



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

Nell'adunanza del 23 febbraio 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA Primo Referendario relatore
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI 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 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 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 dalla delibera 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 Nove prot. n. 0012400 del 1° dicembre 2016, acquisita al prot. C.d.c. n. 0008812-02/12/2016-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 10/2017 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, dott.ssa Francesca Dimita,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Nove ha presentato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, formulando i seguenti quesiti:

- "se nella determinazione del fondo per gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016, si possano

ricomprendere anche gli importi posti a base di gara degli appalti di forniture e servizi non finanziati con spese per investimenti”;

- in caso di risposta affermativa al precedente quesito, “se tra le funzioni tecniche possano essere considerate anche le attività di programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi di cui all’art. 21 del D.lgs. 50/2016”.

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l’ammissibilità, sotto i profili soggettivo ed oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell’atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Sotto il primo profilo, la richiesta deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell’ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l’attinenza della questione alla materia della “contabilità pubblica”, così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 ed, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l’astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la “nozione di contabilità pubblica”, pur assumendo, tendenzialmente, “*un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*” (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere – pena l’incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali – quelle questioni che risultino connesse “*alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*” (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione, più ampia, di “contabilità pubblica”, nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano le questioni attinenti l’individuazione dell’ambito applicativo di una disposizione – quale quella contenuta

nell'art. 113 del D.lgs. n. 50/2016 - disciplinante gli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche da parte dei dipendenti della pubbliche amministrazioni, sulla quale, peraltro, si è ripetutamente espressa la Corte dei conti, anche a livello centrale (Sezione delle Autonomie).

Entrambi i quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Nove, inoltre, possono essere considerati sufficientemente generali ed astratti.

Il primo di essi ha ad oggetto l'utilizzabilità, ai fini della determinazione del fondo destinato agli incentivi per le funzioni tecniche, degli importi posti a base di gara, oltre che degli appalti di lavori, anche degli appalti di forniture e servizi.

Il comma 2 dell'art. 113 del D.lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) dispone che il suddetto fondo venga costituito *“a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1”* ossia sugli *“stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti”*; il successivo comma 3 dispone che l'ottanta per cento delle risorse del fondo debba essere ripartito *“per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura, con le modalità previste dalla contrattazione decentrata”*.

Al di là del riferimento agli stanziamenti previsti per la realizzazione *“dei singoli lavori”*, contenuto nel primo comma ed espressamente richiamato in quello successivo, appare evidente che la norma riconosca il compenso incentivante anche per lo svolgimento, da parte dei dipendenti pubblici, di funzioni tecniche nell'ambito degli appalti di servizi e di forniture (in tal senso, vedasi Sezione regionale di controllo per la Lombardia deliberazione n. 333/PAR/2016).

Siffatta conclusione trova conferma anche nella menzione, nel primo comma, di alcune attività di natura tecnica proprie di tali tipologie di appalto: ivi si prevede, infatti, che, nell'ambito dei relativi stanziamenti di spesa, debbano essere computati anche gli oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori ovvero al direttore dell'esecuzione, alla vigilanza, ai collaudi tecnici e amministrativi ovvero alle verifiche di conformità, al collaudo statico, ecc., ossia a funzioni, quale quella della direzione dell'esecuzione e della verifica di conformità, tipiche degli appalti di servizi e di forniture, riportate accanto e correlativamente a quelle omologhe (e tipiche) dei lavori pubblici (direzione dei lavori e collaudo tecnico amministrativo).

L'art. 113 cit., peraltro, nell'elencazione delle funzioni per le quali prevede il riconoscimento degli incentivi, riporta proprio le attività appena menzionate, comprese quelle riferibili specificamente agli appalti di servizi e forniture.

Posto che, alla luce della interpretazione letterale e logico-

sistematica della norma, non sembrano esservi dubbi circa l'estensione della disciplina degli incentivi anche alle suddette tipologie di appalto, occorre stabilire se le risorse finalizzate a remunerare le funzioni tecniche svolte nell'ambito degli stessi possano essere attinte anche dagli stanziamenti di spesa corrente che li finanziano.

Sempre sulla scorta di argomenti di carattere logico-sistematico, questa Sezione ritiene che il riferimento agli "*stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori*" debba intendersi come comprensivo anche degli stanziamenti previsti per il singolo servizio e la singola fornitura. Se, come appare chiaro, la norma estende gli incentivi anche agli appalti di servizi e forniture, non può non farne gravare gli oneri sugli stanziamenti che finanziano le relative procedure.

