



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

Nell'adunanza dell'8 settembre 2015, composta da:

Dott. Josef Hermann RÖSSLER	Presidente
Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Consigliere
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario relatore

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 della Corte dei conti modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000;

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", 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 dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Conegliano prot. n. 35636 del 27 luglio 2015, acquisita al prot. CdC n. 4839 del 28 luglio 2015;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 36/2015 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Conegliano, con la suindicata nota, sollecita l'esercizio della funzione consultiva da parte di questa Sezione su alcune problematiche in materia di applicabilità delle previsioni di cui all'art. 93, comma 7-bis e ss, del D.Lgs, 12.04.2006 n. 163, come introdotti dal D.L. 24.06.2014 n. 90 convertito in L. 11.08.2014 n. 114, agli incentivi previsti per la realizzazione di lavori di manutenzione straordinaria. Con la richiesta in epigrafe, richiamando a tal proposito il parere della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 141/2014/PAR ed il pronunciamento della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 237/2014/PAR, *si chiede, in particolare, parere in merito alla possibilità di annoverare gli interventi di manutenzione straordinaria tra le opere che si possano*

considerare ai fini del riparto del fondo per la progettazione e l'innovazione di cui alle previsioni normative richiamate, atteso che il comma 7-ter dell'art. 93 prevede che il regolamento da adottarsi a cura dell'amministrazione definisca i criteri di riparto di dette risorse "...escludendo le attività manutentive...".

Con la stessa nota, il Sindaco chiede altresì se le somme destinate al pagamento degli emolumenti in parola, debbano intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori, e, quindi, siano comprensive - oltre che degli "oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione" espressamente menzionati dall'art. 93, comma 7-ter - anche di quelli fiscali, quali l'Irap, ovvero se gli oneri debbano trovare capienza nel tetto dell'80% delle risorse del fondo per la progettazione e l'innovazione da ripartirsi tra il personale interessato secondo le modalità ed i criteri previsti dal regolamento comunale oppure debbano trovare diversa copertura nel bilancio. Analogo quesito viene rivolto con riferimento ai compensi incentivanti professionali spettanti agli avvocati.

Tale richiesta viene avanzata alla luce delle diverse letture espresse da alcune Sezioni regionali a seguito della deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti n. 33/CONTR/2010 (cfr. le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna n. 543/PAR/2010, della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 127/PAR/2014, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n. 25/PAR/2014 e la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 38/PAR/2014), nonché della recente pronuncia della Sezione delle autonomie n. 21/SEZAUT/2015/QMIG seppur relativa alla diversa fattispecie dei diritti di rogito.

DIRITTO

I. Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Conegliano (TV), è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art.17, comma 31, del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al "sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole "questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale", dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni operative sul versante gestionale.

II. La richiesta di parere avanzata dal Comune di Conegliano assume, peraltro, un sufficiente carattere di generalità tale da poter consentire alla Sezione di esprimersi nel merito, circa cioè la portata applicativa della norma contenuta nel D.L. 24.06.2014, n. 90, convertito dalla Legge 11.08.2014, n. 114, che ha mantenuto ferma la possibilità di attribuire, nell'ambito di un apposito "*fondo per la progettazione e l'innovazione*", un incentivo ai dipendenti degli enti pubblici cui sono conferiti incarichi tecnici nell'ambito delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione di un'opera pubblica.

L'art. 13-bis, introdotto dalla legge di conversione, nell'abrogare il comma 5 dell'art. 92 del D.Lgs. 163/2006, ha inserito, nel corpo dell'art. 93 del citato d.lgs. n. 163/2006, i quattro commi 7-bis, 7-ter, 7-quater e 7-quinquies.

Il comma 7-ter, che qui maggiormente interessa, così recita: "*L'80 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e adottati nel regolamento di cui al comma 7-bis, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori; gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione. Il regolamento definisce i criteri di riparto delle risorse del fondo, tenendo conto delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta, della complessità delle opere, escludendo le attività manutentive, e dell'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo. Il regolamento stabilisce altresì i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro a fronte di eventuali incrementi dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, redatto nel rispetto dell'articolo 16 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 05.10.2010, n. 207, depurato del ribasso d'asta offerto. Ai fini dell'applicazione del terzo periodo del presente comma, non sono computati nel termine di esecuzione dei lavori i tempi conseguenti a sospensioni per accadimenti elencati all'articolo 132, comma 1, lettere a), b), c) e d). La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti. Gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo. Le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie. Il presente comma non si applica al personale con qualifica dirigenziale".*

Il Collegio precisa preliminarmente al riguardo come la normativa in esame sugli incentivi costituisca una fattispecie derogatoria del principio di onnicomprensività. Questa Sezione (ex multis, cfr. delibera n.361/2013) ha avuto modo di sottolineare che detto principio trova espresso fondamento negli artt. 2, comma 3 e 24, comma 3 del Dlgs. 165/2001 in virtù del quale il trattamento economico stabilito dalla contrattazione

collettiva remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti nonché qualsiasi incarico ad essi conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa, mentre per il personale non dirigente, esso trova la sua enunciazione nella norma contenuta nell' art. 45 del Dlgs. 165/2001.

In virtù di tale principio, nulla è dovuto, oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che ha svolto una prestazione che rientra nei suoi doveri d'ufficio (cfr. Corte dei Conti Puglia, sezione giurisdizionale, sentenze nn. 464, 475 e 487 del 2010).

Il principio si coniuga con quello, previsto parimenti dalle norme citate, della riserva alla contrattazione collettiva in tema di determinazione del corrispettivo delle prestazioni dei dipendenti: ne consegue, da un lato, che solo il contratto collettivo nazionale, può fissare onnicomprensivamente il trattamento economico, mentre quello decentrato assume rilevanza nei limiti di quanto disposto dalle fonti nazionali.

In ambo i casi, solo la legge può derogare a tale sistema, prevedendo talora ulteriori specifici compensi (Sez. Autonomie n. 7/2014 e Corte dei conti SS.RR.QM 51/CONTR/11 del 4 ottobre 2011) o addirittura la possibilità di una diversa strutturazione del trattamento economico (cfr., ad esempio, gli artt. 24 e 45 del Dlgs. n. 165 del 2001), sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo: con la conseguenza che, in quanto tale, costituisce un'eccezione di stretta interpretazione con divieto di analogia (art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile: Sezione Campania, parere 07.05.2008 n. 7/2008), essendo regola generale quella secondo cui il contratto individuale o una determinazione unilaterale dell'ente (ad esempio un regolamento) non possono determinare il corrispettivo e, dall'altro, che tale corrispettivo retribuisce ogni attività che ricade nei doveri d'ufficio (principio di onnicomprensività).

IV. Sul punto oggetto della richiesta di parere, afferente la possibilità di compensare le attività di progettazione inerenti le attività di manutenzione, le numerose pronunce intervenute in argomento (ex multis: Sez. controllo Lombardia, deliberazioni nn. 72/2013, 188/2014, 246/2014 e 300/2014; Sez. controllo Liguria, deliberazioni nn. 24/2013, 60/2014, 73/2014 e 75/2014; Sez. controllo Piemonte, deliberazioni n. 39/2014 e 97/2014; Sez. controllo Toscana, deliberazioni nn. 293/2012, 15/2013 e 237/2014; Sez. controllo Puglia, deliberazioni nn. 33 e 114/2014; Sez. controllo Marche, deliberazione n. 141/2014 ;Corte dei Conti Umbria, parere 14.05.2015 n. 71) hanno enucleato alcuni principi che possono essere così compendiate:

- a) la possibilità di corrispondere l'incentivo è limitata all'area degli appalti pubblici di lavori e non si estende agli appalti di servizi manutentivi;
- b) in ragione della natura eccezionale della deroga, l'incentivo non può riconoscersi per qualunque intervento di manutenzione straordinaria/ordinaria, ma solo per lavori finalizzati alla realizzazione di un'opera pubblica e sempre che alla base sussista una necessaria attività progettuale (ancorché non condizionata alla presenza di tutte e tre le fasi della progettazione: preliminare, definitiva ed esecutiva);
- c) vanno esclusi dall'ambito di applicazione dell'incentivo tutti i lavori di manutenzione per il cui affidamento non si proceda mediante svolgimento di una gara (come in caso di lavori di manutenzione eseguiti in economia).

A seguito dei nuovi principi contenuti nel citato d.l.90/2014, l'indirizzo che valorizza il tenore letterale della norma -la quale, come si evince dalla formulazione della norma,

espressamente prevede che i criteri di riparto del fondo stabiliti dal regolamento che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare escludano “le attività manutentive” - fonda l’espressa esclusione della riconoscibilità dell’incentivo di progettazione all’intero novero di attività qualificabili come manutentive, sia straordinarie che ordinarie, e ciò a prescindere dalla presenza o meno di una preventiva attività di progettazione (ex multis, Sezione Lombardia, deliberazione 300/2014; Sez. Toscana, deliberazione 237/2014; Sez. Emilia-Romagna, deliberazione 183/2014; Sez. Liguria, deliberazione 60/2014).

