



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	primo referendario (relatore)
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

Adunanza del 1° dicembre 2022

Richiesta di parere del Comune di Rio Saliceto (RE)

Visto l'art. 100, secondo comma, 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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

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 n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune Rio Saliceto in data 7 ottobre 2022;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del C.A.L. sulla richiesta di parere formulata;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 84/2022 con la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

Udito nella camera di consiglio il relatore Marco Scognamiglio;

Ritenuto in

FATTO

1. Il Comune di Rio Saliceto ha trasmesso una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, volto a conoscere se:

a) gli incentivi per funzioni tecniche, previsti all'art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, possano essere liquidati in presenza delle seguenti circostanze:

- avvenuta previsione all'interno del quadro tecnico-economico dell'opera pubblica;

- quota incentivo già impegnata o impegni conservati a residuo;

- assenza di previsione dei relativi importi all'interno del fondo per le risorse decentrate dell'anno di riferimento, per le annualità dal 2016 al 2020;

- nuovo regolamento, recante la disciplina per la costituzione e la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche, approvato con deliberazione di giunta comunale n. 20 del 15 febbraio 2021;

b) in caso di liquidazione, sia necessario inserire le somme relative agli incentivi nel fondo delle risorse decentrate dell'anno in cui si procede alla liquidazione stessa.

2. Il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), in applicazione della convenzione in essere con questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva, ha istruito la richiesta e fatto pervenire le proprie conclusioni, osservando che, a proprio parere, le risorse incentivanti di cui trattasi, previste nei quadri economici delle opere approvate e relative agli anni 2016 e 2017, dovevano essere inserite nei fondi delle risorse decentrate.

Considerato in

DIRITTO

1. Ammissibilità della richiesta.

In via preliminare rispetto all'esame nel merito della questione, questa Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità della richiesta, in relazione alla concomitante sussistenza dei presupposti (soggettivo e oggettivo) richiesti dalla legge.

A tale riguardo deve richiamarsi innanzitutto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, secondo il quale «le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane».

In base a consolidata giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità della richiesta devono sussistere contestualmente le seguenti condizioni:

- la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (ammissibilità in senso soggettivo);
- il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli e non può ampliarsi a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa (ammissibilità in senso oggettivo).

1.1. Ammissibilità in senso soggettivo.

La richiesta di parere risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo, in quanto sottoscritta dal sindaco del Comune, organo legittimato a rappresentare l'ente.

1.2. Ammissibilità in senso oggettivo.

La richiesta di parere risulta ammissibile anche sotto l'aspetto oggettivo, in quanto riguarda, in termini generali, l'inclusione degli incentivi per funzioni tecniche nel fondo per le risorse decentrate, trattandosi dunque di questione inerente alla contabilità pubblica e che non interferisce con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni.

1.2.1. Attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

La questione qui proposta, relativa all'inclusione degli incentivi per funzioni tecniche nel fondo per le risorse decentrate, riguarda la corretta quantificazione di spese di personale ed il loro trattamento contabile e rientra quindi nell'ambito sopra delineato.

1.2.2. Generalità e astrattezza della questione posta all'esame della Corte.

Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità, il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo pertanto ogni valutazione su atti o casi specifici, che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Sotto questo aspetto, il collegio rileva che la questione relativa all'inclusione degli incentivi per funzioni tecniche nel fondo per le risorse decentrate è connotata

dai caratteri della generalità e dell'astrattezza e rappresenta questione di interesse generale per le autonome territoriali.

1.2.3. Non interferenza con altre funzioni intestate alla Corte o ad altre giurisdizioni.

Il collegio ritiene altresì sussistente l'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva del quesito, esplicantesi nella non interferenza della valutazione con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

2. Merito.

Il Comune istante chiede, fondamentalmente, se le risorse finanziarie destinate a remunerare le funzioni tecniche, svolte ai sensi dell'art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici, di seguito anche soltanto Codice) possano essere erogate in assenza di previsione dei relativi importi all'interno del fondo per le risorse decentrate nell'anno di riferimento, per le annualità dal 2016 al 2020.

Per fornire risposta al quesito, occorre preliminarmente rammentare:

- le condizioni di ordine generale per il riconoscimento degli incentivi per funzioni tecniche;
- i principi enunciati dalla giurisprudenza contabile in merito al computo di detti incentivi nel tetto di spesa per il trattamento economico accessorio.

2.1. Le condizioni di ordine generale per il riconoscimento degli incentivi per funzioni tecniche.

Per giurisprudenza ormai consolidata, le condizioni di ordine generale che devono sussistere ai fini del riconoscimento degli incentivi per funzioni tecniche sono le seguenti:

- i. 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;

peraltro, la propedeuticità del regolamento ai fini del perfezionamento del diritto, secondo un indirizzo consolidatosi in seno alla giurisprudenza consultiva della Corte dei conti, non impedisce che quest'ultimo possa disporre anche la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche espletate prima dell'adozione del regolamento stesso, utilizzando le somme già accantonate allo scopo nel quadro economico riguardante la singola opera (v., da ultimo, Sez. Autonomie, del. n. 16/2021/QMIG);

ii. 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 in misura non superiore al 2% dell'importo dei lavori posti a base di gara;

iii. che le risorse finanziarie del suddetto 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;

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

2.2. Il computo degli incentivi per funzioni tecniche nel tetto di spesa per il trattamento economico accessorio.

In seguito all'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici (19 aprile 2016), la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha ritenuto che gli incentivi per funzioni tecniche, ivi disciplinati all'art. 113, non potessero più essere considerati, com'era invece nel vigore della previgente disciplina, spesa per investimento; di conseguenza, gli incentivi in esame andavano computati a fini di rispetto del limite dei trattamenti accessori del personale (deliberazione n. 7/2017/QMIG).

Successivamente, l'art. 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), introducendo il comma 5-*bis* nell'art. 113 del Codice, ha stabilito che «gli incentivi [di cui al presente articolo] fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture».

L'introduzione di tale disposizione ha richiesto un nuovo intervento nomofilattico della Sezione delle Autonomie, che, con deliberazione n. 6/2018/QMIG, ha chiarito come la contabilizzazione prescritta ora dal legislatore consenta di desumere l'esclusione di tali risorse dalla spesa per il trattamento accessorio, affermando che «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." Pertanto, secondo l'organo nomofilattico: "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".

A seguito di tale rinnovato orientamento, si è posto il problema legato al profilo intertemporale, se cioè gli incentivi maturati nel periodo che va dall'entrata in vigore del Codice e fino al 31 dicembre 2017 (vale a dire prima della entrata in vigore della legge n. 205/2017 che, introducendo il comma 5-*bis* nel corpo dell'articolo 113, ha condotto al nuovo orientamento) dovessero continuare a rientrare nei limiti di spesa del trattamento accessorio del personale.

Chiamata a decidere su questa ulteriore questione di massima, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 26/2019/QMIG, ha statuito che gli incentivi tecnici maturati nel periodo temporale che decorre dalla data di entrata in vigore del Codice (19 aprile 2016) e fino al 31 dicembre 2017 sono, comunque, da includere nel tetto dei trattamenti accessori, pur se la provvista dei predetti incentivi sia già stata predeterminata nei quadri economici dei singoli appalti, servizi e forniture.

2.3. Per quanto esposto, è possibile fornire risposta al quesito posto dal Comune di Rio Saliceto distinguendo tre casi:

2.3.1. Incentivi per funzioni tecniche maturati nella vigenza del precedente Codice (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163).

Qualora gli incentivi di cui trattasi risultino collegati ad attività svolte nella vigenza del precedente Codice del 2006, essi non vanno computati a fini di rispetto del limite di spesa del trattamento accessorio, in quanto sono le relative spese sono d'investimento e perciò scollegate dal rispetto dei vincoli in materia di spesa di personale (cfr. Corte conti, Sez. Autonomie, del. n. 13/2015/INPR).

A tale fine, si rammenta che tale disciplina risulta applicabile alle attività svolte in relazione a contratti il cui bando sia stato emanato prima dell'entrata in

vigore del nuovo Codice del 2016 (tra le molte: Corte conti, Sez. contr. Puglia, del. n. 65/2022/PAR).

2.3.2. Incentivi per funzioni tecniche svolte nel vigore del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) e fino al 31 dicembre 2017.

Qualora le funzioni tecniche di cui all'art. 113 del Codice in vigore siano state svolte nella vigenza del medesimo e fino al 31 dicembre 2017, le relative risorse incentivanti avrebbero dovuto essere computate a fini di verifica di rispetto del relativo limite di spesa.

Ad avviso del collegio, la mancata inclusione di tali risorse nel fondo per le risorse decentrate determina l'impossibilità di erogare gli incentivi di cui trattasi per le annualità 2016 e 2017.

La costituzione del fondo e la contestuale stipulazione del contratto decentrato hanno infatti la finalità di definire le risorse a disposizione per le politiche di sviluppo del personale e le prestazioni a tale scopo richieste al personale stesso, in relazione allo svolgimento delle quali operare il riparto delle risorse così individuate. L'avere omesso l'inclusione degli incentivi in esame, nelle annualità in cui tali risorse andavano computate ai fini del rispetto del limite del trattamento accessorio, fa venir meno il diritto alla corresponsione degli stessi, in quanto manca una previsione contrattuale che tale diritto faccia sorgere. In questo caso, il collegio ritiene infatti che la mancanza non possa essere sanata retroattivamente dall'emanazione del regolamento, in quanto verrebbe altrimenti elusa una norma statale espressiva di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, che impone, anno per anno, un limite all'incremento di spesa destinata al trattamento accessorio e che va rinvenuta:

- per l'anno 2016, nell'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di bilancio per il 2016), in base al quale: «a decorrere dal 1° gennaio 2016, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio [...]»;
- per l'anno 2017, dall'art. 23, comma 2, decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che, abrogando la norma di cui sopra, ha stabilito che «a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale [...] non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016».

Il collegio ritiene tuttavia che se, in relazione ad ognuna delle annualità interessate (2016 e 2017), le destinazioni del fondo per le risorse decentrate non ne abbiano assorbito l'intero ammontare destinabile al trattamento incentivante, il regolamento può individuare i criteri che consentano di ripartire tali eventuali eccedenze, se ancora nelle disponibilità degli enti, in relazione all'effettivo e documentato svolgimento di funzioni tecniche negli anni considerati.

2.3.3. Incentivi per funzioni tecniche svolte nel vigore del Codice dei contratti pubblici ed a partire dal 1° gennaio 2018.

Qualora le funzioni tecniche di cui all'art. 113 del Codice in vigore siano state svolte dopo il 1° gennaio 2018, le relative risorse incentivanti non avrebbero invece dovuto essere computate a fini di verifica di rispetto del relativo limite di spesa.

Ad avviso del collegio, tale esclusione a fini di verifica del rispetto del limite di spesa non implica tuttavia che gli incentivi programmati non debbano essere formalmente inclusi nel fondo per le risorse decentrate, sebbene "fuori vincolo".

Ciò al fine di tenere ordinata evidenza, in ossequio al principio di trasparenza, sia dell'andamento di tale componente di spesa corrente sia della puntuale destinazione di provvidenze riferibili al personale, secondo la disciplina del contratto integrativo, che, insieme al regolamento, definisce i criteri di riparto e concretizza la necessaria sinallagmaticità tra incentivo ed attività svolta, ampiamente valorizzata dalla giurisprudenza contabile già richiamata.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Rio Saliceto (RE) ed al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presenta deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 1° dicembre 2022.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

Il relatore
Marco Scognamiglio
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 7 dicembre 2022

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)