Deliberazione n. 108/2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA
La
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

Nella camera di consiglio del 21 settembre 2017 composta da:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	
Referendario	Michela Muti	

ha assunto la seguente deliberazione
sulla richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Campi Salentina (LE) pervenuta in data 19/07/2017 prot. n. 3322;
Vista l'ordinanza n. 96/2017 con la quale è stata convocata la Sezione regionale di controllo per il giorno 21/09/2017;
udito il relatore Consigliere Dott. Stefania Petrucci;
Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Campi Salentina, dopo aver premesso che la questione oggetto del quesito non presenta commistioni con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate da questa Corte ma attiene a principi di contenimento della spesa pubblica che hanno notevole incidenza sul bilancio dell'ente richiama la disciplina dettata dall'art. 113, commi 2, 3, e 4 del D. Lgs. 18/04/2016 n. 50 in materia di incentivi per funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle amministrazioni pubbliche.
In particolare, il Sindaco specifica che il comma 4 del citato art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016 prevede che il 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo per incentivi per funzioni tecniche, ad esclusione di risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, è destinato all'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione anche per il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici di modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infrastrutture, di implementazione delle banche dati per il controllo ed il miglioramento della capacità di spesa e di efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli. Una parte delle risorse può essere utilizzato per l'attivazione presso le amministrazioni aggiudicatrici di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della L. n. 196/1997 o per lo svolgimento di dottorati di ricerca di alta qualificazione nel settore dei contratti pubblici previa sottoscrizione di apposite convenzioni con le Università e gli istituti scolastici superiori.

Ad avviso del Sindaco, il disposto normativo non chiarisce se "in caso di risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata" il 20 per cento non potendo essere utilizzato per l'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti per l'innovazione, possa finanziare il fondo per funzioni tecniche svolte dai dipendenti.

DIRITTO

Preliminarmente, occorre valutare i profili di ricevibilità e di ammissibilità della richiesta di parere alla luce dell'art. 7, comma 8, della L. 05/06/2003 n. 131 che conferisce a Regioni, Comuni, Province e Città Metropolitane la possibilità di richiedere alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei Conti pareri in materia di contabilità pubblica.

L'art. 10 *bis* del D. L. 24/06/2016 n. 113, convertito dalla L. 7/08/2016 n. 160, ha aggiunto alla norma su richiamata che le richieste di parere in materia di contabilità pubblica «possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata».

In relazione ai profili di ricevibilità, la Sezione osserva che la richiesta di parere è stata sottoscritta dal Sindaco organo rappresentativo dell'Ente e pertanto legittimato a promuovere l'attività consultiva della Corte dei Conti.

Non può ritenersi di ostacolo alla ricevibilità della richiesta la mancanza nella Regione Puglia del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, nel testo introdotto dalla L. Cost. 18/10/2001 n. 3, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, quale organo di consultazione tra la Regione stessa e gli Enti locali.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è quindi destinato a svolgere, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere da sottoporre alle Sezioni Regionali di Controllo.

Invero, l'art. 45 dello Statuto della Regione Puglia, approvato con L. R. 12/05/2004 n. 7, ha previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali e con la successiva L. R. del 26/10/2006 n. 29 sono state disciplinate le modalità di composizione, elezione e competenze.

Tuttavia, rilevato che allo stato attuale il Consiglio delle Autonomie Locali non è tuttora operante, la Sezione ritiene ricevibile la richiesta di parere.

Accertata la ricevibilità della richiesta, occorre ora analizzarne i profili di ammissibilità.

La Corte dei Conti, secondo il disposto dell'art. 7, comma 8°, della L. n. 131/2003, può rendere pareri in materia di "contabilità pubblica".

Il Collegio evidenzia che, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione n. 54 depositata in data 17/11/2010 resa in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D. L. 1/07/2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3/08/2009, n. 102, condividendo l'orientamento già espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 5 del 17/02/2006, hanno affermato che la nozione di "contabilità pubblica" strumentale alla funzione consultiva deve assumere un ambito limitato alle normative ed ai relativi atti applicativi che

disciplinano l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina inerente la gestione dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la gestione delle spese, la disciplina del patrimonio, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.
Le Sezioni Riunite hanno, inoltre, sottolineato che il concetto di contabilità pubblica consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.
Per consolidato orientamento delle Sezioni Regionali di Controllo, fatto proprio anche da questa Sezione, la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve trattare ambiti ed oggetti di portata generale e non fatti gestionali specifici; non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati non potendo tramutarsi in una verifica postuma di legittimità e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre Magistrature o alla stessa Corte.
Ritiene il Collegio che il quesito, da ricondurre in ogni caso a generalità ed astrattezza, possa reputarsi riconducibile nell'ambito della materia della contabilità pubblica poiché inerente l'interpretazione della disciplina in materia di erogazione delle risorse destinate a remunerare le funzioni tecniche svolte ai sensi dell'art. 113, comma 2, del D. Lgs. n. 50/2016, come sostituito dall'art. 76 del D. Lgs. 19/04/2017 n. 56 e che statuisce che a valere sugli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti, 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. Tale fondo non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale. La disposizione si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione.
Come già chiarito da questa Sezione, le forme di incentivazione per funzioni tecniche, ora riconosciute anche in relazione ad appalti per forniture e servizi, costituiscono eccezioni al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico e pertanto possono essere riconosciuti solo per le attività espressamente previste dalla legge (Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 5/2017/PAR).
Secondo la disciplina dettata dai successivi commi 3 e 4 del su richiamato art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016, l'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i criteri previsti in sede di

contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche nonché tra i loro collaboratori, mentre il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del predetto fondo, ad esclusione di risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, è destinato all'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione anche per il progressivo uso di metodi e strumenti elettronici specifici di modellazione elettronica informativa per l'edilizia e le infrastrutture, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa e di efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli.

L'odierno quesito appare, quindi, rivolto ad accertare la destinazione delle risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti vincolati posto che, per espresso dettato normativo, non possono essere utilizzate per l'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione e pertanto l'Ente richiede se tali risorse possano comunque finanziare il fondo per funzioni tecniche.

Ad avviso del Collegio, la natura vincolata richiamata dal legislatore nel caso di *"risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata"* esclude la possibilità di includerle nell'ambito del fondo per incentivi tecnici poiché le risorse provenienti da finanziamenti europei possiedono già un'espressa finalizzazione che non può essere modificata dall'ente ed è per tale ragione che il legislatore espressamente ne dispone l'esclusione per l'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione che pure integrano aspetti di particolare rilevanza per lo sviluppo degli enti.

Infatti, tale vincolo di destinazione presenta aspetti decisamente peculiari posto che tali risorse devono essere considerate come "vincolate da trasferimenti" ancorché derivanti da entrate proprie dell'ente, come specificato dal par. 9.11.4 del principio contabile allegato n. 4/1 al D. Lgs. n. 118/2011 e che la natura vincolata dei trasferimenti UE si estende anche alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale.

La peculiarità di destinazione delle risorse di provenienza comunitaria è confermata anche dalla vigente normativa di armonizzazione contabile che prevede che le spese correnti correlate a finanziamenti comunitari possano essere assunte dagli enti territoriali anche per esercizi non considerati nel bilancio di previsione (par. 5.1, principio contabile allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011).

Osserva la Sezione che anche per gli *"altri finanziamenti a destinazione vincolata"* richiamati dalla medesima disposizione del comma 4 dell'art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016, possono esprimersi le medesime considerazioni in merito all'impossibilità di mutamento del vincolo imposto per legge ed al riguardo, appare sufficiente richiamare l'art. 188, comma 1, del Tuel, ove, neppure ai fini dell'adozione del "piano di rientro" necessario a garantire il recupero dell'eventuale disavanzo di amministrazione, consente agli enti locali di utilizzare le entrate con specifico vincolo di destinazione o le entrate derivanti dall'assunzione di prestiti per le quali, parimenti, l'art. 202, comma 2, del Tuel chiarisce che assumono natura vincolata.

Occorre, peraltro, rammentare che, ai sensi dell'art. 187, comma 3 ter, lett. c, del Tuel, costituiscono quota vincolata del risultato di amministrazione le entrate accertate e le corrispondenti economie di bilancio derivanti da trasferimenti erogati a favore dell'Ente per una specifica destinazione e che la natura vincolata assume rilevanza anche nella gestione di cassa posto che l'art. 185, comma 2, lett. i) del Tuel precisa che i mandati di pagamento devono, tra l'altro, indicare *"il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti"*.

Come chiarito, infatti dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 184/2016: *"il vincolo di destinazione si pone quale deroga al principio generale per garantire la finalizzazione di determinate risorse, come quelle erogate a titolo di sovvenzioni, contributi o finanziamenti, alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziate. Pertanto, il carattere finalistico della deroga non consente interpretazioni o distinzioni di sorta all'interno della contabilità, poiché «la natura esclusiva del vincolo di destinazione delle risorse […] e la sua precipua funzionalizzazione alla realizzazione di un programma [costituisce] scelta finanziaria di fondo della previsione […], senza che a tali fini siano necessarie altre spiegazioni» (sentenza n. 38 del 2016)"*.

La Sezione ritiene, pertanto, che le risorse derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, escluse *ex lege* dalla quota del 20 per cento delle risorse del fondo per incentivi per funzioni tecniche, non possano essere destinate al predetto fondo proprio in ragione della finalizzazione che le caratterizza.

P Q M

Nelle su esposte considerazioni è il parere della Sezione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Campi Salentina (LE).

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 21 settembre 2017.

Il Magistrato Relatore — Il Presidente

F.to Stefania Petrucci — F.to Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 21 settembre 2017

Il Funzionario Preposto

F.to Dott.ssa Marialuce Sciannameo