CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere (Relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.sa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 5 maggio 2021, ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

emessa a seguito della richiesta di parere da parte del

Comune di Samarate (VA)

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

vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la richiesta di parere n. 24/2021 del 12 aprile 2021 del Sindaco del Comune di Samarate (VA);

vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza n. 33 del 12 aprile 2021, con la quale il Presidente ha assegnato la richiesta al consigliere Giampiero Maria Gallo, fissando l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta di parere;

vista l'ordinanza n. 36/2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

udito il relatore Consigliere Giampiero Maria Gallo;

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Samarate (VA) richiama in premessa alcune norme di riferimento per la destinazione di risorse finanziarie ad un fondo per incentivi tecnici, erogabili a favore di dipendenti, anche alla luce della diversa determinazione degli spazi assunzionali degli enti locali, introdotta dall'art. 33, comma 2 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 con successive modifiche intervenute in sede di conversione e a seguito dell'approvazione della l. 27 dicembre 2019, n. 162 (legge di bilancio 2021).

La richiesta di parere è articolata su due quesiti:

1. *se, secondo il principio contabile di prevalenza della sostanza sulla forma (Principio contabile n. 18), la spesa riguardante gli incentivi tecnici rientra tra la spesa di personale da considerare nel rapporto tra media delle entrate e spesa di personale per determinare la capacità assunzionale degli enti locali;*
2. *se, in caso di risposta affermativa al punto precedente, considerato che, secondo la nuova normativa, i comuni mediani come quello istante, con un rapporto entrate correnti/spesa di personale compreso fra il valore soglia medio e il valore soglia superiore (o "valore soglia di rientro della maggiore spesa"), devono mantenere sotto controllo e quindi costante detto rapporto, non potendolo incrementare rispetto a quello corrispondente registrato nell'ultimo rendiconto della gestione approvato, sono tenuti a liquidare gli incentivi per le funzioni tecniche anche nel caso in cui questo determinerebbe l'incremento di tale rapporto."*

CONSIDERATO IN DIRITTO

Verifica della ammissibilità della richiesta di parere n. 24/2021 del Comune di Samarate (VA)

1. Soggettiva

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Samarate (VA) all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa

qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'organo di controllo esterno (per tutte, v. la deliberazione di questa Sezione n. 36 del 2009).

Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e che il Sindaco del Comune di Samarate (VA), attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque **soggettivamente ammissibile** (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007; deliberazione n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

2. Oggettiva

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre preliminarmente rilevare che la disposizione, contenuta nell'ottavo comma dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente settimo comma, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che l'ottavo comma prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente settimo comma, rese esplicite, in particolare, dall'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali e che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano per l'intrinseca connessione con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo a dette Sezioni conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti

pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (delibera n. 54 del 2010).

Le questioni contenute nella richiesta di parere n. 24/2021 del Comune di Samarate (VA) riguardano la natura della spesa per gli incentivi tecnici di cui all'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (codice dei contratti pubblici) in relazione alla determinazione della capacità assunzionale, introdotta dal comma 2 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 (come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160), basata sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati. Si tratta pertanto di quesiti relativi alla materia della contabilità pubblica nella accezione sopra declinata, e, in questi termini, quindi, sono giudicati **oggettivamente ammissibili**.

MERITO

Sulla novella normativa introdotta dal comma 2 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 (come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160) anche alla luce dell'approvazione (il 17 marzo 2020, successivamente pubblicato in G.U. il 27 aprile 2020), del DPCM interministeriale (funzione pubblica, economia e finanze e interno), recante "*Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni*", questa Sezione si è espressa più volte in tempi recenti (su vari aspetti di rilievo, con le delibere nn. 74/2020/PAR, 93/2020/PAR, 98/2020/PAR, 109/2020/PAR, 125/2020/PAR, 24/2021/PAR, 65/2021/PAR).

La fattispecie prospettata dal Comune di Samarate (VA) riguarda la natura degli incentivi tecnici, per i quali il comma 5-bis dell'art. 113 del Codice degli appalti stabilisce che "*(g)li incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture*". Nelle forme dettagliate dallo stesso articolo 113, gli incentivi tecnici traggono origine dagli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture, nei limiti previsti dal comma 2, e ad essi vanno considerati legati, non sussistendo una specifica spesa per il personale in assenza di appalti e degli stanziamenti ad essi relativi.

