



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario (relatore)

nell'adunanza in camera di consiglio del **5 luglio 2024** ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Senago (MI)

VISTO l'articolo 100 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;

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;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Senago pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 30 maggio 2024, e acquisita in pari data al protocollo di questa Sezione al n. 8740;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 157/2024 di assegnazione della richiesta di parere per la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Iole Genua;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Senago ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere, contenente i seguenti quesiti concernenti gli incentivi alle funzioni tecniche svolte dal personale, di seguito sinteticamente riportati per estratto:

- a) *“se i criteri per l'applicazione degli incentivi tecnici siano oggetto di contrattazione collettiva integrativa”;*
- b) *“se l'elencazione dei servizi di particolare complessità di cui all'art. 32, comma 2, dell'allegato II.14 debba ritenersi esemplificativa, con conseguente facoltà dell'Amministrazione di stabilire, in applicazione dei criteri indicati allo stesso comma 2, primo periodo, ulteriori servizi per i quali il Responsabile dell'Esecuzione deve essere persona diversa dal RUP” o “di stabilire che alcuni servizi indicati nell'elencazione del secondo periodo non riveste carattere di complessità”;*
- c) *“se l'Amministrazione, nella propria disciplina interna può riconoscere i predetti incentivi anche per le forniture di beni di importo inferiore a 500.000 euro, ove ricorrano i presupposti di cui all'art. 32, comma 2, dell'allegato II.4” e, in caso affermativo, “se l'Amministrazione debba fare riferimento all'elencazione contenuta nella seconda parte del comma 2 ovvero anche ai criteri contenuti nella prima parte dello stesso comma”;*
- d) *“se l'elencazione delle funzioni tecniche contenuta nell'allegato I.10 deve ritenersi tassativa”;*
- e) *“con riferimento a contratti pubblici che hanno una durata estesa, soprattutto nel caso in cui la loro attuazione prevede la realizzazione di fasi distinte, se è possibile prevedere la quantificazione e la gestione degli incentivi tecnici con riferimento a singole parti del contratto”;*
- f) *se la facoltà della stazione appaltante “di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti debba ritenersi subordinata all'emanazione di disposizioni legislative e contrattuali (...) ovvero se la singola amministrazione può legittimamente introdurre una disciplina diversa da quella delineata dall'art. 45 del D.lgs. n. 36/2023”.*

DIRITTO

L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*) ha attribuito alle autonomie territoriali la facoltà di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri «*in materia di contabilità pubblica*». La formulazione di tale norma subordina quindi l'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti al preliminare scrutinio circa l'ammissibilità dei quesiti sotto il profilo soggettivo e quello oggettivo.

Sulla scorta delle coordinate interpretative elaborate nel tempo dalla Corte dei conti, l'istanza del Comune di Senago, pur soggettivamente ammissibile in quanto presentata da uno degli enti territoriali tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva e sottoscritta dal relativo legale rappresentante, appare oggettivamente inammissibile, in ragione dell'oggetto degli

specifici quesiti proposti, che non risulta riconducibile all'ambito della contabilità pubblica, limite oggettivo all'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti.

Il Comune, infatti, attraverso gli articolati quesiti, richiede l'intervento interpretativo della Corte nella perimetrazione di quali siano le procedure di affidamento di servizi e forniture caratterizzate da particolare complessità, che richiedano la nomina di un direttore dell'esecuzione che sia figura distinta dal responsabile unico del procedimento, da individuarsi mediante l'elaborazione di una disciplina interna. Si tratta, quindi, di una richiesta di legittimazione preventiva di una decisione dell'organo di indirizzo dell'amministrazione comunale, con potenziali riflessi sulla responsabilità.

Gli specifici quesiti formulati dal Comune sembrano, peraltro, trovare soluzione testuale all'interno delle disposizioni di legge che il Comune stesso, attraverso i puntuali richiami normativi contenuti nell'istanza, dimostra di conoscere approfonditamente; disposizioni che non contengono, tuttavia, limiti o divieti di carattere finanziario finalizzati al conseguimento di obiettivi di finanza pubblica, i quali giustifichino l'attivazione della funzione consultiva in materia contabile; così come, non legittimano l'intervento consultivo della Sezione i meri riflessi finanziari sul bilancio dell'ente che necessariamente scaturiscono dal pagamento al personale di incentivi per funzioni tecniche.

Questa Sezione ha già evidenziato come nel passaggio tra la precedente regolamentazione degli incentivi delle funzioni tecniche di cui all'art. 113 del d.lgs. 50/2016 e quella attuale di cui all'art. 45 del d.lgs. 36/2023, sia intervenuta l'eliminazione del fondo nel quale far confluire le risorse destinate al personale tecnico da ripartirsi oggi, pertanto, direttamente tra i beneficiari; è stato pure affermato, quanto all'individuazione specifica delle funzioni e delle attività incentivate, che è venuto meno il riferimento alla contrattazione decentrata integrativa ai fini della adozione del regolamento che fissa i criteri del riparto delle risorse dedicate, e che, con l'allegato I.10, richiamato dall'art. 45, comma 1, il quale riproduce in modo in modo più analitico e preciso il contenuto del previgente comma 1, dell'art. 113, è stata predisposta una elencazione delle attività tecniche incentivabili (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 88/2024/PAR).

Con riferimento all'ambito oggettivo di legittimazione della Corte dei conti in sede consultiva, occorre ricordare, come autorevolmente statuito dalla Sezione delle Autonomie sin dalla deliberazione n. 5/AUT/2006, che *“ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili ed alla normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle Sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia*

misura, inserita nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale". Va anche evidenziato che l'orientamento in parola è stato ulteriormente sviluppato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 54 del 2010, che hanno ribadito come non siano condivisibili *"linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa (...)"*, posto che *"non è dato estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali"*.

La medesima deliberazione n. 54 del 2010 e molteplici pronunce della Sezione delle Autonomie (nn. 3/2014/QMIG, 17/2020/QMIG, 5/2022/QMIG, 9/2022/QMIG) hanno pure chiarito che alla nozione di contabilità pubblica possono essere ricondotte anche ulteriori materie ad essa non strettamente afferenti, purché *"limitatamente alle questioni che riflettono problematiche interpretative"* di norme recanti limiti e divieti di carattere finanziario strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e idonee a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio. In altri termini, l'ampliamento dinamico che nel corso degli ultimi anni ha interessato la nozione di contabilità pubblica – conseguente a un approccio che ha spostato l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – risulta pur sempre limitato a singole e specifiche questioni suscettibili di porsi nell'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica introduttive di limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa nell'ambito di materie pur distinte dalla contabilità pubblica. Quando la richiesta di parere – come quella in esame – non sollecita l'interpretazione di norme siffatte, bensì di disposizioni di tutt'altro plesso ordinamentale, il quesito rimane fuori dall'ambito oggettivo di competenza delineato dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 (cfr. deliberazioni n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG).

Nei quesiti in esame, peraltro, *"non si rinvencono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore"* (delibere n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; n. 24/SEZAUT/2019/QMIG); l'assenza di una siffatta specializzazione funzionale è peraltro dimostrata dal fatto che l'ordinamento attribuisce espressamente ad ulteriori Istituzioni compiti di supporto alle stazioni appaltanti in materia di contratti pubblici, nonché dalla constatazione che ogni presa di posizione in argomento da parte di questa Corte impingerebbe nelle pretese patrimoniali

dei dipendenti dell'amministrazione, rimesse alla cognizione di altro giudice (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 88/2024/PAR).

E d'altra parte, proprio il ripetuto richiamo - all'interno della richiesta di parere - all'elaborazione di una propria disciplina interna dimostra la piena consapevolezza del Comune circa la riconducibilità delle questioni alla propria autonomia nella regolamentazione della propria politica di incentivazione del personale (v. in particolare il quesito sub lett. f), da esercitarsi in conformità a un quadro normativo che, soprattutto nella nuova codificazione della materia, appare di per sé sufficientemente eloquente e dettagliato (cfr. art. 8, comma 4, Allegato I.2 al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; art. 114, comma 8, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; articolo 32, Allegato II.14 al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), soprattutto nel chiarire che le attività tecniche incentivabili sono soltanto quelle che si distinguono per particolare importanza, elemento dal quale, pertanto, l'autonomia regolamentare non può prescindere.

Deve quindi essere ribadito che il *discrimen* tra la legittima funzione consultiva e una non consentita partecipazione della Corte dei conti ai processi decisionali di amministrazione attiva risiede, in positivo, nella prospettazione di un dubbio interpretativo afferente a una norma giuscontabile di significato incerto e controverso nonché, in negativo, nell'assenza di una partecipazione della magistratura contabile all'esercizio dell'autonomia regolamentare riconosciuta agli enti nei limiti indicati dall'ordinamento giuridico (cfr., *ex plurimis*, Sez. controllo Lombardia n. 95/2023/PAR, n. 127/2023/PAR, n. 88/2024/PAR).

Nel caso in esame, come emerge dal relativo tenore testuale, gli specifici quesiti posti presuppongono l'interpretazione di disposizioni normative che non recano limiti o divieti di carattere finanziario finalizzati al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica; le tematiche che vi sono sottese presentano, piuttosto, meri riflessi finanziari, inidonei a ricondurre i quesiti stessi alla materia della contabilità pubblica (per l'applicazione del medesimo criterio interpretativo da parte di questa Sezione, pur con riguardo a diverso ambito di materia sotteso all'erogazione di un emolumento, cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 211/2023/PAR). L'istanza, inoltre, sollecita la Corte a una non consentita attività di consulenza generale a favore dell'ente locale, unico soggetto al quale competono il potere e la responsabilità di regolamentare in via generale l'erogazione di siffatti vantaggi economici ai sensi dell'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241, procedendo alla valutazione degli elementi di fatto e di diritto rilevanti.

L'inammissibilità oggettiva del quesito ne preclude l'esame nel merito.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Lombardia dichiara inammissibili sotto il profilo oggettivo, nei termini di cui in parte motiva, i quesiti posti dal Comune di Senago.

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 luglio 2024.

Il Relatore
(Iole Genua)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

15 luglio 2024

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)