Questo Collegio ritiene di aderire a tale indirizzo interpretativo, pur non ignorando che potrebbe prospettarsi una diversa soluzione volta a porre in evidenza l’attrazione delle opere di manutenzione straordinaria operata dalla legge n. 350 del 2003 nell’alveo delle spese di investimento: peraltro, l’applicazione dei canoni ermeneutici sanciti nell’art. 12 delle preleggi e che sono stati richiamati nell’esordio di questo parere impone all’interprete di privilegiare, tra le possibili interpretazioni, quella più conforme alla lettera della norma, la quale esclude espressamente dall’incentivo in argomento “le attività manutentive” ed evitando, in ragione della natura eccezionale della deroga, interpretazioni analogiche.

Questa Sezione, richiamando i principi contenuti nelle deliberazioni n. 7/SEZAUT/2014/QMIG e n.11/ SEZAUT/2014/QMIG rese dalla Sezione delle Autonomie, e la propria giurisprudenza (Sez. Controllo Veneto, deliberazione n. 211/2015/PAR del 13 aprile 2015) ritiene quindi che nessun incentivo di progettazione potrà essere corrisposto per le opere di manutenzione straordinaria compiute dopo il 19 agosto 2014 (Corte dei Conti Umbria, parere 14.05.2015 n. 71).

V. Il Collegio procede quindi all’esame del secondo quesito proposto, e cioè se *le somme destinate al pagamento degli emolumenti* - che si ribadisce non possono essere quelle inerenti gli interventi di manutenzione straordinaria/ordinaria, ma solo per lavori finalizzati alla realizzazione di un’opera pubblica e sempre che alla base sussista una necessaria attività progettuale -*debbano intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori.*

In particolare, occorre verificare se esse siano comprensive, quindi, - *oltre che degli "oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'amministrazione" espressamente menzionati dall'art. 93, comma 7-ter - anche di quelli fiscali, quali l'Irap, ovvero se gli oneri debbano trovare capienza nel tetto dell'80% delle risorse del fondo per la progettazione e l'innovazione da ripartirsi tra il personale interessato secondo le modalità ed i criteri previsti dal regolamento comunale oppure debbano trovare diversa copertura nel bilancio.* Questa Sezione intende rifarsi ai principi enunciati dalla pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 33 del 30 maggio 2010 resa in funzione nomofilattica (ai sensi dell’articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102).

Nella pronuncia, soffermandosi sulle modalità di determinazione del compenso spettante al dipendente avvocato in caso di vittoria in sede giudiziale, è stato sottolineato che “mentre sul piano dell’obbligazione giuridica, rimane chiarito che l’Irap grava sull’amministrazione (...), 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 (...). 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".

Il Collegio evidenzia come due sono i punti fermi espressi dalla delibera citata. Da una parte l'Irap grava, giuridicamente, sull'amministrazione comunale in quanto il presupposto stesso dell'imposta, indicato dall'art. 2 del D.Lgs. n. 446 del 1997 e successive integrazioni, è, infatti, costituito dall'esercizio abituale di una attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi. La disposizione è strettamente collegata al successivo articolo 3, che individua i soggetti passivi dell'imposizione; la mancata esplicita inclusione tra i soggetti passivi dei lavoratori dipendenti comporta, ex sé, l'inapplicabilità del tributo in esame all'avvocatura interna degli Enti (delibera n.34/2007 Sezione di controllo per l'Emilia Romagna).

Dall'altra parte, però, le somme destinate al pagamento dell'Irap devono trovare copertura finanziaria nell'ambito dei fondi destinati a compensare l'attività incentivata nel rispetto del principio di cui all'art. 81, comma 4 della Costituzione: e ciò in quanto "le somme indicate per fronteggiare in materia di pubblico impiego gli oneri di spesa, ivi inclusi i fondi di produttività e per i miglioramenti economici, costituiscono le disponibilità complessive massime e, pertanto, non superabili. In sostanza, sui bilanci dello Stato o degli altri enti pubblici, non potranno gravare ulteriori oneri che non trovino adeguata copertura" (Sez. Controllo Piemonte, delibera n. 16/2012).

Tali principi possono essere, ad avviso della Sezione, utilizzati anche nel caso di specie - trattandosi come per gli incentivi dell'Avvocatura di espressa deroga al principio sopra richiamato dell'onnicomprendività - nel senso di escludere l'Irap dall'ambito degli oneri riflessi, restando in capo all'Ente l'obbligo giuridico di provvedere al pagamento della stessa, e dovendo le risorse per finanziare il pagamento del tributo gravare sui fondi destinati a compensare l'attività.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Conegliano (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio dell'8 settembre 2015.

Il Magistrato relatore
F.to Dott. Tiziano Tessaro

Il Presidente
F.to Dott. Josef Hermann Rössler

Depositato in Segreteria il 9 settembre 2015.

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA
F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese