



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Khelena Nikifarava	referendario

Adunanza del 2 aprile 2020

Richiesta di parere della Provincia di Forlì-Cesena

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;

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 avanzata dal Presidente della Provincia di Piacenza in data 3 dicembre 2019;

Vista la nota di sintesi del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;

Vista l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma Teams, per la camera di consiglio del 2 aprile 2020;

Udito nella camera di consiglio il relatore Marco Pieroni;

Fatto

Il Presidente della Provincia di Forlì-Cesena formula seguente richiesta di parere:

se gli incentivi spettanti per lo svolgimento delle funzioni tecniche di cui all'art. 113, comma 2¹, del d.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) possano ritenersi spettanti al personale preposto all'esecuzione di un contratto stipulato a seguito di una gara "svolta non dallo stesso Ente ma da un soggetto aggregatore ex delibere ANAC n. 58/2015 e n. 31/2018, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1, comma 499, l. n. 208/2015 e dall'art. 9, comma 2, d.l. n. 66/2014, convertito in l. n. 89/2014", in quanto "nella fase di esecuzione del contratto non si rilevano differenze per quanto riguarda le funzioni da svolgere tra il caso di affidamento di appalto da parte dello stesso ente o di adesione a convenzione stipulata da soggetto aggregatore".

Diritto

1 "1. Gli oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori ovvero al direttore dell'esecuzione, alla vigilanza, ai collaudi tecnici e amministrativi ovvero alle verifiche di conformità, al collaudo statico, agli studi e alle ricerche connessi, alla progettazione dei piani di sicurezza e di coordinamento e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione quando previsti ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, alle prestazioni professionali e specialistiche necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio fanno carico agli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti.

2. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, 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 di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.*"

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1. 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, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a 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, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Presidenza della Provincia.

1.3. Quanto all'ammissibilità oggettiva del quesito (cfr. Corte conti, Sez. riunite, delib. 17 novembre 2010, n. 54; Sez. autonomie, delib. n. 3/2014/SEZAUT; delib. n. 5/2006/SEZAUT), occorre stabilire se l'oggetto del quesito possa ritenersi attinente alla materia della contabilità pubblica.

Nella specie, come anche ritenuto dal CAL, detto requisito deve ritenersi sussistente tenuto conto che la richiesta di parere concerne l'eventuale corresponsione di emolumenti a favore di personale della Provincia con riflessi sul rispetto del livello delle spese di personale, come tali riconducibili al coordinamento della finanza pubblica e dunque alla materia della contabilità pubblica.

La richiesta di parere presenta, altresì, il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse un'analogia questione.

2. Passando al merito, va preliminarmente, ricordato che, in base all'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, le amministrazioni aggiudicatrici di contratti di lavori, servizi e forniture destinano, ad un apposito fondo, risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento delle risorse stanziare per far fronte agli oneri previsti dal comma 1 del medesimo art. 113, 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.

2.1. Con riferimento a tale quadro normativo di riferimento, la Provincia chiede se detta forma di incentivazione possa essere riconosciuta al personale tecnico della Provincia per l'esecuzione di un contratto appalto di servizi affidato mediante adesione ad una convenzione già attivata da un soggetto aggregatore, in quanto "nella fase di esecuzione del contratto non si rilevano differenze per quanto riguarda le funzioni da svolgere tra il caso di affidamento di appalto da parte dello stesso ente o di adesione a convenzione stipulata da soggetto aggregatore".

2.2. Tanto premesso, il fatto che l'Ente proceda mediante un soggetto aggregatore non può dirsi di per sé preclusivo al riconoscimento di incentivi per funzioni tecniche, come è possibile evincere dalla norma contenuta nel secondo comma dell'art. 113, per la quale "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"; il che, dunque, non esclude la possibilità per l'Ente di stanziare e destinare una quota percentuale del fondo ai dipendenti interni che operino nell'ambito della centrale di committenza (cfr., Corte conti, Sez. reg. contr., Veneto n. 72/2019/PAR; Lombardia n. 185/2017/PAR, SRC Toscana n. 19/2018/PAR).

2.3. Con specifico riferimento al quesito posto, riguardante, comunque, la spettanza dell'incentivo al dipendente dell'Ente che, appositamente nominato, svolga funzioni di "esecuzione" del contratto, va valorizzato l'ultimo periodo dell'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, laddove è previsto che: "La disposizione di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione".

2.4. Sicché, fermo rimanendo l'indefettibile presupposto dell'esperimento, a monte, di una "gara", poiché in mancanza di tale requisito non può esservi l'accantonamento delle risorse nel fondo, ai sensi del secondo comma dell'art. 113, l'incentivo potrà dirsi spettante: a) se l'Ente abbia stanziato somme per far fronte agli oneri di cui all'art. 113, comma 1, cit.; b) se, in concreto, sia stato nominato dall'Ente un direttore dell'esecuzione e questi svolga o abbia svolto le funzioni relative a contratti di servizi o forniture.

Rimane fermo che l'applicabilità degli incentivi, nell'ambito dei contratti di affidamento di servizi e forniture, è, peraltro, contemplata soltanto "nel caso in cui sia nominato il direttore dell'esecuzione", inteso quale soggetto autonomo e

diverso dal RUP. Tale figura interviene soltanto negli appalti di forniture o servizi di importo superiore a 500.000 euro, ovvero di particolare complessità così come specificato con delibera n. 1096/2016 (aggiornata con delibera n. 1007/2017), punto 10.1., delle "Linee guida ANAC n. 3, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», adottate dall'Autorità Nazionale Anticorruzione ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Codice dei contratti pubblici (cfr., Corte conti, Sez. reg. contr. Abruzzo n. delib., n. 178/2019).

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 Presidente della Provincia di Forlì-Cesena e 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 l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 2 aprile 2020.

Il presidente relatore
f.to (Marco Pieroni)

Depositata in segreteria nella data di apposizione della firma del Funzionario preposto.

Il Funzionario preposto
f.to (Rossella Broccoli)