



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere, relatore
Fabio	ALPINI	Primo Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario

nella Camera di consiglio del 26 maggio 2022;

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.R. n. 22/2008, poi sostituita dalla L.R. n. 36/2000, istitutiva del Consiglio delle Autonomie Locali;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, 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 aprile 2004 e del 4 giugno 2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, n. 11/SEZAUT/2020 e n. 1/SEZAUT/2021, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

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

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, 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 come di seguito meglio specificata;

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

UDITO il relatore consigliere Patrizia Impresa;

PREMESSO IN FATTO

Con nota trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed acquisita al protocollo della Sezione in data 2 marzo 2022 al n. prot. 1601, il Sindaco del comune di Montale ha formulato richiesta di parere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003 in materia di incentivi tecnici ex art. 113 del d. lgs. n. 50/2016 (di seguito, anche "*Codice dei contratti pubblici*").

A tal fine, il Sindaco premette che il Comune, nel 2018, ha adottato il regolamento per la costituzione e la ripartizione del fondo di cui all'art. 113 citato. Il Sindaco rappresenta, inoltre, che sempre nello stesso anno si è svolta una gara di appalto, con procedura aperta, con prenotazione della relativa spesa su specifico capitolo del bilancio pluriennale e successivi esercizi. Rappresenta,

altresì, che il quadro economico del servizio *“ non riportava, per mera dimenticanza, in modo analitico la somma del 2% da destinare al fondo per lo svolgimento di funzioni tecniche, pur essendo nella sua totalità capiente a tal fine”*.

Tutto ciò premesso, il Sindaco del comune di Montale chiede se sia legittimo procedere alla erogazione degli incentivi di cui all'art. 113 del Codice dei contratti pubblici, utilizzando le somme accantonate nel capitolo di spesa riguardante il medesimo servizio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla giurisprudenza contabile in tema di pareri da esprimere ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica e carattere generale ed astratto del quesito).

Nel caso di specie, la richiesta di parere del comune di Montale deve ritenersi ammissibile sia sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco quale legale rappresentate dell'Ente, attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali, sia sotto il profilo oggettivo, in quanto, depurata degli elementi fattuali richiamati a corredo del quesito, essa è volta a stimolare l'interpretazione di una disposizione di legge (art. 113 Codice dei contratti pubblici) pacificamente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia della contabilità pubblica.

Verificata l'ammissibilità della richiesta, la Sezione rende il parere nei termini che seguono. Spetterà al comune di Montale, nell'esercizio della propria discrezionalità, fare applicazione dei principi espressi.

Per la soluzione del quesito, si richiama anzitutto il disposto di cui all'art. 113 d. lgs. n. 50/2016 a mente del quale a valere sugli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti, le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento

modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti. L'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo suddetto è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate dallo stesso art. 113 nonché tra i loro collaboratori. Il restante venti per cento delle risorse finanziarie del fondo, ad esclusione di risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, è invece destinato all'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione ecc. Giova peraltro evidenziare come il comma 5-bis precisi *“Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture”*.

Pare utile poi richiamare il disposto di cui all'art. 16 del d.p.r. n. 207/2010 – tuttora vigente ex art. 216 co. 4 d. lgs. n. 50/2016 - a mente del quale *“I quadri economici degli interventi sono predisposti con progressivo approfondimento in rapporto al livello di progettazione al quale sono riferiti e con le necessarie variazioni in relazione alla specifica tipologia e categoria dell'intervento stesso e prevedono la seguente articolazione del costo complessivo: (...) b) somme a disposizione della stazione appaltante per: (...) 7 - (...) l'importo relativo all'incentivo di cui all' articolo 92, comma 5, del codice [ora art. 113 co. 3, d. lgs. 50/2016], nella misura corrispondente alle prestazioni che dovranno essere svolte dal personale dipendente; ...”*.

A fronte del descritto quadro normativo, la giurisprudenza contabile è unanime nell'individuare *“... le condizioni di carattere generale che, in base all'art. 113 del Codice dei contratti pubblici, devono sussistere ai fini dell'incentivabilità di ogni singola funzione tecnica, le quali sono così enucleabili:*

a) che l'Amministrazione sia dotata di apposito regolamento interno, essendo questa la condizione essenziale ai fini del legittimo riparto tra gli aventi diritto delle risorse accantonate sul fondo e sede idonea per circoscrivere dettagliatamente le condizioni alle

quali gli incentivi possono essere erogati;

b) che le risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi dell'art. 113, comma 2, del Codice siano ripartite, per ciascuna opera, lavoro, servizio e fornitura, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale;

c) che il relativo impegno di spesa sia assunto a valere sulle risorse stanziare nel quadro economico dell'appalto, attraverso la costituzione di un apposito fondo vincolato non superiore al 2% dell'importo dei lavori posti a base di gara;

d) che l'incentivo spettante al singolo dipendente non ecceda il tetto annuo lordo del 50% del trattamento economico complessivo;

e) che, negli appalti di servizi e forniture, sia stato nominato il direttore dell'esecuzione" (così, ex pluribus, Sezione controllo Emilia-Romagna, delib. n. 56/2021/QMIG).

