



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere (relatore)
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 10 settembre 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 23 maggio 2015, prot. n. 8020, con la quale il Sindaco del Comune di Solaro (MI) ha chiesto un parere in relazione alla predisposizione del regolamento per la costituzione e la ripartizione del fondo per la progettazione e l'innovazione previsto dall'art. 93, co. 7 bis del D. Lgs n. 163 del 2006;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio

odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta ed ha nominato relatore il Consigliere Giancarlo Astegiano;

Udito il relatore,

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di **Solaro** ha inoltrato alla Sezione alcuni quesiti con i quali, *“al fine di non incorrere in errori interpretativi sull’approvazione del regolamento” “per la costituzione e la ripartizione del fondo per la progettazione e l’innovazione – art. 93, comma 7 bis, D.Lgs 163/2006”*, ha domandato l’avviso della Sezione in ordine ad alcuni profili interpretativi della disposizione richiamata sopra.

Considerato in

DIRITTO

Ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall’art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della contabilità pubblica.

Preliminarmente all’esame del merito, occorre verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, e con successiva delibera 10 marzo 2006, n. 5, la Sezione delle Autonomie ha delineato gli indirizzi e i criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l’ambito oggettivo della funzione consultiva attribuita alla Corte¹.

In relazione al profilo soggettivo, la legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli enti previsti dall’art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003, in considerazione della natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Magistratura contabile e la richiesta deve essere formulata dall’Organo di vertice dell’Ente richiedente che nei Comuni è il Sindaco.

Nell’ambito dell’Amministrazione locale le competenze gestionali spettano ai dirigenti ma i poteri di indirizzo e rappresentanza dell’Ente risiedono nell’organo di vertice e solamente a quest’ultimo è riservata la facoltà di avvalersi della funzione consultiva della Corte prevista dal citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003.

Il quesito in esame proviene dal Comune di **Solaro**, risulta sottoscritto dal Sindaco dell’Ente e, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Quanto alla natura dei quesiti che possono essere formulati alle Sezioni regionali della Corte, il citato art. 7, co. 8 della legge n. 131 del 2003 delimita l’oggetto a questioni attinenti alla materia della contabilità pubblica.

L’ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione Autonomie negli atti citati sopra, deve ritenersi riferito alla *“attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri,*

¹ Corte conti, sez. Autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, in http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2006/delibera_5_aut_2006.pdf&%5d.

l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

A maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni riunite della Corte, in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti, precisando che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio².

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Analogamente, al fine di evitare interferenze con procedimenti o giudizi in corso, non risultano ammissibili richieste riferite a questioni sottoposte all'esame della Procura della corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria.

La richiesta formulata dal Sindaco del Comune di **Solaro** risponde ai criteri di ammissibilità indicati sopra poiché è finalizzata ad ottenere dalla magistratura contabile indicazioni di carattere generale in relazione alla corretta interpretazione di una normativa diretta al contenimento della spesa pubblica al fine di predisporre un regolamento comunale che disciplini in via generale la materia della costituzione e ripartizione del fondo per la progettazione e l'innovazione, con l'unica eccezione del sesto quesito. Infatti, da ultimo, il Sindaco del Comune di Solaro ha domandato se, in base al contenuto dell'art. 90, co. 4 del Codice dei contratti, *"i pubblici dipendenti che redigono il progetto che, che per tale motivo devono anche essere abilitati all'esercizio della professione ed iscritti ai relativi ordini professionali, siano tenuti a versare la quota d'iscrizione personalmente o se tale onere debba essere posto a carico dell'ente"*. La questione relativa alla individuazione del soggetto che deve sostenere la spesa per l'iscrizione all'albo professionale del dipendente esula dalla contabilità pubblica e rientra nella materia della disciplina e organizzazione del lavoro che è disciplinata dalla legge e dalla contrattazione collettiva.

In conclusione, la richiesta di parere in esame è ammissibile nei limiti precisati sopra.

Merito

La magistratura contabile, come ricordato dallo stesso Sindaco di **Solaro** nella richiesta di parere, in più occasioni ha fornito indirizzi interpretativi nella materia della costituzione e ripartizione di quello che oggi viene denominato fondo per la progettazione e l'innovazione, sia prima che dopo le modifiche introdotte dall'art. 13 bis della legge n. 114 dell'11 agosto 2014, di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.

² Corte conti, sez. riun. contr. 17 novembre 2010, n. 54, in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2010/delibera_54_2010.pdf

Al riguardo è opportuno mettere in luce che la Sezione, dopo le modifiche introdotte dal citato art. 13 bis della legge n. 114 del 2014, ha reso già alcuni pareri con i quali, dopo aver rilevato che l'art. 13 del d.l. n. 90 del 2014 aveva abrogato l'art. 92, commi 5 e 6, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice dei contratti pubblici), recante la previgente disciplina relativa agli incentivi spettanti a dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici per le attività di progettazione (comma 5) e pianificazione (comma 6) con l'art. 13 bis, introdotto in sede di conversione nel d.l. e in vigore dal 19 agosto 2014, aveva dettato una nuova disciplina risultante dai co. 7 bis - 7 quinquies dell'art. 93 del Codice dei contratti.

E' stato precisato, in particolare, che *"La novella, nel confermare la possibilità di remunerare i dipendenti incaricati dello svolgimento di determinate attività secondo i modi e criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e recepiti in un regolamento dell'ente, restringe, sotto diversi aspetti, la portata applicativa della disciplina precedente"* (Sez. contr. Lombardia, 5 maggio 2015, n. 191).

Richiamando, quindi, il contenuto della precedente giurisprudenza contabile e, in particolare, le indicazioni contenute nel citato parere n. 191 del 2015 della Sezione, in relazione ai singoli quesiti posti dal Sindaco del Comune di Solaro si osserva quanto segue:

1. Con il primo quesito viene domandato alla Sezione se le somme da stanziare per la costituzione del fondo previsto dal co. 7 bis, dell'art. 93, del d. lgs. n. 163 del 2006 debbano transitare nel fondo incentivante per la produttività dei dipendenti comunali di cui all'art. 15, co. 1, lett. k), ovvero se debbano essere considerate in modo autonomo.

In proposito, si osserva che il nuovo comma 7 bis del d. lgs. n. 163 del 2006, introdotto dalla legge di conversione del citato d.l. n. 90 del 2015, prevede che *"le amministrazioni pubbliche destinano ad un fondo per la progettazione e l'innovazione risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro"*. La formulazione della norma ed il richiamo, contenuto nello stesso comma, alla necessità che venga adottato da ogni ente un regolamento che contenga l'indicazione del limite massimo di risorse destinate alla predetta finalità e la disciplina di riparto induce a ritenere, come peraltro ipotizzato dal Sindaco di Solaro nella richiesta di parere, che le risorse confluiscono in un fondo a gestione autonoma e regolata dal citato regolamento e non nell'ordinario fondo di cui all'art. 15, co. 1, lett. k) del CCNL del 1° aprile 1999, che presenta modalità di costituzione e gestione basate su diversi presupposti.

2. Con il secondo quesito il Sindaco di Solaro *"chiede se anche le somme destinate per l'IRAP debbano essere incluse nel tetto del 2 per cento (come sembra chiarito dalla deliberazione n. 33 del 30/06/2010 delle Sezioni Riunite) oppure se debbano essere previste in aggiunta a quelle determinate per il tetto del 2 per cento"*.

Il dubbio posto dal Sindaco di Solaro non ha ragion d'essere poichè, come rilevato dallo stesso richiedente, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo hanno statuito che *"mentre sul piano dell'obbligazione giuridica, rimane chiarito che l'Irap grava sull'amministrazione (secondo blocco delle citate disposizioni), su un piano strettamente contabile, tenuto conto delle modalità di copertura di "tutti gli oneri", l'amministrazione non potrà che quantificare le disponibilità destinabili ad avvocati e professionisti, accantonando le risorse necessarie a fronteggiare l'onere Irap, come avviene anche per il pagamento delle altre retribuzioni del personale pubblico (primo blocco delle citate disposizioni). Pertanto, le disposizioni sulla provvista e la copertura degli oneri di personale (tra cui l'Irap) si riflette, in sostanza, sulle disponibilità dei fondi per la progettazione e per l'avvocatura interna ripartibili nei confronti dei dipendenti aventi titolo, da calcolare al netto delle risorse necessarie alla copertura dell'onere Irap gravante sull'amministrazione"* (delibera n. 33 del 30 giugno 2010).

3. Con il terzo quesito, viene domandato se, tenuto conto della ripartizione introdotta dal co. 3 dell'art. 93 del d. lgs n. 163 del 2006, le somme riferite all'IRAP *“debbano essere incluse nella quota dell'80%”* dell'incentivo (destinato al personale) *“oppure se possano esser incluse nella quota del 20%”* dell'incentivo (destinato all'acquisto di strumentazioni, implementazione banche dati e simili) *“oppure se non debbano essere incluse nell'incentivo e debbano, invece, essere finanziati con mezzi propri di bilancio”*.

