



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Emanuele Scatola	Referendario (Relatore)

nella camera di consiglio del 23 settembre 2019 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

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 nota prot. n. 3486 del 17 luglio 2019, acquisita in pari data al prot. Cdc n. 4734, con la quale il Sindaco del Comune di Roccagloriosa (SA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza presidenziale che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;

Udito in camera di consiglio il Magistrato relatore, dott. Emanuele Scatola

OGGETTO DEL PARERE

Il Sindaco del Comune di Roccagloriosa (SA) premette che, nel mese di marzo 2019, il Segretario comunale dell'Ente - *“in sostituzione del Responsabile dell'UTC, interessato dagli effetti del provvedimento”* - ha adottato, ai sensi dell'art. 113 (rubricato *“incentivi per funzioni tecniche”*) del D. Lgs. n. 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici), alcune determinate di liquidazione del *fondo per la progettazione e l'innovazione*, relativo ad attività svolte dai tecnici comunali nelle annualità 2017 e 2018.

Il Sindaco precisa, inoltre, che le suddette determinate contengono il richiamo alle dichiarazioni rese dai beneficiari della liquidazione circa il rispetto, con riferimento alle annualità in cui era stata effettuata l'attività, del limite previsto dal citato art. 113, a mente del quale *“gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo”*.

In sede di verifica della regolarità contabile, tuttavia, il Responsabile del Servizio Economico-finanziario dell'Ente ha ritenuto *“non regolare il determinato”*, in quanto *“al fine di individuare l'annualità alla quale riferirsi per la verifica del limite massimo per l'erogazione degli incentivi al singolo dipendente, pari al 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo, deve farsi riferimento al momento della corresponsione degli stessi e, quindi alla fase del pagamento, in quanto l'art. 93 c.7-ter (oggi art. 113 comma 3) del Codice degli Appalti, prevede*

che si debba avere riguardo al momento dell'erogazione del riconoscimento incentivante". La correttezza di tale conclusione, secondo il Responsabile del Servizio *de quo*, affiora anche da due pronunce della Corte dei conti, segnatamente della Sezione regionale di controllo per la Toscana (deliberazione n. 490/2015/PAR) e della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 11/2015).

Nella richiesta di parere, al fine di rappresentare il conflitto insorto all'interno dell'Ente su tale problematica, il Sindaco segnala, altresì, che sulla vicenda ha espresso la propria opinione anche il *"tecnico comunale"*. Deve ritenersi che, con tale espressione, il Sindaco intenda fare riferimento al Responsabile dell'U.T.C., il quale, come è stato detto, figura tra i beneficiari degli atti di liquidazione adottati dal Segretario comunale.

Orbene, secondo il *"tecnico comunale"*, *"essendo l'incentivo legato alle attività svolte in un determinato anno, è in quel momento che (esso) matura: pertanto il rispetto del limite suddetto va verificato tenendo conto del principio di competenza e non di cassa"*. Questo orientamento troverebbe conferma in due pronunce della Corte dei conti, segnatamente nella deliberazione n. 11/2015 della Sezione delle Autonomie (richiamata anche dal Responsabile del Servizio Economico-finanziario per avvalorare la tesi contraria) e nella deliberazione n. 35 del 14/04/2015 della Sezione regionale di controllo per la Liguria, dalle quali si ricava che *"il detto limite si riferisce al periodo di espletamento delle attività incentivate e non al loro pagamento"*. Tale interpretazione, secondo *"il tecnico comunale"*, appare conforme ad esigenze di giustizia sostanziale per la seguente motivazione: *"la soluzione che fa riferimento al momento della liquidazione risulta legata a tempistiche che esulano dalla disponibilità del beneficiario, attenendo alla fase della gestione di cassa, con rischio di disparità di trattamento"*.

Ciò premesso, il Sindaco del Comune in esame – considerato che *"la diversa interpretazione della norma sopra richiamata rischia di portare all'insorgere di un contenzioso, con conseguente danno economico per l'Ente"* – ha formulato a questa Corte il seguente quesito:

- *“la verifica del limite massimo per l'erogazione al singolo dipendente degli incentivi tecnici di cui all'art. 113 del Decreto Legislativo 50/2016, pari al 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo, va effettuata con riferimento al periodo di espletamento delle attività incentivate (principio di competenza) ovvero con riferimento al momento della corresponsione degli stessi, e quindi alla fase del pagamento (principio di cassa)?”.*

Ritenuto e considerato in diritto quanto segue.

DIRITTO

Secondo consolidati orientamenti assunti dalla magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, occorre verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta di parere sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia contabile.

Ammissibilità soggettiva.

La richiesta di parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto essa è formulata dal Sindaco del Comune interessato.

Ammissibilità oggettiva.

1. Attinenza alla materia “contabilità pubblica”.

Sotto il profilo oggettivo, il Collegio ritiene che il quesito *de quo* possa essere incluso nella materia “contabilità pubblica” ex lege n. 131/2003, alla luce sia della configurazione datane dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, sia delle precisazioni fornite, nell'ambito di una visione dinamica della suddetta nozione, dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010.

Segnatamente, in tale ultima pronuncia, le Sezioni riunite hanno chiarito che “*ulteriori materie* (come, ad esempio, le norme dettate in tema di personale), *estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, (...) limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle (...) statuizioni recanti (...) limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui relativi equilibri di bilancio.*”

L’assoggettamento degli incentivi c.d. tecnici, aventi fonte nell’art. 113 del Codice dei contratti pubblici, a limiti specifici propri di tale forma incentivante appare preordinata al contenimento della spesa pubblica e, come tale, è suscettiva di sussunzione nell’alveo dell’accezione dinamica della materia contabile accolta dalle Sezioni Riunite.

Secondo l’orientamento già assunto da altre Sezioni regionali di controllo in casi analoghi, si ritiene, pertanto, che la richiesta di parere in esame sia attinente all’ambito materiale della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall’art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003.

2. Requisiti ulteriori di ammissibilità oggettiva.

Ciò premesso in ordine all’attinenza alla materia contabile, occorre vagliare l’ammissibilità oggettiva della richiesta di parere in esame sotto il profilo della sussistenza delle ulteriori condizioni di accesso alla funzione consultiva enucleate dalla magistratura contabile.

Segnatamente, il quesito:

- deve avere carattere generale ed astratto;
- non deve tradursi nella verifica di conformità ad un parametro normativo di provvedimenti già adottati;

- non deve interferire con la funzione requirente e giurisdizionale intestata alla Corte dei conti (c.d. interferenza interna), né con l'ambito di cognizione attribuito ad altre giurisdizioni (c.d. interferenza esterna).

Come è noto, infatti, dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-gestione o co-amministrazione con l'organo di controllo esterno (cfr. *ex multis* parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Secondo un costante orientamento della magistratura contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere l'esame di questioni da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono ritenersi inammissibili, pertanto, le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della magistratura contabile nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, come tale incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

In un recente arresto consultivo (deliberazione n. 17/2019), questa Sezione ha chiarito come l'elemento discretivo ai fini dell'inammissibilità oggettiva di una richiesta di parere risieda nella preordinazione della richiesta medesima a conseguire una sostanziale partecipazione della Corte dei conti ai suoi processi decisionali, mentre la funzione consultiva dovrebbe essere circoscritta al piano generale ed astratto dell'interpretazione di una disposizione dal significato controverso attinente alla materia contabile.

Rilievo dirimente ai fini dell'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere in esame assume la circostanza che l'Ente faccia riferimento ad atti già adottati. La funzione consultiva della magistratura contabile non può essere esercitata nel caso in cui siano già stati adottati provvedimenti in applicazione della disposizione dal significato controverso. In

questi casi, infatti, il parere della Corte dei conti si tradurrebbe in una verifica della conformità al paradigma normativo dell'atto già emanato.

Nella fattispecie, come è stato detto, il Segretario comunale ha adottato, nel mese di marzo 2019, *“in sostituzione del Responsabile dell'UTC, interessato dagli effetti del provvedimento”*, le determine di liquidazione del *fondo per la progettazione e l'innovazione*, relativo ad attività svolte dai tecnici comunali nelle annualità 2017 e 2018.

A seguito di tali atti, il Responsabile del Servizio Economico-finanziario dell'Ente ha ritenuto *“non regolare il determinato”*, contestando il criterio di imputazione temporale degli incentivi tecnici ai fini della verifica dell'osservanza del limite sancito dall'art. 113, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.

Il quesito interpretativo, ai fini della sua ammissibilità oggettiva, deve essere sottoposto alla Corte dei conti in un momento antecedente all'adozione di atti che nella disposizione dal significato controverso trovano fondamento. Una volta emanati i provvedimenti amministrativi, l'esercizio della funzione consultiva rischia di tradursi in un giudizio su di essi.

Nella fattispecie, dunque, non solo sussistono atti già adottati in applicazione della disposizione controversa sulla cui interpretazione verte la richiesta di parere; tali atti hanno, inoltre, generato già un conflitto all'interno dell'ente, tra il Responsabile del Servizio finanziario, che ha contestato l'irregolarità del determinato, e il tecnico comunale, che ha patrocinato la tesi contraria e che sembrerebbe figurare tra i beneficiari degli atti di liquidazione, con evidente rischio che dalla vicenda in esame possa derivare un contenzioso dinanzi al giudice ordinario. Sembra quasi che l'Ente invochi l'intervento della Corte dei conti per dirimere tale contrasto.

Nella richiesta di parere è il Sindaco, infatti, a segnalare il pericolo che il mentovato contrasto ermeneutico possa *“portare all'insorgere di un contenzioso”*.

Non sembra revocabile in dubbio, pertanto, che nel caso di specie sussiste anche il rischio di interferenze con l'ambito di cognizione riservato al giudice ordinario in materia di controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione.

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Campania dichiara inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le ragioni esposte in parte motiva, la richiesta di parere formulata dal Comune di Roccagloriosa.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa dalla Segreteria del Servizio di supporto all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 23 settembre 2019.

L'ESTENSORE

(Emanuele Scatola)

IL PRESIDENTE

(Fulvio Maria Longavita)

Depositata in Segreteria il

___25 settembre 2019___

Il Direttore della Segreteria

(Dott. Mauro Grimaldi)