



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere (relatore)
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Riccardo Patumi	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 27 marzo 2018

Comune di Cadeo (PC) – Parere in punto di incentivi per funzioni tecniche previste dall'art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016- Codice degli appalti-riguardante la possibilità di non includere l'incentivo da corrispondere ad un proprio tecnico comunale nel tetto del fondo per la contrattazione decentrata - in difformità dall' indicazione della Sezione delle autonomie di cui alla deliberazione n. 7/2017 - in quanto la relativa spesa non graverebbe sul bilancio dell'ente poiché interamente a carico dell'aggiudicatario del servizio.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Visto l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Parma, pervenuta a questa Sezione in data 15/11/2017;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 29 del 26 marzo 2018, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cadeo ha inoltrato a questa Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto l'istituto degli incentivi per funzioni tecniche introdotto dall'art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016- Codice degli appalti; in particolare, il quesito riguarda la possibilità di non includere l'incentivo *de quo* nel tetto del fondo per la contrattazione collettiva decentrata, in difformità dall'indicazione della Sezione delle autonomie di cui alla deliberazione n. 7/2017, ed è esplicitamente motivato dalla necessità di decidere in merito alla diffida ad adempiere al completo pagamento della richiamata incentivazione (per complessivi euro 13.191,57), ricevuta da un proprio tecnico comunale (ed allegata al quesito) che, su incarico dell'amministrazione ha predisposto, in qualità di responsabile del procedimento, la documentazione tecnica e di gara per l'aggiudicazione del servizio di gestione e manutenzione di impianti d'illuminazione e semaforici. Il quesito è argomentato sulla sola considerazione che il relativo capitolato ha previsto i costi per l'espletamento della gara, inclusi quelli in esame, a carico dell'aggiudicatario del servizio e che, avendo quest'ultimo corrisposto al Comune il previsto "*quantum*", la relativa spesa non graverebbe sul bilancio dell'ente.

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche ai Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile o amministrativa).

2. In relazione al primo profilo, si ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile, in quanto proveniente dall'organo rappresentativo dell'Ente, il Sindaco.

3. Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, 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.

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, Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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".

Successivamente la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"* (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali"*. E' stato, altresì, ribadito come *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*: solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica. Al contrario, proprio per quanto di specifico interesse per il caso in esame, nella medesima deliberazione della sezione delle Autonomie è affermato che la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

Sulla base di quanto appena sopra per ultimo evidenziato, la richiesta di parere del Sindaco di Cadeo dev'essere considerata oggettivamente inammissibile, innanzitutto poiché va rilevato che nel caso sottoposto al parere della Sezione, l'auspicata funzione consultiva implica considerazioni che potrebbero interferire con successive pronunce giurisdizionali, che è ragionevole considerare probabili alla luce della situazione venuta a determinarsi, già in fase prodromica al contenzioso.

In sostanza il quesito, invece di porre una questione generale ed astratta riguardante aspetti di contabilità pubblica, prospetta la soluzione ad un concreto episodio di amministrazione attiva, tuttora in corso.

La giurisprudenza contabile, al riguardo, ha puntualmente più volte rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di

cogestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. ex *multis* SRC Lombardia, n. 36/2009/PAR, delibera Sezione di controllo regione Piemonte, n. 345/2013/SRCPIE/PAR). Ne consegue che la funzione consultiva non può avere ad oggetto fattispecie specifiche, né può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità, nonché nelle specifiche attribuzioni e delle responsabilità, degli Enti interpellanti e dei loro organi (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 2/2013; deliberazione del 14 febbraio 2013, n. 22/2013) ove nel caso di specie è palese che la finalità della richiesta di parere non è esclusivamente ottenere chiarimenti sulle normative e sui relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore (cit. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010), bensì anche di ricevere indicazioni circa la soluzione gestionale prospettata per risolvere il rappresentato caso concreto, in una prospettiva, non conforme a legge, di apertura ad una consulenza generale della Corte dei conti.

Inoltre un compiuto esame del quesito, da condurre attraverso la concreta valutazione degli atti rappresentati, implicherebbe un iniziale approfondimento ed una successiva valutazione proprio del comportamento evidenziato dall'ente quale argomento dirimente per la soluzione auspicata nel quesito stesso, ovvero occorrerebbe vagliare la liceità di previsioni e procedure che pongano a carico dell'aggiudicatario la copertura degli incentivi e, più in generale, la più ampia categoria delle spese di gara. A tal riguardo, a revocare quanto meno in dubbio la prospettiva di una piena liceità di tali comportamenti vanno considerate alcune recenti e conformi pronunce dell'ANAC che ne hanno sottolineato la minore conformità. In particolare, la citata Autorità ha ritenuto presentasse profili di illegittimità la clausola inserita in un bando di gara con cui si prevedeva di porre a carico dell'aggiudicatario le spese di progettazione sostenute dall'amministrazione in quanto *"l'attività di progettazione svolta dall'ufficio tecnico del Comune è un compito istituzionale dello stesso, e come tale non è lecito chiedere per essa alcun rimborso"* (Deliberazione ANAC n. 49 del 17 giugno 2015; in senso conforme parere ANAC n. AG/21/13 del 18 luglio 2013 e parere ANAC n.0138221 del 22 settembre 2016). E' evidente, al riguardo, come la preliminare valutazione che occorrerebbe svolgere, esuli dagli aspetti di contabilità pubblica ed esorbiti in tal senso dalle specifiche competenze della Corte, per come richiamate nella presente deliberazione, configurandosi così come ulteriore motivo di inammissibilità oggettiva del quesito formulato dall'ente stesso.

Infine, con riferimento al richiamo, nel testo del quesito, alla deliberazione n. 7/SEZAUT/2017QMIG della Sezione Autonomie della Corte dei Conti ed alla

deliberazione n. 152 del 12 ottobre 2017 di questa Sezione, vale la pena di osservare che entrambe, sul punto specifico, affermano che non si ravvisano i presupposti per escludere gli incentivi tecnici in parola dal limite del tetto di spesa per i trattamenti accessori del personale in quanto essi (proprio come nel caso rappresentato) non vanno a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati ed individuabili acquisibili anche attraverso il ricorso a personale esterno alla P.A. (ai sensi della delibera n.51 del 2011 delle sezioni riunite della Corte), prescindendo invece da qualsiasi riferimento alla loro inclusione nel perimetro delle spese a carico del bilancio.

P.Q.M.

Dichiara inammissibile la richiesta di parere del Comune di Cadeo (PC)

DISPONE

che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco di Cadeo e al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella camera di consiglio del 27 marzo 2018.

Il presidente

f.to (Carlo Greco)

Il relatore

f.to (Paolo Romano)

Depositata in segreteria il 27 marzo 2018

Il direttore di segreteria

f.to (Rossella Broccoli)