



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 182/2017/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta da seguenti Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa Polito	Presidente
Dott.	Luigi Gili	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra Cucuzza	Referendario

Nell'adunanza in Camera di Consiglio del 17 ottobre 2017

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Trecate (NO)** formulata con nota del 12 luglio 2017 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte datata 14 luglio 2017, prot. 7864 recante un quesito ai sensi dell'art. 7 comma 8 l. n. 131/2003;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Mario ALÌ;

PREMESSO CHE

Il Sindaco del Comune di Trecate (NO), con nota del 12 luglio 2017, chiede, all'adita Sezione, l'espressione di un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131. In particolare, il richiedente formula il seguente quesito:

“- se l’art.113 comma 2 del D.leg.vo 50/2016 e s.m.i. possa considerarsi norma applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa, nei Comuni sprovvisti di dirigenti, qualora i soggetti che ricoprono l’incarico di titolare di posizione organizzativa siano investiti di funzioni attinenti al RUP ed in generale alle attività inerenti l’esecuzione dei contratti, sulla base dei criteri fissati nelle norme regolamentari interne che saranno adottate dall’Ente;

- Se le entrate derivanti dai trasferimenti degli Enti che si avvalgono - sulla base di apposita convenzione- di una centrale di committenza possano essere escluse dai tetti di spesa di cui l’art. 1 comma 236 della legge 208/2015 negli Enti capo convenzione, in cui tali centrali operano, in tutti i casi in cui i dipendenti assegnati alla SUA svolgono le attività per conto degli Enti locali aderenti “.

AMMISSIBILITA’

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 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.

Per quanto concerne l’ammissibilità soggettiva, il quesito in esame proveniente dal Comune di Trecate (NO) risulta sottoscritto dal Sindaco dell’Ente, pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Con riferimento alla verifica dell’ammissibilità oggettiva del quesito, occorre inoltre rilevare che la disposizione, contenuta nell’articolo 7 comma 8, della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il legislatore definisce tale funzione come una forma di controllo collaborativo. In particolare il riferimento è al successivo comma 8 del citato articolo che attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Quindi le attribuzioni consultive “in materia di contabilità pubblica” delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell’ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione. Appare quindi chiaro che le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

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

Proprio in questo contesto le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali. Si aggiunge inoltre che la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha individuato tra i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere, oltre *"all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente"*, anche l'attinenza del quesito proposto ad *"una competenza tipica della Corte dei Conti in sede di controllo sulle autonomie territoriale"*; considerate, *"materie estranee nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica omissis..possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica"*.

In relazione all'attinenza del quesito proposto con la materia della contabilità pubblica, la Sezione, tenuto conto degli orientamenti espressi nelle pronunce di orientamento generale delle Sezioni riunite (cfr. deliberazione 17 novembre 2010, n. 54) e della Sezione delle autonomie (cfr., *ex plurimis*, deliberazione n. 3/2014/SEZAUT), ritiene che la richiesta di parere in esame sia ammissibile sul piano oggettivo in quanto verte sull'interpretazione di disposizioni di legge che pongono vincoli alla spesa di personale per gli enti locali e per i suoi organismi partecipati ai fini del coordinamento della finanza pubblica (cfr., in proposito, Corte cost. 108/2011; 148/2012; 161/2012).

Merito

Preliminarmente, la Sezione osserva che il quesito proposto dall'Ente deve ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza concentrandosi esclusivamente sull'interpretazione della vigente normativa vincolistica in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il quesito posto dall'ente locale fa riferimento all'art. 113 comma 2 del D.Leg.vo 50/2016 e s.m.i ed in particolare alla sua applicabilità anche ai titolari di posizioni organizzative, nei Comuni sprovvisti di dirigenti, nel caso in cui i soggetti individuati a ricoprire tali incarichi vengano chiamati a svolgere funzioni attinenti al RUP o più in particolare a tutte quelle attività che riguardano l'esecuzione contrattualistica. Tale comma stabilisce che, *"a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'incarico 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 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 ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, dei progetti, dei tempi e costi prestabiliti"*.

