Deliberazione n. 140/2018/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

La

Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 28 settembre 2018 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Consigliere	Rossana Rummo	
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Primo Referendario	Carmelina Addesso	
Primo Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Fasano (BR) pervenuta in data 17/09/2018 prot. n. 3120;
Vista l'ordinanza n. 102/2018 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 28/09/2018;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Fasano, dopo aver richiamato la giurisprudenza di questa Corte in sede consultiva in materia di corresponsione del compenso per incentivi per funzioni tecniche relativamente al riconoscimento di tale compenso anche per gli appalti di servizi e forniture, illustra le definizioni di appalti pubblici, appalti pubblici di lavori ed appalti pubblici di servizi rese dal D. Lgs. n. 50/2016 reputando che: "*l'eventuale esclusione dei contratti manutentivi dalla nozione di appalti pubblici di lavori abbia come unica conseguenza la ricomprensione dei medesimi contratti tra gli appalti pubblici di servizi comunque denominati in quanto attività che si svolgono e si pongono a gara come attività pubbliche".*

Il Sindaco precisa, inoltre, che, per tutti i servizi pubblici appaltati ed appaltabili, è possibile applicare le disposizioni dell'art. 113, comma 2, del citato D. Lgs. n. 50/2016 in tema di incentivi per funzioni tecniche ed al riguardo, specifica che la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG, ha affermato che il predetto art. 113 *"utilizza a più riprese espressioni riferibili alle procedure di affidamento di contratti aventi ad oggetto servizi e forniture quali i richiami alle verifiche di conformità"*.

Pertanto, il Sindaco chiede alla Sezione se gli appalti pubblici per le manutenzioni di qualunque tipo devono essere considerati "appalti pubblici di servizi" con conseguente riconduzione nell'ambito di applicabilità del D. Lgs. n. 50/2016 ed incentivabilità delle funzioni indicate dall'art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016 e se nel rispetto dell'appena richiamato art. 113, comma 2 *"sono incentivabili le funzioni tecniche esclusivamente nello stesso elencate, svolte in esecuzione di appalti pubblici di servizi comunque denominati e meglio definiti all'art. 3, comma 1, lettera ss) dello stesso D. Lgs. n. 50/2016, a condizione che sia stata svolta una gara di appalto e sia stato nominato il direttore dell'esecuzione".*

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

L'art. 10 bis del D. L. 24/06/2016 n. 113, convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, ha aggiunto alla norma su richiamata che le richieste di parere in materia di contabilità pubblica «possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata».

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.
Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.
Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.
Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.
Ritiene il Collegio che il quesito, da ricondurre in ogni caso a generalità ed astrattezza, possa reputarsi riconducibile nell'ambito della materia della contabilità pubblica poiché inerente l'interpretazione della disciplina normativa volta alla corresponsione degli incentivi per funzioni tecniche.
L'art. 113, commi 1 e 2, del D. Lgs. 18/04/2016 n. 50, come sostituiti dall'art. 76 del D. Lgs. 19/04/2017 n. 56, statuiscono che, 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 delle stesse esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti. Tale fondo non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale.
La disposizione appena richiamata, per espresso dettato normativo, si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.
La disciplina normativa in tema di incentivi per funzioni tecniche è stata, inoltre, novellata per effetto dell'introduzione, ad opera del comma 526 dell'art. 1 della L. 27/12/2017 n. 205, del comma 5 bis all'art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016 che ha

previsto che i predetti incentivi devono essere allocati al medesimo capitolo di spesa dei lavori, servizi e forniture.

Peraltro, il tenore letterale della norma che fa espresso riferimento all'importo dei lavori, servizi e forniture "posti a base di gara", induce a ritenere incentivabili le sole funzioni tecniche svolte rispetto a contratti affidati mediante lo svolgimento di una gara (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 9/2018/PAR).

Con deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che gli incentivi per funzioni tecniche sono, per loro natura, estremamente variabili nel corso del tempo e, come tali, difficilmente assoggettabili a limiti di finanza pubblica a carattere generale che hanno come parametro di riferimento un predeterminato anno base e che la normativa delineata dall'art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016 contiene un compiuto sistema di vincoli per l'erogazione degli incentivi individuando 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.

La Sezione delle Autonomie, nel fornire l'interpretazione della normativa previgente dettata dall'articolo 93, comma 7-ter, del D. Lgs n. 163/2006, basandosi sull'interpretazione letterale del testo, aveva escluso dall'incentivo alla progettazione interna qualunque attività manutentiva, senza distinzione tra manutenzione ordinaria o straordinaria (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 10/SEZAUT/2016/QMIG, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 124/PAR/2018).

Ad avviso del Collegio, se è pur vero che la normativa vigente non ha reiterato la predetta esclusione, deve, tuttavia, rilevarsi che le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria non risultano espressamente richiamate dall'attuale elencazione tassativa e pertanto deve escludersi la possibilità di procedere all'incentivazione di tali attività.

Questa Sezione ha, infatti, già chiarito che le forme di incentivazione per funzioni tecniche, ora riconosciute anche in relazione ad appalti per forniture e servizi, costituiscono eccezioni al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico e pertanto possono essere corrisposte solo per le attività espressamente e tassativamente previste dalla legge (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 5/2017/PAR, n. 108/2017/PAR e n. 9/2018/PAR).

Il carattere tassativo delle attività incentivabili risulta avvalorato sia dall'utilizzo dell'avverbio *"esclusivamente"* che dall'assenza di un'esplicita norma che portano a desumere che il predetto emolumento non può essere utilizzato per le attività di manutenzione, attività non indicate dal legislatore (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 118/2016, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 186/2017).

Deve aggiungersi che il riferimento alle attività di manutenzione ordinaria o straordinaria non risulta contenuto neppure nell'ordinanza del 4 luglio 2018 del Presidente del Consiglio dei Ministri che disciplina la costituzione e quantificazione del fondo di cui all'articolo 113 del D. Lgs. n. 118/2011 per la ricostruzione nei territori dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria interessati dagli eventi sismici e che prevede una dettagliata elencazione delle funzioni e di ripartizione delle risorse finanziarie del fondo.

Questa Sezione ribadisce, pertanto, che gli incentivi per funzioni tecniche previsti dall'art. 113 del D. Lgs. n.50/2016 non possono essere corrisposti in rapporto ad attività di manutenzione ordinaria e straordinaria (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 5/2017/PAR).

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Fasano (BR).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 28 settembre 2018.

Il Magistrato Relatore	Il Presidente
F.to Stefania Petrucci	F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in segreteria il 28 settembre 2018

Il Direttore della segreteria

F.to dott.ssa Marialuce Sciannameo