



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

| | |
|-----------------------------|-------------------------|
| dott.ssa Sonia Martelli | Presidente |
| dott. Marcello Degni | Consigliere |
| dott.ssa Rossana De Corato | Consigliere |
| dott.ssa Maura Carta | Consigliere |
| dott.ssa Alessandra Cucuzza | Primo referendario |
| dott. Giuseppe Vella | Referendario (relatore) |
| dott. Francesco Liguori | Referendario |
| dott.ssa Valeria Fusano | Referendario |
| dott.ssa Adriana Caroselli | Referendario |
| dott. Francesco Testi | Referendario |
| dott.ssa Giulia Ruperto | Referendario |

nell'adunanza in camera di consiglio del 21 settembre 2022 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Prevalle (BS)

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

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*", in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere prot.n. 9668 del 16 agosto 2022, proposta dal Sindaco del Comune di Prevalle, acquisita, in data 16 agosto 2022, al protocollo pareri di questa Sezione al n. 39;

VISTA l'ordinanza n. 87/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Prevalle (BS), con la nota sopra citata, chiede se sia possibile in materia di concessioni e in regime di partenariato pubblico-privato (*project financing*), erogare degli incentivi per le funzioni tecniche previste nel quadro economico della concessione in parola, oppure se tale erogazione possa rappresentare un danno patrimoniale per l'ente. Ciò, tra altro, nella fattispecie in cui tale spesa trova adeguata copertura nel Bilancio del Comune.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preme puntualizzare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *"Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane"*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Prevalle (BS), dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (ammissibilità oggettiva), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (*deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102*), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della "contabilità pubblica", precisando che la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di "contabilità pubblica", hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta "l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri".

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle "Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle "ulteriori forme di collaborazione", di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere "ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa".

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte

eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "generalità" ed "astrattezza" del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, atteso che la materia degli incentivi tecnici rientra nella contabilità pubblica, come può evincersi dalla copiosa giurisprudenza contabile in materia, anche di questa Sezione regionale.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La questione di diritto posta all'attenzione del Collegio concerne la richiesta di un parere in merito alla possibilità di provvedere al pagamento degli incentivi tecnici, previsti nel quadro economico e aventi adeguata copertura in bilancio, nei contratti di concessione e di partenariato pubblico privato e, in particolare, nella fattispecie del *project financing*, disciplinato dall'art.183 del d.lgs. 50/2016.

La possibilità di applicare la disciplina dell'art.113 del D.lgs. 50/2016 alle forme di partenariato pubblico-privato è stata oggetto di copiosa giurisprudenza della Corte dei conti, anche di questa Sezione regionale di controllo (*cfr. ex multis, deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Lombardia numeri 311, 429 / 2019 /PAR, n.*

110/2020/PAR e deliberazione Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 20/2020/PAR).

Con la predetta deliberazione n. 429/2019/PAR, infatti, è stato sancito che “ *giòva tra l'altro, ricordare che questa stessa Sezione già con la delibera 311/2019/PAR ha avuto modo di affermare che il principio enunciato dalla Sezione delle Autonomie (che esclude l'applicazione degli incentivi alle concessioni) trova completa e totale applicazione non solo nell'ipotesi di concessione, ma anche nel caso in cui la questione attenga ad altre forme contrattuali come, per l'appunto, nel caso di forme di “Partenariato Pubblico Privato”.*

In merito, la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie , deliberazione 15/2019/QMIG, ha osservato come “ *una piana lettura di quest'ultima disposizione non può indurre invero a ritenere che anche l'art. 113 sia applicabile ai contratti di concessione”, dovendosi piuttosto osservare che “il citato art. 113 è calibrato inequivocabilmente sulla tipologia dei contratti di appalto”; ciò in particolare alla luce dell'attuale disposto del comma 5-bis della stessa norma, da cui si desume univocamente che i compensi incentivanti “per chiara affermazione del legislatore costituiscono un “di cui” delle spese per contratti appalto e non vi è alcun elemento ermeneutico che possa far ritenere estensibile le disposizioni dell'articolo in esame anche alle concessioni, non essendo normativamente previsto uno specifico stanziamento non riconducibile ai capitoli dei singoli lavori, servizi e forniture”.*

È stato ulteriormente evidenziato, al riguardo, che la specialità della fattispecie dei compensi incentivanti di cui trattasi “ *ha richiesto una disciplina espressa e compiuta, che è declinata nell'art. 113, con indicazione degli ambiti, delle modalità di finanziamento e delle relative procedure di quantificazione e individuazione delle destinazioni, nonché della natura degli emolumenti accessori (e per quest'ultimo profilo è stato necessario un ulteriore intervento legislativo). Non sembra praticabile, quindi, un'interpretazione estensiva ed analogica”.*

In conclusione, la Sezione delle Autonomie ha ritenuto che “ *per ritenere applicabile anche ai contratti di concessione gli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche si dovrebbe operare uno sforzo ermeneutico estensivo ed analogico tale da riscrivere, di fatto, il contenuto dell'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, che, come si è visto, è calibrato sui contratti di appalto (ai*

quali espressamente si riferisce) e non tiene conto di quelle sostanziali differenze che caratterizzano i contratti di concessione”.

Alla luce della giurisprudenza sopra richiamata, questa Sezione, con deliberazione n.110/2020/PAR, ha ribadito l’inapplicabilità della disciplina degli incentivi tecnici, di cui all’art.113 D.lgs. 50/2016, alle forme di partenariato pubblico- privato e, in particolare, all’istituto del “*project financing* “ e, con successiva deliberazione n.176/2020/PAR, ha precisato che “*il principio espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione 15/2019/QMIG, in base al quale gli incentivi di cui all’art. 113 non sono riconoscibili ai contratti di concessione, sia da applicare anche quando l’amministrazione riconosca ai sensi delle disposizioni richiamate un prezzo (contributo pubblico) al concessionario*”.

Tutto ciò posto, non rilevandosi valide motivazioni per discostarsi dalla precedente e costante giurisprudenza di questa Sezione, la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del Comune di Prevalle (BS):

P.Q.M.

“La vigente normativa in tema di incentivi tecnici, di cui all’art.113 del D.lgs. 50/2016, non trova applicazione né nell’ipotesi di contratti di concessione, né nelle diverse forme di Partenariato Pubblico Privato, anche nella fattispecie in cui le relative somme sono previste nel quadro economico e trovano adeguata copertura in bilancio “.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21 settembre 2022.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

23 settembre 2022

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)