L'inserimento del comma 5-bis ad opera dell'art. 1, comma 526 della legge n. 205 del 2017 è l'elemento importante che è stato oggetto di approfondimento da parte della Sezione delle Autonomie che, proprio per la prescrizione specifica, stabilisce nella sua deliberazione 6/2018/QMIG "*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'avere correlato normativamente la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara commisurato al costo preventivato dell'opera, àncora 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." Al tempo stesso, si rileva 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)".*

La conclusione della suddetta deliberazione della Sezione delle Autonomie è riassunta nel seguente principio di diritto: "*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*".

Va soggiunto che il decreto del Ragioniere Generale dello Stato del 1° agosto 2019, pubblicato in G.U. il 22 agosto 2019, ha aggiornato gli allegati al d.lgs. 118 del 2011, aggiungendo, al paragrafo 5.2, lettera a), una particolare rappresentazione contabile per gli incentivi tecnici. Esso recita, infatti,

"*Gli impegni di spesa riguardanti gli incentivi per le funzioni tecniche di cui all'articolo 113 del d.lgs. 50 del 2016, compresi i relativi oneri contributivi ed erariali, sono assunti a carico degli stanziamenti di spesa riguardanti i medesimi lavori, servizi e forniture cui si riferiscono, nel titolo II della spesa ove si tratti di opere o nel titolo I, nel caso di servizi e forniture. L'impegno è registrato, con imputazione all'esercizio in corso di gestione, a seguito della formale destinazione al fondo delle risorse stanziate in bilancio, nel rispetto dell'articolo 113, comma 2 e seguenti ed è tempestivamente emesso il relativo ordine di pagamento a favore del proprio bilancio, al Titolo terzo delle entrate, tipologia 500 "Rimborsi e altre entrate correnti", categoria 3059900 "Altre entrate correnti n.a.c.", voce del piano dei conti finanziario E.3.05.99.02.001 Fondi incentivanti il personale (art. 113 del d.lgs. 50/2016). La spesa riguardante gli incentivi tecnici è impegnata anche tra le spese di personale, negli stanziamenti riguardanti il fondo per la contrattazione integrativa, nel rispetto dei principi contabili previsti per il trattamento accessorio e premiale del personale. La copertura di tale spesa è*

costituita dall'accertamento di entrata di cui al periodo precedente, che svolge anche la funzione di rettificare il doppio impegno, evitando gli effetti della duplicazione della spesa."

Nella richiesta di parere è stata richiamata anche la *Circolare sul decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, attuativo dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, in materia di assunzioni di personale da parte dei comuni* (13 maggio 2020, emanata, di concerto, dai Ministri della Funzione Pubblica, dell'Economia e delle Finanze e dell'Interno).

Ebbene, prescindendo dalla suddetta circolare, non rilevante ai fini della determinazione della natura della spesa per incentivi tecnici, e indipendentemente dalle modalità di doppia contabilizzazione di cui al principio contabile, Allegato 4/2, paragrafo 5.2, nel testo risultante dal D.M 1 agosto 2019, ritiene il Collegio che la natura della spesa per gli incentivi tecnici sia quella risultante dal comma 5-bis dell'art. 113 del codice degli appalti, come chiaramente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella richiamata deliberazione 6/2018/QMIG (cfr. anche la 26/2019/QMIG, e la SRCERO/120/2020/PAR).

In sintesi, quindi, la Sezione ritiene che si debba dare risposta negativa al primo quesito e che le spese sostenute per gli incentivi tecnici non costituiscano spesa per il personale ai fini della determinazione della capacità assunzionale, secondo la nuova normativa dell'art. 33 c.2 del d.l. 34/2019 e ss.mm.ii.

Il secondo quesito posto dal Comune di Samarate (VA) risulta assorbito dalla risposta al primo.

P.Q.M.

La Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia ritiene che le spese sostenute per gli incentivi tecnici non costituiscano spesa per il personale ai fini della determinazione della capacità assunzionale secondo la nuova normativa dell'art. 33 del d.l. 34/2019 e ss.mm.ii.

Così deliberato nella Camera di consiglio da remoto del 5 maggio 2021.

Il Relatore	Il Presidente
(Giampiero Maria Gallo)	(Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
7 maggio 2021

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)