Del resto, non può ritenersi che gli stanziamenti relativi ai lavori pubblici finanzino l'intero fondo, ivi compresa la parte destinata a remunerare le funzioni tecniche afferenti ai contratti di servizi e di forniture, laddove la norma espressamente prevede che le risorse a tal fine necessarie debbano essere attinte dagli stanziamenti relativi ai "*singoli lavori*" (comm1 e 2), in misura pari al due per cento dell'importo posto a base di gara e che l'ottanta per cento delle stesse venga ripartito "*per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura*", lasciando intendere chiaramente che esiste una correlazione tra gli oneri previsti per lo svolgimento delle funzioni tecniche, gli stanziamenti che finanziano la specifica opera, servizio o fornitura e la composizione ed entità del fondo.

Deve considerarsi, inoltre, che l'art. 102 del Codice, nel disciplinare la fase del controllo sulla esecuzione dei contratti pubblici, caratterizzata da una serie di attività non tutte comuni ad ogni tipologia di appalto, al comma 6°, prevede, per lo svolgimento delle stesse ed in maniera indifferenziata, il diritto all'incentivo (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 204/2016/PAR).

Com'è stato correttamente rilevato, dunque, il riferimento ai soli lavori e non anche alle altre tipologie di appalto, contenuto in alcuni passaggi dell'art. 113 cit., deve essere inteso in senso "atecnico" (deliberazioni Sezione Lombardia e Sezione Puglia, cit.).

In conclusione, esaminata nel complesso e nella sua attuale formulazione, la disciplina degli incentivi consente di fornire una risposta positiva al primo quesito.

Con il secondo quesito, l'ente chiede, se, nell'attività di programmazione della spesa per investimenti, rientri anche la predisposizione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi, previsto e disciplinato dall'art. 21 del D.lgs. n. 50/2016.

In proposito, deve rilevarsi che il menzionato art. 113 riconosce l'incentivo "*esclusivamente*" per le "*attività di programmazione della*

spesa per investimenti, per la verifica preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di responsabile unico del procedimento, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico".

L'avverbio "esclusivamente" esprime con chiarezza l'intenzione del legislatore di riconoscere il compenso incentivante limitatamente alle attività espressamente previste, ove effettivamente svolte dal dipendente pubblico, sicché l'elencazione contenuta nella norma deve considerarsi tassativa (così anche deliberazione Sezione Puglia cit., che richiama Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG, laddove, in via incidentale, sottolinea che la nuova disposizione ha abolito "gli incentivi alla progettazione previsti dal prevoigente art. 93, comma 7 ter, introducendo nuove forme di incentivazione per funzioni tecniche ... svolte dai dipendenti esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti e per la verifica preventiva dei progetti e, più in generale, per le attività tecnico-burocratiche, prima non incentivate").

Sotto questo specifico profilo, ossia quello della individuazione dei limiti entro i quali le attività svolte dai pubblici dipendenti possono ricevere una specifica remunerazione, la disciplina degli incentivi, derogatoria rispetto al principio di onnicomprensività della retribuzione, tra l'altro, è da considerarsi di stretta interpretazione e non suscettibile di estensione analogica.

Ciò premesso, occorre verificare se la programmazione della spesa per l'acquisizione, da parte dell'ente, di beni e di servizi rientri o meno nell'elencazione delle attività sopra riportate ed, in particolare, se sia identificabile con l'attività di programmazione della spesa per investimenti, espressamente prevista.

Pur dovendo riconoscere che, nel caso specifico dell'acquisto di beni, ove questi siano suscumbibili nella previsione di cui al comma 18, lett. c), dell'art. 3 della L. n. 350 2003 ("acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale") ed abbiano determinato un accrescimento del patrimonio dell'ente, la relativa spesa debba classificarsi quale spesa di investimento, analoga qualificazione non può essere attribuita all'acquisto di beni che non presentino dette caratteristiche né all'acquisto di servizi, i quali, per ovvi motivi, neppure compaiono nell'elencazione delle spese di investimento contenuta nel menzionato art. 3.

La predisposizione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi, benché coincidente parzialmente con l'attività di programmazione della spesa di investimento, all'evidenza, non si identifica con essa, presentando un contenuto ulteriore, che attiene alla programmazione della spesa corrente (quella impiegata per

l'acquisto dei servizi, in generale, e dei beni diversi da quelli descritti dall'art. 3, comma 18, lett. c) della Legge n. 350/2003).
Non trattandosi di un'attività assimilabile ad alcuna di quelle contemplate dall'art. 113, questa Sezione ritiene che nessun compenso incentivante possa essere riconosciuto per lo svolgimento della stessa.

P.Q.M.

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

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

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2017.

Il Magistrato relatore

Il Presidente

F.to Dott.ssa Francesca Dimita

F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 2 marzo 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese