



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 18 ottobre 2022 composta dai Magistrati:

Anna Luisa CARRA	Presidente
Adriana LA PORTA	Consigliere- relatore
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario
Giuseppe VELLA	Referendario

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 23 del R.D. Lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione siciliana);

VISTO il D. Lgs. 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti Regione siciliana);

VISTO la L. 14 gennaio 1994, n. 20, (Disposizioni in materia di controllo e giurisdizione della Corte dei conti);

VISTO il D. Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recante integrazioni e modifiche al D. Lgs. n. 655 del 1948);

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione);

VISTO l'art. 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);

VISTA la deliberazione n. 32/2013/SS.RR./PAR, in data 30 settembre 2013 delle Sezioni riunite per la Regione siciliana in sede consultiva;

VISTA la deliberazione n. 354/2013/PAR, in data 14 novembre 2013, della Sezione di controllo per la Regione siciliana;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del Comune di Santa Venerina in data 20/9/2022 (prot. n. 13022- prot. Cdc n. 6948 del 22/9/2022);

VISTO il decreto presidenziale n. 95/2022 di nomina del relatore, consigliere Adriana La Porta;

VISTA l'ordinanza n. 100/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, consigliere Adriana La Porta;

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

FATTO

Con nota prot. n. 13022 del 20/9/2022 il sindaco del Comune di Santa Venerina inoltrava richiesta di parere ex art. 7, VIII c., l. 131 del 2003, formulando specifico quesito in tema di incentivi per funzioni tecniche, ex art. 113 D.Lgs n. 50 del 2016. In particolare, si richiama l'orientamento giurisprudenziale in materia, come elaborato nelle diverse pronunce delle Sezioni di Controllo questa Corte, laddove si è costantemente affermato che detti incentivi per funzioni tecniche possono essere riconosciuti esclusivamente per le attività riferibili a contratti di lavori, servizi o forniture che, secondo la legge o il regolamento dell'Ente, siano state affidate previo espletamento di una procedura comparativa; con la conseguenza che sono escluse ai fini di accantonamento del "Fondo" importi di lavori ed altri investimenti attuati con procedure di somma urgenza o di

affidamento diretto. Si chiedeva, quindi, di voler fornire parere “in merito al diritto o meno dei dipendenti alla corresponsione dei suddetti incentivi per funzioni tecniche nel caso di proroghe tecniche o di affidamenti diretti in attesa dell’espletamento di successive procedure di affidamento che prevedano invece la consultazione comparativa di più operatori”.

DIRITTO

La presente richiesta di parere è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “pareri in materia di contabilità pubblica”.

Occorre preliminarmente accertare, pertanto, se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, relativo all’individuazione dell’organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l’organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell’ente locale ai sensi dell’art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Santa Venerina è ammissibile sotto il profilo soggettivo, poiché proveniente dall’organo a ciò legittimato.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, si rileva, innanzitutto come la disposizione di cui al c. VIII dell’art. 7 della legge 131 del 2003, nel prevedere la facoltà per le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, deve essere letta nell’ambito del contesto normativo di riferimento, laddove nel precedente comma VII, la norma attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

La lettura del combinato disposto delle due disposizioni porta ad affermare che l’ambito dell’attività consultiva attribuita alla Corte ricade, comunque, nel quadro generale della contabilità pubblica.

In quest'ottica, è evidente e conseguente che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive "in materia di contabilità pubblica" si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione.

Sul punto le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, c. 31 del decreto-legge 1/7/ 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3/8/2009, n. 102, in tema di ammissibilità oggettiva di una richiesta di parere, hanno delineato l'ambito della contabilità pubblica quale sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, comprendente anche le materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, affermando che *"non sono 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, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione ed alle connesse scritture di bilancio"* (SS.RR. delib. n. 54 del 17/11/2010). Anche la Sezione Autonomie, in tema di contabilità pubblica, aveva precedentemente affermato che *"se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del provvedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico"* (Sez. Aut. delib. n. 5/2006).

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere pareri su temi di carattere generale e su fattispecie astratte inerenti alle disposizioni normative che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i singoli interventi di settore di attività.

Ciò premesso, il Collegio ritiene ammissibile, anche sotto il profilo oggettivo, l'istanza del sindaco di Santa Venerina.

Nel merito, osserva questo Collegio che l'art. 113 del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con decreto legislativo n. 50 del 2016, al II c., dispone che *"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".

Detta disposizione è stata, nel tempo, oggetto di plurime pronunce da parte delle diverse Sezioni regionali di controllo di questa Corte in sede consultiva, investite da richieste di parere in materia, sotto diversi profili, nonché da parte della Sezione delle Autonomie, chiamata a risolvere questioni di massima, a seguito di rimessione da parte delle suddette Sezioni di controllo. Detta elaborazione giurisprudenziale, maturata nel tempo, ha riconosciuto come il legislatore del 2016 abbia individuato le varie fasi procedurali rilevanti che portano all'affidamento di un contratto pubblico, valorizzando quanto espressamente indicato nell' art. 113 suddetto.

Nel senso della tassatività si sono espresse plurime deliberazioni adottate sia dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte che dalle diverse Sezioni regionali di controllo: nel pronunciarsi, infatti, a seguito di richieste di parere attinenti a diversi aspetti della normativa in esame, hanno ribadito il principio della tassatività che connota la dimensione sia oggettiva che soggettiva della fattispecie.

In particolare, la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha affermato che la vigente disciplina degli incentivi tecnici dettata dal citato art. 113 del decreto legislativo n. 50 del 2016, si connota per la previsione di un sistema compiuto di vincoli per l'erogazione degli incentivi stessi, individuandone l'ambito applicativo sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo.

Ed ancora, tornata a pronunciarsi sul tema, la Sezione delle Autonomie, confutata l'affermazione secondo cui quando il legislatore abbia inteso non incentivabili attività annoverabili tra le funzioni tecniche svolte nell'ambito di certi contratti pubblici lo ha fatto esplicitamente, ha precisato, di contro, che " la specialità della fattispecie, in realtà, 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)" e conclude che una diversa interpretazione della norma richiederebbe "uno sforzo ermeneutico estensivo ed analogico tale da riscrivere di fatto il contenuto dell'art. 113. Operazione che appare travalicare la competenza di chi è chiamato ad interpretare e applicare le norme"(delib. 2/2019/SEZAUT/QMIG e n. 15/2019/SEZAUT/QMIG).

In linea con l'orientamento delineato, questa Sezione, nel procedere all'interpretazione del dettato normativo di che trattasi, ha avuto modo di rilevare il carattere tassativo dell'individuazione delle fattispecie fatta dal legislatore, procedendo con una lettura testuale della disposizione, non suscettibile di interpretazioni estensive. Si evidenziava, infatti, in quella sede come "dalla lettura testuale della norma appare, pertanto, di chiara evidenza la volontà del legislatore di attribuire gli incentivi di che trattasi esclusivamente per le funzioni e la tipologia di contratti espressamente indicati e qualsiasi diversa soluzione interpretativa verrebbe a violare i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato in tema di interpretazione della legge: l'art. 12 disp. att. recita, infatti, che nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dell'intenzione del legislatore" (Sezione Controllo per la regione Siciliana, delib. n. 54/2019/PAR).

Con specifico riferimento al quesito formulato circa il diritto o meno dei dipendenti alla corresponsione dei suddetti incentivi per funzioni tecniche nel caso di proroghe tecniche o di affidamenti diretti in attesa dell'espletamento di successive procedure di affidamento che prevedano invece la consultazione comparativa di più operatori, questa Sezione non ritiene di discostarsi dalla linea interpretativa tracciata da questa magistratura contabile, coerente con un'interpretazione letterale della norma. Il quesito, invero, sottopone all'attenzione del Collegio l'ipotesi di riconoscere l'incentivo di cui all'art. 113 del D.Lgs. n.50 del 2016, nel caso di affidamento di appalti lavori, servizi e forniture con procedure non competitive, ossia in assenza di una previa comparazione di offerte. Sul punto, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si sono

pronunciate in più occasioni, escludendo che tali modalità operative possano ritenersi idonee ai fini del riconoscimento degli emolumenti in parola (Sezione controllo Campania, delib. n. 21/2022/PAR e delib. n. 14/2021/PAR; Sezione controllo Emilia-Romagna, delib.n. 33/2020/PAR; Sezione controllo Veneto, delib. n. 121/2020/PAR; Sezione controllo Lazio, delib. n. 60/2020/PAR; Sezione controllo Veneto, delib. n. 301/2019/PAR; Sezione controllo Marche, delib. n. 28/2018/PAR; Sezione controllo Lazio, delib. n. 57/2018/PAR; Sezione controllo Toscana, delib. n. 186/2017/PAR; Sezione controllo Lombardia, delib. n. 185/2017/PAR e n. 190/2017/PAR).

Orientamento ribadito, da ultimo, dalla Sezione regionale di controllo per la Sardegna la quale, in fattispecie assolutamente analoga al quesito formulato e seguendo il solco già ampiamente delineato, ha ribadito che presupposto indefettibile per l'applicazione dell'art. 113 del Codice dei contratti pubblici è ritenuto "in modo unanime e pacifico [...] l'esternalizzazione della produzione di beni e servizi o comunque il ricorso al mercato, a mezzo di pubblica gara, come si evince dal comma 2, il quale individua nell'importo posto "a base di gara" il parametro per il calcolo della percentuale da destinare al fondo incentivi per funzioni tecniche" (Sez. controllo Sardegna, delib. n. 96/2022/PAR). In tal senso, le recenti deliberazioni richiamate rinviano direttamente a quanto già affermato dalla Sezione delle Autonomie, nella richiamata deliberazione n. 2/2019/QMIG, laddove si affermava che l'art. 113 citato fa espresso riferimento all' "importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara", con ciò assumendo quale requisito ineludibile ai fini dell'attribuzione degli incentivi, l'espletamento di una gara. Soluzione, questa, che consente di conservare una stretta aderenza al dato normativo.

In mancanza di una procedura di gara, infatti, l'art. 113, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 non prevede l'accantonamento delle risorse e, conseguentemente, la relativa distribuzione (Sez. Controllo Veneto, delib. n. 301/2019/PAR; Sez. Controllo Lombardia, delib. n. 185/2017/PAR).

Questa Sezione, conclusivamente, in linea con la soluzione interpretativa delineata da questa magistratura contabile, dalla quale non ritiene di discostarsi, e coerentemente con l'interpretazione letterale della norma, ritiene non praticabile un'interpretazione estensiva ed analogica. Conferma dunque l'esclusione dalla disciplina degli incentivi tecnici nel caso

di proroghe tecniche o di affidamenti diretti in attesa dell'espletamento di successive procedure di affidamento che prevedano, invece, la consultazione comparativa di più operatori.

Il Collegio, pertanto, rilascia nelle suestese considerazioni il parere richiesto dal Comune di Santa Venerina.

P. Q. M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, pertanto, rilascia nelle suestese considerazioni il parere richiesto dal Comune di Santa Venerina.

Dispone che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Santa Venerina e all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica - Dipartimento Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella Camera di consiglio del 18 ottobre 2022.

Il Relatore

Adriana La Porta

Il Presidente

Anna Luisa Carra

Depositata in Segreteria il 2 novembre 2022

Il funzionario responsabile

Boris Rasura