

Del. n. 30/2018/PAR



Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Cristina	ZUCCHERETTI	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Mauro	NORI	Consigliere
Giancarlo C.	PEZZUTO	Consigliere, relatore
Fabio	ALPINI	Referendario

nell'adunanza del 9 maggio 2018;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/01/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 05/06/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/04/2004 e del 04/06/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di

collaborazione” tra Corte ed autonomie, ai sensi dell’art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTA la richiesta di parere presentata in data 1 marzo 2018 dal Sindaco del comune di Montecatini Terme;

VISTA la deliberazione n. 19/2018/PAR resa da questa Sezione;

VISTA l’ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l’odierna adunanza;

UDITO il relatore, Cons. Giancarlo C. Pezzuto;

RITENUTO IN FATTO

Con nota acquisita al protocollo interno della Sezione al n. 759 in data 1 marzo 2018, il Sindaco del comune di Montecatini Terme ha inoltrato, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, richiesta di parere *ex art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003*, avente ad oggetto gli oneri derivanti dall’erogazione degli incentivi per funzioni tecniche.

In particolare, l’Ente, dato conto della novella legislativa recata dall’art. 1, co. 526, della L. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) – che ha introdotto nell’art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016 il comma 5 bis, a mente del quale *“Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture”* – e richiamata la giurisprudenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale e della Sezione delle autonomie della Corte dei conti relativamente alla qualificazione degli incentivi per funzioni tecniche quali spese di funzionamento (spese di personale), ha formulato i seguenti quesiti:

“1) In virtù del comma 5 bis dell’art. 113 del D.Lgs. 50/2016 tutti gli incentivi per le funzioni tecniche di cui al comma 2 del precitato art. 113 sono da escludersi dal tetto di spesa del fondo per il trattamento economico accessorio?”

2) Se, in caso di risposta negativa, siano da escludersi dal tetto gli incentivi relativi alle spese d’investimento e come tali finanziati sul titolo II ovvero gli incentivi volti a remunerare prestazioni professionali tipiche la cui provvista all’esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche (direttore dei lavori, collaudi, etc)?

3) Se gli incentivi per funzioni tecniche spettino anche agli appalti di forniture e

servizi la cui provvista avvenga in virtù di adesioni a Convenzioni Consip o simili?

4) Vista altresì la deliberazione della Corte dei Conti Lombardia n. 305/2017 successiva al pronunciamento di Codesta illustrissima Corte (177/2017) con cui la stessa Corte della Lombardia così si pronuncia in merito alla retroattività del regolamento ex art. 113 del Codice: "Ne deriva che non può aversi ripartizione del fondo tra gli aventi diritto se non dopo l'adozione del prescritto regolamento. Il che tuttavia non impedisce che quest'ultimo possa disporre anche la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche espletate dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici e prima dell'adozione del regolamento stesso, utilizzando le somme già accantonate allo scopo nel quadro economico riguardante la singola opera (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 185/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n.353/2016/PAR)." Si chiede se codesta illustrissima Corte ritenga di concordare con tale posizione e se, in caso affermativo sia possibile liquidare gli incentivi (a seguito dell'adozione del relativo regolamento) anche qualora le somme non siano state previste nei quadri economici riguardanti i singoli appalti".

Nell'adunanza del 27 marzo 2018, questo Collegio rilevava come la Sezione regionale di controllo per la Puglia (con delibera n. 9/2018/PAR) e la Sezione regionale di controllo per la Lombardia (con delibera n. 40/2018/PAR) avessero sollevato – ai sensi degli artt. 17, co. 31, del D.L. n. 78/2009 e 6, co. 4, del D.L. n. 174/2012 – apposita questione di massima in ordine alla natura giuridica degli incentivi ex art. 113 del D. Lgs. 50/2016, ai fini della loro eventuale esclusione dalla spesa del personale e del trattamento accessorio, alla luce della novella legislativa recata dall'art. 1, co. 526, della L. n. 205/2017, che, come ricordato, ha introdotto il nuovo comma 5 bis all'art. 113 citato. Pertanto, con deliberazione n. 19/2018/PAR, la Sezione, dopo aver reso il parere con riferimento al terzo e quarto quesito, rinviava la decisione relativamente alle prime due domande all'esito delle determinazioni che sarebbero state assunte in merito, in via nomofilattica, dalla Sezione delle autonomie.

A seguito del deposito della deliberazione della Sezione delle autonomie n. 6/SEZAUT/2018/QMIG in data 26 aprile 2018, con la quale è stata risolta la questione di massima in parola, è stata fissata l'udienza di camera di consiglio per la risoluzione delle questioni rimanenti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. In via preliminare, si ritiene utile ribadire che la richiesta di parere risulta ammissibile sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo, come del resto già accertato nella precedente deliberazione della Sezione n. 19/2018/PAR, cui sul punto si rinvia.

2. Nel merito, con il primo quesito il Comune chiede se, considerata la modifica legislativa intervenuta, sia possibile escludere tutti gli incentivi ex art. 113 citato dal tetto di spesa del fondo per il trattamento economico accessorio.

Con il secondo quesito il Comune chiede, invece, se - in caso di risposta negativa alla questione di cui al punto che precede - *“... siano da escludersi dal tetto gli incentivi relativi alle spese d’investimento e come tali finanziati sul titolo II ovvero gli incentivi volti a remunerare prestazioni professionali tipiche la cui provvista all’esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche (direttore dei lavori, collaudi, etc)”*.