E' indubbio che le somme destinate all'IRAP non possono che ricadere all'interno della quota dell'80% dell'incentivo destinato al personale, considerato che il restante 20% deve essere destinato all'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, nonché di implementazione di banche dati per il controllo ed il miglioramento della capacità di spesa e che, come si è visto in relazione al secondo quesito, le somme destinate al pagamento dell'IRAP rientrano nell'ammontare delle risorse complessivamente destinate ad essere inserite nel fondo per la progettazione e l'innovazione.

4. Con il quarto quesito, viene domandato se la *“liquidazione dell'incentivo relativo in parte ad opere risalenti agli anni 2004 - 2014 ed in parte ad opere in corso al momento di entrata in vigore della legge 11/08/2014, n. 114”* possa avvenire *“in base ai criteri di ripartizione già esistenti e determinati in questo Ente con una delibera di Giunta comunale, ma non disciplinati da apposito regolamento, tenuto presente anche del fatto che le stesse non sono state fatte transitare nel fondo di cui all'art. 15, comma 1, lett. k), del CCNL 1.4.1999”*.

Con il citato parere n. 191 del 2015, la Sezione, richiamando la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 7/2009/QMIG dell'8 maggio 2009 riguardante una analoga questione derivante da una precedente riformulazione dell'incentivo di cui all'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici, ha chiarito già che *“il diritto all'incentivo deve essere corrisposto sulla base della normativa vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate senza che possa essere modificato da disposizioni di legge successive che ne riducano i presupposti e ne limitino l'entità”*.

In relazione alle attività in corso, la Sezione ha chiarito che *“i soggetti incaricati della redazione di uno specifico atto hanno diritto a percepire l'incentivo determinato sulla base della legge in vigore al momento in cui, con il compimento dell'atto medesimo, si esaurisce la prestazione lavorativa richiesta. Ciò, naturalmente, a condizione che l'atto superi positivamente i successivi controlli che ne attestino la regolarità e consentano l'avvio della gara, controlli che, rimanendo adempimenti estranei alla prestazione lavorativa del dipendente, potranno pertanto intervenire anche successivamente alla data di entrata in vigore della riforma.*

I soggetti incaricati di prestazioni di durata, viceversa, maturano il diritto all'incentivo, come esplicitato nella citata deliberazione della Sezione delle Autonomie, con riferimento alla frazione temporale dell'attività espletata la quale può ragionevolmente consistere nel numero dei giorni di attività.

Ne viene di conseguenza che la misura dell'incentivo dovrà essere parametrata ai giorni di attività svolta prima o dopo l'entrata in vigore della riforma” (parere n. 191 del 2015).

Occorre precisare, però, che gli incentivi maturati prima dell'entrata in vigore possono essere liquidati nei limiti in cui si siano verificate tutte le condizioni previste dalla normativa vigente in precedenza (sul punto si richiama: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 442/2013/PAR), sia con riferimento al concreto avvio della realizzazione dell'opera che alla costituzione del fondo e alle modalità di ripartizione del fondo che dovevano essere stabilite dal Regolamento comunale.

5. Il quinto quesito è diretto ad appurare se nel regolamento in corso di predisposizione “*possa essere inserita una norma transitoria disciplinante le situazioni precedenti alla data del 19 agosto 2014 e non ancora concluse ossia quelle che vanno dal 2004 al 2014 e se sia corretto ritenere che le somme relative a detti incentivi siano compatibili con la normativa concernente il contenimento della spesa di personale e quella riguardante il conto annuale delle spese di personale, considerato che l’art. 90, commi 1 e 6 del D.Lgs 163/2006, obbliga le amministrazioni pubbliche ad utilizzare, in prima istanza, il personale tecnico interno per la redazione del progetto preliminare, definitivo ed esecutivo*”.

Al riguardo, richiamando quanto indicato al precedente punto 4., deve ritenersi che il Regolamento in corso di predisposizione possa disciplinare la situazione transitoria al fine di evitare incertezze e contenere in un unico testo le regole che disciplinano questa specifica materia, ovviamente sulla base della disciplina vigente fino al 19 agosto 2014, senza apportare alcuna innovazione che possa, in qualche, modo limitare i diritti già maturati o sanare precedenti irregolarità.

Le risorse che confluiscono nel fondo per l’innovazione e l’incentivazione sono destinate a remunerare l’attività lavorativa del personale e, pertanto, sono soggette ai limiti di spesa che l’Ente locale è tenuto ad osservare in materia di spesa per il personale.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia, rende il parere chiesto dal Sindaco del Comune di **Solaro**, con nota in data 23 maggio 2015, prot. n. 8020, nei termini indicati sopra.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all’Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Milano nell’adunanza del 10 settembre 2015.

Il Consigliere Relatore
Giancarlo Astegiano

Il Presidente
Simonetta Rosa

Depositata in Segreteria
Il 11 settembre 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)