Con particolare riferimento al punto c), la necessità che gli incentivi siano indicati fin da subito nel quadro economico è stata recentemente affermata anche da Sezione regionale Sardegna (delib. n. 1/2022), la quale ha trattato la questione evidenziando (anche) il profilo attinente alla copertura finanziaria dei relativi oneri, considerati come parte integrante dell'onere complessivo scaturente dall'esecuzione dell'appalto: *"... Un secondo elemento da considerare è l'impatto finanziario che la misura determina sul bilancio dell'Ente, considerando che le amministrazioni provvedono a destinare al fondo una quota non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara nell'ambito degli stanziamenti di bilancio previsti. Tali stanziamenti costituiscono, pertanto, la provvista delle risorse a disposizione per la realizzazione complessiva dell'appalto e, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie "l'allocazione in bilancio degli incentivi tecnici (...) ha l'effetto di conformare in modo sostanziale la natura giuridica di tale posta, in quanto finalizzata a considerare globalmente la spesa complessiva per lavori, servizi o forniture, ricomprendendo nel costo finale dell'opera anche le risorse finanziarie relative agli incentivi tecnici" (delib. n. 6/SEZAUT/2018/QMIG e delib. n. 15/SEZAUT/2019/QMIG). Sulla gestione contabile degli incentivi tecnici si è espressa anche la Commissione Arconet approvando la modifica al paragrafo 5.2 del principio applicato della contabilità finanziaria (...). La corretta procedura di contabilizzazione degli incentivi tecnici, come puntualmente specificata nel*

principio contabile, è strettamente correlata al mantenimento degli equilibri di bilancio, esigendo, pertanto, che ciascuna amministrazione, nella fissazione dei coefficienti per la costituzione del fondo e per la conseguente ripartizione tra gli aventi diritto, valuti attentamente la sostenibilità finanziaria della spesa...”.

Analogamente, la Sezione regionale per l’Emilia-Romagna (delib. n. 43/2021) afferma la necessità che la provvista degli incentivi per funzioni tecniche venga predeterminata nei quadri economici dei singoli appalti, servizi e forniture, in quanto *“gli stanziamenti di bilancio effettuati per la realizzazione dell’opera o per l’esecuzione della fornitura o del servizio oggetto dell’appalto comprendono anche quelli destinati agli incentivi tecnici in virtù della già richiamata normativa”*, precisando peraltro che *“... anche in ragione del chiaro dato normativo, ... è preclusa per l’ente la possibilità di liquidare gli incentivi non previsti nei quadri economici dei singoli appalti”*. Ad analoghe considerazioni era peraltro pervenuta questa stessa Sezione (delib. n. 19/2018/PAR, seppur con un *obiter dictum*), nonché Sezione controllo per la Lombardia (delib. n. 304/2018/PAR), che afferma l’impossibilità per le amministrazioni *“... di liquidare incentivi non previsti nei quadri economici dei singoli appalti, in ragione appunto del chiaro quadro normativo e anche per quanto già più volte ribadito dalla giurisprudenza contabile (es. Sez. Liguria 58/2017/QMIG e Sezione Toscana n. 186/2017/PAR)”*.

È stata tuttavia affermata la possibilità di una iscrizione solo successiva della voce di costo legata agli incentivi nel quadro economico, che tuttavia *“... se non giustificata da fatti sopravvenuti e non prevedibili utilizzando l’ordinaria diligenza, potrebbe essere sintomatica di un difetto di programmazione. (...) Pertanto, l’eventuale, successiva inclusione nel quadro economico degli oneri derivanti dalla previsione dello svolgimento di funzioni incentivabili, ai sensi del citato art. 113 del Codice, dovrà essere sostenuta da un obbligo di motivazione rafforzata dei relativi provvedimenti, che dia conto della finalizzazione all’interesse pubblico, la quale garantisce il rispetto del principio costituzionale del buon andamento, secondo un principio già espresso da questa Sezione in relazione all’incentivabilità di funzioni tecniche svolte per la realizzazione di appalti non inseriti nella programmazione, al ricorrere di circostanze eccezionali ed imprevedibili*

(deliberazione n. 11/2021/PAR del 10 febbraio 2021)" (Sezione Emilia-Romagna delib. n. 56/2021/ QMIG).

Applicando le coordinate ermeneutiche sopra delineate alla fattispecie sottoposta dal Comune di Montale, deve dunque concludersi che l'erogazione degli incentivi è subordinata - nella ricorrenza degli altri requisiti di legge - alla preventiva quantificazione e costituzione del fondo di cui all'art. 113 cit., che - giusta il disposto di cui all'art. 16 del d.p.r. n. 207/2010, tutt'ora in vigore - trova la propria collocazione all'interno del quadro economico dell'intervento. La mancata previsione del fondo determina la carenza di copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla erogazione degli incentivi tecnici, con conseguente impossibilità di erogare gli incentivi, in considerazione dei possibili riflessi sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

È fatta salva la possibilità di erogare comunque gli incentivi a seguito di una successiva integrazione del quadro economico originariamente sprovvisto dell'apposito fondo, solo laddove ricorrano motivi adeguati a giustificazione dell'operazione, da esplicitare mediante congrua motivazione.

Si precisa peraltro che, laddove nel quadro economico dell'intervento sia stato appostato il fondo ex art. 113 cit. senza tuttavia declinarne espressamente la composizione, è opinione della Sezione che l'Ente possa comunque procedere alla erogazione dell'incentivo nel rispetto dei parametri di legge, considerato che in questo caso, a differenza del precedente, sono state apprestate le dovute coperture.

* * *

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 Montale, 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 richiedente.

Così deciso nella Camera di consiglio del 26 maggio 2022.

Il relatore
Patrizia Impresa
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 10 giugno 2022.
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)