3. La Sezione delle autonomie, con la richiamata deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG, ha risolto la questione di massima sottoposta dalle Sezioni pugliese e lombarda, affermando che *“Gli incentivi disciplinati dall’art. 113 del D.Lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall’art. 1, comma 526, della legge n. 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”*.

4. Il percorso motivazionale seguito dalla Sezione delle autonomie, premessa l’esposizione del quadro normativo di riferimento, muove dalla disciplina innovativamente introdotta dal legislatore con il comma 5 bis dell’art. 113 del codice degli appalti.

In proposito, asseriva che: *“Anche se l’allocazione contabile degli incentivi di natura tecnica nell’ambito del ‘medesimo capitolo di spesa’ previsto dai singoli lavori, servizi o forniture potrebbe non mutarne la natura di spesa corrente - trattandosi, in senso oggettivo, di emolumenti di tipo accessorio spettanti al personale - la contabilizzazione prescritta ora dal legislatore sembra consentire di desumere l’esclusione di tali risorse dalla spesa di personale e dalla spesa per il trattamento accessorio (...) sul piano logico, l’ultimo intervento normativo, pur mancando delle caratteristiche proprie delle norme di interpretazione autentica (tra cui la retroattività), non può che trovare la propria ratio*

nell'intento di dirimere definitivamente la questione della sottoposizione ai limiti relativi alla spesa di personale delle erogazioni a titolo di incentivi tecnici proprio in quanto vengono prescritte allocazioni contabili che possono apparire non compatibili con la natura delle spese da sostenere. La ratio legis è quella di stabilire una diretta corrispondenza tra incentivo ed attività compensate in termini di prestazioni sinallagmatiche, nell'ambito dello svolgimento di attività tecniche e amministrative analiticamente indicate e rivolte alla realizzazione di specifiche procedure. L'aver correlato normativamente la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara commisurato al costo preventivato dell'opera, ancora la contabilizzazione di tali risorse ad un modello predeterminato per la loro allocazione e determinazione, al di fuori dei capitoli destinati a spesa di personale. Sulla questione è anche rilevante considerare che la norma contiene un sistema di vincoli compiuto per l'erogazione degli incentivi che, infatti, sono soggetti a due limiti finanziari che ne impediscono l'incontrollata espansione: uno di carattere generale (il tetto massimo al 2% dell'importo posto a base di gara) e l'altro di carattere individuale (il tetto annuo al 50% del trattamento economico complessivo per gli incentivi spettante al singolo dipendente). Oltre alla esplicita afferenza della spesa per gli incentivi tecnici al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture è da rilevare che tali compensi non sono rivolti indiscriminatamente al personale dell'ente, ma mirati a coloro che svolgono particolari funzioni ("tecniche") nell'ambito di specifici procedimenti e ai loro collaboratori (in senso conforme: SRC Lombardia n. 333/PAR/2016). Si tratta, quindi, di una platea ben circoscritta di possibili destinatari, accomunati dall'essere incaricati dello svolgimento di funzioni rilevanti nell'ambito di attività espressamente e tassativamente previste dalla legge (in senso conforme: SRC Puglia n. 5/2017/PAR e n. 108/2017/PAR). Va rilevato, inoltre, che per l'erogazione degli incentivi l'ente deve munirsi di un apposito regolamento, essendo questa la condizione essenziale ai fini del legittimo riparto tra gli aventi diritto delle risorse accantonate sul fondo (in termini: SRC Veneto n. 353/2016/PAR) e la sede idonea per circoscrivere dettagliatamente le condizioni alle quali gli incentivi possono essere erogate. Il comma 3 dell'art. 113 citato, infatti, fa obbligo all'amministrazione aggiudicatrice, di stabilire "i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro" nel caso di "eventuali incrementi dei tempi o dei costi". Una condizione, dunque, che collega necessariamente l'erogazione dell'incentivo al completamento dell'opera o all'esecuzione

della fornitura o del servizio oggetto dell'appalto in conformità ai costi ed ai tempi prestabiliti”.

5. Tutto ciò premesso ed alla luce del principio espresso dalla Sezione delle autonomie con la riportata deliberazione, avente valenza vincolante per le Sezioni regionali della Corte, può affermarsi che gli incentivi disciplinati dall'art. 113, comma 2, del D.Lgs. n. 50 del 2016, in virtù delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, 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.

Ciò, fermi naturalmente restando i vincoli oggettivi, soggettivi e procedurali stabiliti dalla normativa e richiamati nella citata deliberazione della Sezione delle autonomie n. 6/SEZAUT/2018/QMIG.

6. Il secondo quesito posto dal Comune, in quanto subordinato alla eventuale risposta negativa al primo, risulta dunque assorbito.

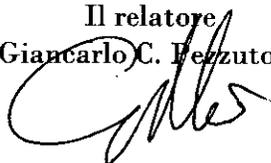
* * *

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Toscana – in relazione alla richiesta formulata dal comune di Montecatini Terme con la nota in epigrafe indicata.

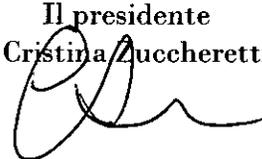
Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Montecatini Terme.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 9 maggio 2018.

Il relatore
Giancarlo C. Fezzuto



Il presidente
Cristina Zuccheretti



Depositata in Segreteria il 9 maggio 2018

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Claudio Felli

