Deliberazione n. 17/2019/PAR/Rovigo

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 gennaio 2019

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f., relatore
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario

*****

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, integrati dalla Deliberazione n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Rovigo prot. n. 74513 del 23 novembre 2018, prot. Cdc n. 9243 del 23/11 /2018;

VISTA l'ordinanza n. 3/2019 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

UDITA la relazione del magistrato relatore, Consigliere Maria Laura Prislei;

FATTO

Il Comune di Rovigo, con nota prot. n. 74513 del 23 novembre 2018, a firma del Sindaco, formula a questa Corte una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131 volto a chiarire l'attuale assoggettabilità o meno degli incentivi per funzioni tecniche di cui all'articolo 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 ai limiti del salario accessorio di cui all'art.23, c. 2, del d.lgs. 75/2017 a seguito dell'intervenuto art.1, c. 526, della legge n. 205 del 2017 e della delibera della Sezione Autonomie n. 6 del 2018.

In particolare il Comune chiede se la suddetta pronuncia n. 6/2018 della Sezione delle Autonomie, volta ad interpretare in modalità univoca la portata del dettato normativo che ha introdotto all'art. 113 d.lgs. n. 50 del 2016 il comma 5 bis ("Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture") apra *"una nuova questione di diritto intertemporale tra i contratti pubblici approvati od affidati prima o dopo il primo gennaio 2018, ai fini della sottoposizione ai limiti"* e se veramente gli incentivi per funzioni tecniche sin dalla loro nascita non sono assoggettati ai limiti di spesa in concorso con il restante trattamento accessorio.

DIRITTO

La richiesta del Comune di Rovigo è stata espressamente formulata ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003. Occorre, in via preliminare, valutare la sussistenza dei presupposti di legittimazione attiva con riguardo sia all'ente interessato a ricevere il parere sia all'organo che formalmente lo ha richiesto.

Con deliberazione del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive, devono sussistere anche condizioni oggettive consistenti, in particolare, nell'attinenza con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della legge 131/2003) e con il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Dal punto di vista soggettivo la richiesta appare ammissibile in quanto proviene dall'organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente.

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, occorre verificare l'aderenza della questione al concetto di contabilità pubblica alla quale, in base all'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, la funzione consultiva della Corte deve essere circoscritta e l'esistenza del requisito di generalità e astrattezza del quesito posto.

Orbene, qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari e, quindi, ove non si adottasse una nozione tecnica del concetto di contabilità pubblica, s'incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva, rendendo la Sezione

regionale di controllo della Corte dei conti organo di consulenza generale dell'amministrazione pubblica.

Sul punto, vengono in ausilio gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati il 27 aprile 2004, con la delibera già citata, e con la delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006, che hanno ristretto l'ambito oggettivo alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Ciò anche alla luce delle considerazioni richiamate dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti nella delibera n. 54/CONTR del 17 novembre 2010, in merito alla definizione del concetto di contabilità pubblica, quale presupposto per la resa del parere.

Nella deliberazione da ultimo citata, si conferma l'ambito entro il quale ricondurre la nozione di "contabilità pubblica" come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo, espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto "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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Resta fermo, comunque, che la questione posta deve riflettere questioni interpretative strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di cui si è detto. Non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

L'ausilio consultivo, inoltre, non può costituire un'interferenza - neppure potenziale - con le funzioni requirenti e giurisdizionali di questa Corte ovvero di altri organi giurisdizionali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio ex post della funzione consultiva.

Ciò posto, nella materia della "contabilità pubblica", certamente rientrano le questioni attinenti alla assoggettabilità o meno degli incentivi per funzioni tecniche di cui all'articolo 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 ai limiti del salario accessorio di cui all'art.23, c. 2, del d.lgs. 75/2017.

Inoltre il quesito risulta formulato correttamente, in quanto sufficientemente generale ed astratto.

La richiesta di parere quindi possiede i requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva che ne rendono possibile l'esame da parte di questa Corte.

Venendo al merito, la citata pronuncia della Sezione Autonomie n. 6 è completamente esaustiva nel dichiarare gli incentivi per funzioni tecniche non soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art.23, c. 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, avendo il legislatore, con l'introduzione all'art. 113 d.lgs. n. 50 del 2016 dell'art.5 bis, voluto considerare la spesa per lavori, servizi e forniture in modo globale, ovvero comprensiva anche delle risorse finanziarie destinate agli incentivi tecnici i quali, previsti da una legge speciale, esulano così dalle regole degli emolumenti accessori aventi fonte nei contratti collettivi.

La Sezione Autonomie ha conseguentemente enunciato in modo chiaro il seguente principio di diritto: "*Gli incentivi disciplinati dall'art.113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificatodall'art.1, comma 526 della legge 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono 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".*

Ovviamente l'erogazione degli incentivi di che trattasi resta subordinata ai vincoli di contenimento espressamente previsti dall'art.113, con particolare riferimento al rispetto dei tetti (2% dell'importo posto a base di gara e 50% del trattamento economico complessivo per gli incentivi spettanti al singolo dipendente) ed alla previa emanazione del Regolamento di cui al comma 3 del citato art. 113, che definisce criteri e modalità per la corresponsione delle somme di che trattasi, e che quindi costituisce indispensabile presupposto della liquidazione.

Per quanto riguarda le norme *ratione temporis* applicabili con riferimento alla nuova interpretazione emersa in materia di corresponsione di incentivi tecnici dal 2018, questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi in data 25 luglio 2018 (delibera 264/2018/PAR), intervenendo su di un quesito interpretativo volto a conoscere la legittimità della liquidazione di somme accantonate prima della adozione del Regolamento. In quel contesto la Sezione ha concluso come l'irretroattività del Regolamento *"…non preclude …. la ripartizione delle risorse in precedenza accantonate e ciò rende legittimo l'accantonamento, in misura ovviamente conforme al limite normativo, nelle more dell'adozione di tale atto".*

Con riferimento a quanto prospettato dal Comune di Rovigo, appare quindi compatibile l'attuale corresponsione degli incentivi per funzioni tecniche riferiti a procedimenti di gara avviati prima del 2018 purché erogati nel rispetto dei criteri e con i presupposti di cui all'art.113 del d.lgs. 50 del 2017 precedentemente richiamati.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini dinanzi precisati.

Copia della delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Rovigo.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 23 gennaio 2019.

Il Presidente f.f., relatore

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 24 gennaio 2019

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini