



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 28 settembre 2022

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere relatore
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo con il quale è stata istituita in ogni Regione ad Autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato, dalle stesse Sezioni, con le deliberazioni 3 luglio 2003 n. 2, e 17 dicembre 2004 n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla

Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalle delibere n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 e n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, con le deliberazioni n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Montecchio Precalcino (VI) prot. n. 8289 del 22/08/2022, acquisita dalla Sezione Regionale di Controllo del Veneto al prot. n. 4857 in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 26/2022 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore, Consigliere Elena Brandolini;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Montecchio Precalcino (VI) ha sottoposto a questa Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - un quesito in materia di riconoscimento dell'incentivo per funzioni tecniche.

In particolare, il Sindaco istante, premesso di aver aderito alla Convenzione Consip SIE4 già in essere per l'attivazione del "*servizio integrato energia e manutenzione impianti negli edifici per il periodo 2021-2026, importo > 500.000,00*" usufruendo, quindi, delle attività di gara espletate dal soggetto aggregatore, chiede se, a seguito dell'intervenuta adesione alla menzionata convenzione, possa essere comunque riconosciuto l'incentivo per funzioni tecniche al personale comunale interessato per tutte le attività effettivamente svolte dall'Ente Comunale, di cui formula la seguente elencazione:

- a) programmazione della spesa con inserimento della stessa nel programma biennale dei servizi e forniture dell'Ente
- b) adesione alla convenzione di servizi da parte del Comune secondo le procedure previste dalla Convenzione stessa (verifiche dei fabbisogni, richiesta preliminare di fornitura, ordine principale di fornitura, eventuali modifiche, variazioni e varianti contrattuali)
- c) nomina del RUP e svolgimento delle funzioni ad esso attribuite dalle normative vigenti
- d) nomina del direttore dell'esecuzione del servizio per servizi di importo superiore a € 500.000,00 (art. 113 punto 2 del D.lgs. 50/2016 e linee guida ANAC n. 3 paragrafo 10 punto 10.2) e svolgimento delle funzioni ad esso attribuite nella fase esecutiva del contratto (avvio dell'esecuzione del contratto, attività di verifica e controllo del rispetto degli obblighi dell'esecutore, eventuali contestazioni e riserve, proposta di modifiche contrattuali, eventuali sospensioni, gestione dei sinistri, controllo amministrativo – contabile, rilascio del certificato di ultimazione delle prestazioni)
- e) destinazione da parte dell'Ente delle somme per far fronte agli oneri di cui all'art. 113 negli stanziamenti di bilancio previsti per l'esecuzione del servizio stesso.

Ciò premesso e precisato, il Sindaco formula i seguenti due quesiti:

*“1) In prima ipotesi, se gli incentivi di cui all’art. 113 del D.lgs. 50/2016 possano essere riconosciuti al personale del Comune nella misura massima fissata dall’art. 113 comma 2 del D.lgs 50/2016 e in conformità al Regolamento **comunale per tutte le attività incentivabili dalla vigente normativa in materia**: programmazione della spesa, valutazione preventiva dei progetti, predisposizione e controllo delle procedure di gara, esecuzione del contratto pubblico;*

*2) In seconda ipotesi se gli incentivi possano essere invece **riconosciuti limitatamente alle sole attività afferenti la fase di esecuzione del contratto** (previa nomina del direttore dell’esecuzione del contratto in ottemperanza a quanto previsto dall’art. 113, comma 2, del d.lgs. 50/2012 ultimo periodo)”.*

DIRITTO

2. Pregiudiziale all’esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell’organo richiedente) e oggettiva della richiesta. Quest’ultima condizione, in particolare, impone che la questione sottoposta debba avere rilevanza generale ed astratta, non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, e non creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature, né essere oggetto di esame da parte di altri Organi.

In relazione ai predetti presupposti devono richiamarsi, in primo luogo, l’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2003, che ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere ed, in secondo luogo, i criteri indicati dalla Corte dei Conti attraverso l’atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell’adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell’esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall’art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 che ha precisato la nozione di contabilità pubblica cd. “strumentale alla funzione consultiva”, che deve essere interpretata in termini strettamente tecnici non potendosi, la stessa, ampliare a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l’esame del merito della richiesta.

2.1. Nel caso all’esame, appare soddisfatto il requisito soggettivo sia con riguardo all’Ente richiedente, sia con riguardo all’organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell’art. 114

Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco e, dunque, dal soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale ex art. 50 comma 2 Tuel.

A tal proposito, non appare ostativo all'ammissibilità della richiesta *de quo*, la circostanza che la stessa non sia stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) posto che la formulazione dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131 non preclude un rapporto diretto tra le amministrazioni e le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti.

2.2. Quanto all'ammissibilità oggettiva, va evidenziato che sulla materia degli incentivi per funzioni tecniche si è da tempo formata una copiosa giurisprudenza consultiva di merito della Corte dei conti nella considerazione che la stessa sia inerente alla attività finanziaria ed in particolare alla gestione delle spese degli enti, nonché rilevante ai fini della valutazione del rispetto dei limiti vincolistici posti alla spesa per il personale da norme finalizzate al coordinamento della finanza pubblica. In sede nomofilattica (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 9/2022/QMIG) è stato, tra l'altro, di recente chiarito che *<la linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito (...)>*, ciò in quanto: *“l'ampliamento “dinamico” della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa>*.

In proposito, va precisato che la richiesta, per essere valutata positivamente in sede consultiva, deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica incerta e controversa, a carattere generale e astratto e, sebbene la stessa sia, di norma, originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, la richiesta deve comunque essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. Ciò in quanto, essendo preclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, l'ausilio consultivo della Sezione può offrire solo indicazioni sulla portata e sull'ambito applicativo delle norme di riferimento.

Per il caso all'esame va, quindi, osservato che, se anche le problematiche applicative sulle disposizioni normative in materia di incentivi tecnici di cui all'art. 113 del Codice dei contratti pubblici sono astrattamente riconducibili alla materia della contabilità pubblica cd. “strumentale” al legittimo esercizio della funzione consultiva attribuita alla magistratura contabile, i quesiti su cui si articola la richiesta di parere non involgono questioni giuridiche interpretative della norma a carattere incerto e/o controverso né questioni attinenti specifici obiettivi di contenimento della spesa. L'ausilio consultivo richiesto dal Sindaco del Comune istante, infatti, riguarda profili gestionali che ineriscono

alla legittimità della spesa e conseguente erogazione della stessa con il riconoscimento, o meno, e in quale misura, dell'incentivo per funzioni tecniche al personale comunale interessato dalle attività asseritamente svolte dall'Ente Comunale a seguito dell'intervenuta adesione alla Convenzione Consip *“usufruendo quindi delle attività di gara espletate dal soggetto aggregatore”*.

Del pari va osservato che i quesiti posti non prospettano alcuna questione interpretativa che non sia già stata risolta, in sede di giurisprudenza nomofilattica e di merito di questa Corte e, anche in altre sedi (vedi: ANAC). Il quesito posto, suddiviso in due sotto-quesiti è, infatti, finalizzato a conoscere l'orientamento di questa Corte: in relazione alla possibilità, nel caso di specie, di incentivare nella misura massima le attività già individuate dalla norma (art. 113, comma 2, del Codice) come incentivabili in conformità a quanto previsto dal Regolamento comunale ovvero se detti incentivi possano essere riconosciuti per le sole attività afferenti la fase dell'esecuzione del contratto, previa nomina del direttore dell'esecuzione del contratto ex art. 113, comma 2, ultimo periodo, Codice dei contratti.

Questioni tutte su cui la giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, si è già ampiamente espressa.

Premesso, infatti, che la normativa relativa agli incentivi tecnici ha, nel tempo, subito diverse evoluzioni e che è da escludere l'incentivabilità di funzioni o attività diverse da quelle considerate dall'art. 113, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016, il cui elenco è da considerarsi tassativo e pertanto di stretta interpretazione e non suscettibile di estensione analogica (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG; SRC Puglia, del. n. 204/2016/PAR; SRC Veneto, del. n. 134/2017/PAR e n. 121/2020/PAR), la giurisprudenza consultiva di merito della Corte dei conti, nel richiamare i principi di diritto affermati in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie (cfr. tra le più recenti: deliberazioni n. 10/SEZAUT/2016/QMIG, n. 7/SEZAUT/2017/QMIG, 24/SEZAUT/2017/QMIG, 6/SEZAUT/2018/QMIG, 2/SEZAUT/2019/QMIG, n. 15/SEZAUT/2019/QMIG e 10/SEZAUT/2021/QMIG) ha da tempo chiarito sia le condizioni di carattere generale che devono sussistere ai fini dell'incentivabilità di ogni singola funzione tecnica, ivi compresi i criteri di determinazione dei massimali applicabili a detti incentivi, sia le problematiche di ammissibilità degli incentivi tecnici in relazione alle nomine del direttore dell'esecuzione del contratto, quale figura autonoma dal RUP, sia i dubbi interpretativi in relazione alla possibilità di riconoscimento degli incentivi a fronte della gestione di un appalto di fornitura di servizi affidato mediante adesione ad una convenzione Consip già attiva.

Fermo restando, quindi, che per tutte le considerazioni sin qui esposte la richiesta di parere non soddisfa i requisiti dell'ammissibilità oggettiva, la Sezione, comunque, ritiene di utilità per l'Ente fornire, di seguito, il panorama delle pronunce emesse in relazione alle problematiche relative agli incentivi tecnici, fermi restando i principi di diritto enunciati in sede nomofilattica con le deliberazioni sopra richiamate:

1) per la valutazione delle condizioni di carattere generale che devono sussistere ai fini dell'incentivabilità di ogni singola funzione tecnica si richiamano per tutte: SRC l'Abruzzo, deliberazione n. 178/2019; SRC Puglia, deliberazione n. 52/2019; n.

103/2021; SRC Veneto, deliberazioni n. 107/2019; n. 301/2019; n. 121/2020; SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 30/2020; n. 11/2021; n. 56/2021; SRC Lombardia, deliberazione n. 37/2020 e, da ultimo, SRC Sardegna, deliberazione n. 96/2022 e SRC Toscana, deliberazione n. 93/2022;

2) per la determinazione dei massimali applicabili agli incentivi si richiamano: SRC Abruzzo, deliberazione n. 280/2021/PAR e SRC Puglia, deliberazione n. 16/2022/PAR;

3) per le problematiche di ammissibilità degli incentivi tecnici in relazione alle nomine del direttore dell'esecuzione del contratto, quale figura autonoma dal RUP si richiamano le deliberazioni di questa Sezione n. 301/2019/PAR; n. 107/2019/PAR; n.121/2020/PAR e n. 455/2020/PAR) nonché le Linee Guida 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 ai sensi dell'art. 213, comma 2, del Codice dei contratti pubblici (le Linee Guida sono state approvate dal Consiglio dell'Autorità con deliberazione n. 1096 del 26 ottobre 2016 ed aggiornate al d.lgs. 56 del 19/4/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 dell'11 ottobre 2017);

4) per le problematiche relative alla riconoscibilità dell'incentivo a fronte della gestione di un appalto di fornitura di servizi affidato mediante adesione ad una convenzione Consip già attiva e sulle altre alla stessa ricollegate, si richiamano gli orientamenti espressi da questa Sezione con le deliberazioni di n. 121/2020/PAR; n. 20/2020/PAR; n.79/2019/PAR, n. 107/2019/PAR, n. 301/2019/PAR, n. 265/2018/PAR, confermati anche da altre Sezioni regionali di controllo (cfr. *ex multis*: SRC Emilia-Romagna, deliberazione n. 30/2020/PAR; SRC Lombardia, deliberazione n. 111/2020/PAR, n. 110/2020/PAR);

5) per le problematiche strettamente legate alla riconoscibilità degli incentivi tecnici in relazione alle forme contrattuali della concessione, dell'appalto, del PPI e delle altre forme contrattuali che si vanno diffondendo nel settore pubblico, si richiamano le argomentazioni svolte dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti nella deliberazione n. 10/SEZAUT/2021/QMIG in relazione alla “*applicabilità degli incentivi tecnici disciplinati dall'art. 113, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016 ai contratti di rendimento energetico*”.

Orientamenti tutti da riconfermarsi, non essendoci elementi nuovi di valutazione, anche in questa sede unitamente al fatto che spetta comunque all'Ente la valutazione dell'occorrenza, in concreto, di attività effettivamente incentivabili svolte in relazione ad un appalto concluso mediante adesione a convenzione quadro, qualunque forma essa assuma, stipulata da un soggetto aggregatore, rappresentando, la stessa, comunque, ipotesi eccezionale, la cui legittimità dipende dall'accertamento della particolare complessità che deve connotare l'attività svolta, tale da necessitare di uno sforzo supplementare che consenta di derogare al principio di onnicomprensività della retribuzione, conformemente a quanto affermato dalla giurisprudenza consultiva sopra richiamata.

In ultimo si evidenzia che, nelle more del deposito della presente deliberazione, ulteriori chiarimenti in merito alla corretta interpretazione dell'art. 113, comma secondo, del D.lgs. n. 50/2016, circa le funzioni incentivabili sono state fornite dall'ANAC con Atti

del suo Presidente del 16 novembre 2022, tenuto conto della giurisprudenza della Corte dei conti e del parere n. 1483/2022 reso dal MIMS, Supporto Giuridico del Servizio Contratti Pubblici.

3. Pertanto, sulla base delle considerazioni che precedono (vedi motivazioni punto 2.2.) la richiesta di parere oggetto di esame va ritenuta carente dei requisiti di ammissibilità oggettiva in quanto i quesiti su cui si articola la richiesta di parere non involgono questioni giuridiche interpretative della norma a carattere incerto e/o controverso né questioni attinenti specifici obiettivi di contenimento della spesa e prospettano questioni su cui la giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, si è già ampiamente espressa.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Veneto, per le motivazioni di cui in motivazione, dichiara inammissibile il parere formulato dal Sindaco del Comune di Montecchio Precalcino (VI).

DISPONE

Che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco e al Segretario Comunale del Comune di Montecchio Precalcino (VI).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 26 settembre 2022.

IL RELATORE

f.to digitalmente Elena Brandolini

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 9 dicembre 2022

IL DIRETTORE DI SEGreteria f.f.

f.to digitalmente Alessia Boldrin