016, il quale ha previsto che "gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture", la Sezione delle Autonomie ha rivisto il proprio orientamento, affermando che "il legislatore, con norma innovativa contenuta nella legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che i predetti incentivi gravano su risorse autonome e predeterminate del bilancio (indicate proprio dal comma 5-bis dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016) diverse dalle risorse ordinariamente rivolte all'erogazione di compensi accessori al personale.

Gli incentivi per le funzioni tecniche, quindi, devono ritenersi non soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017".

Nella deliberazione è stato quindi rilevato come la norma che ha introdotto il comma 5-bis non abbia natura di norma interpretativa, bensì innovativa.

Ne deriva che la nuova forma di copertura delle spese in questione da essa prevista possa trovare applicazione solo a partire dal 1° gennaio 2018, data della sua entrata in vigore. Come affermato dalla Sezione regionale di controllo Lazio nella deliberazione n. 57/2018/PAR del 6 luglio 2018 già citata, pertanto, essa inizierà ad applicarsi "ai contratti pubblici il cui progetto dell'opera o del lavoro sono stati approvati ed inseriti nei documenti di programmazione dopo il 1° gennaio 2018 o, per le altre tipologie di appalti, in cui l'affidamento del contratto è stato deliberato dopo tale data". Infatti, secondo la citata deliberazione, "risulta logico ritenere che la fonte di copertura inizi a variare per tutte le procedure la cui programmazione della spesa è approvata dopo il 1° gennaio 2018, stante la intima compenetrazione sussistente tra tale programmazione ed i relativi stanziamenti con accantonamento di risorse nel Fondo costituito ai fini della successiva ripartizione e liquidazione dei compensi incentivanti". Tale orientamento, fatto proprio dalla Sezione Lombardia nella deliberazione n. 258/2018/PAR del 27 settembre 2018, è condiviso anche da questa Sezione, apparendo ben più motivato e persuasivo rispetto all'opposto avviso cui perviene il parere della Sezione regionale Veneto n. 429/2018/PAR del 14 novembre 2018. P.Q.M. la Sezione regionale di controllo per l'Umbria rende

il parere nei sensi di cui in motivazione. DISPONE che, a cura della Segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Città di Castello per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Umbria.

Così deliberato in Perugia, nella Camera di consiglio del 27 marzo 2019.

Il Presidente estensore

F.TO Antonio Marco CANU

Depositata il 28 marzo 2019