La disposizione citata sembrerebbe prevedere una possibilità di accantonamento delle risorse finanziarie da destinare al fondo per lo svolgimento di funzioni tecniche da parte di dipendenti pubblici nell'ambito di opere/lavori, servizi e forniture. Condizione essenziale ai fini del riparto tra gli aventi diritto alle risorse accantonate sul fondo è l'adozione di apposito regolamento da parte dell'ente.

Da quanto sopra enunciato scaturisce una volontà da parte del legislatore ad incentivare maggiormente le attività verso i settori tecnico-burocratici (programmazione, procedure di gara, esecuzione dei contratti, verifica di conformità, ecc.), estendendo anche agli appalti di forniture e di servizi la possibilità di partecipare alla ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche.

Sull'argomento si è già espressa la Sezione Controllo del Piemonte con deliberazione n. 113 del 2017 rispondendo ad uno specifico quesito: *“se, ai fini del computo del tetto di spesa, debbano o meno computarsi gli incentivi per le funzioni tecniche svolte ai sensi dell'art. 113, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016)”*, ha richiamato la delibera della Sezione delle Autonomie che ha *“espressamente escluso che il compenso incentivante previsto dalla nuova disciplina sia sovrapponibile all'incentivo per la progettazione di cui all'art. 93, comma 7-ter, d.lgs. n. 163/2006, oggi abrogato”*. Secondo la recente deliberazione della sezione delle Autonomie, la n. 7 del 2017, infatti, *“nei nuovi incentivi non ricorrono gli elementi che consentano di qualificare la relativa spesa come finalizzata ad investimenti; il fatto che tali emolumenti siano erogabili, con carattere di generalità, anche per gli appalti di servizi e forniture comporta che gli stessi si configurino, in maniera inequivocabile, come spese di funzionamento e, dunque, come spese correnti (e di personale)”*.

Ciò posto, in relazione alla possibilità di considerare l'articolo 113 comma 2 d.lgs. 50 2016 e s.m.i. norma applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa nei Comuni sprovvisti di dirigenti, laddove siano investiti di attività del responsabile unico del procedimento o afferenti all'esecuzione dei contratti, la sezione di controllo della Corte dei Conti della Lombardia con delibera n. 185 del 2017/PAR (richiamandosi altresì alle deliberazione della sezione regionale di controllo per il Veneto n. 353/2016/PAR) ha indicato quali destinatari delle risorse di cui all'articolo 113 citato, previa adozione di un apposito regolamento per il legittimo riparto tra gli aventi diritto delle risorse accantonate nel fondo *“il responsabile unico del procedimento ed i soggetti che abbiamo svolto le ivi previste “funzioni tecniche” ed i loro collaboratori”*; purchè abbiano espletato *“attività espressamente previste..... sicché l'elencazione contenuta nella norma deve considerarsi tassativa”*.

La sezione rileva, anche sulla base delle indicazioni fin qui indicate, che la disciplina degli incentivi, nella sua attuale versione, non contiene alcuna esclusione espressamente riferita ai dipendenti titolari di posizione organizzativa in enti privi di dirigenza.

Peraltro, si può trarre conferma di tale conclusione anche avendo riguardo all'interpretazione contrattuale fornita dall'ARAN, nell'ambito delle sue competenze consultive, nel parere RAL 1888 Orientamenti applicativi, in cui è stata riconosciuta la possibilità di attribuire una serie di ulteriori compensi ai titolari di posizione organizzativa, tra i quali quelli di cui all'art. 113 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Con il secondo quesito il Sindaco del Comune di Trecate chiede espressamente se *“le entrate derivanti dai trasferimenti degli Enti che si avvalgono – sulla base di apposita convenzione – di una centrale di committenza possano essere escluse dai tetti di spesa di cui all'art. 1 comma 236 della legge 208/2015 negli Enti capo convenzione, in cui tali centrali operano, in tutti i casi in cui i dipendenti assegnati alla SUA svolgono le attività per conto degli Enti locali aderenti”*.

Le previsione di cui all'articolo 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 è stata di recente modificata dal decreto correttivo n. 56 del 2017.

In particolare, mentre nella versione precedente dell'articolo 113 il riferimento ai compiti svolti dal personale di una centrale unica di committenza era prevista solo nel comma 5: *"Per i compiti svolti dal personale di una centrale unica di committenza nell'espletamento di procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture per conto di altri enti, puo' essere riconosciuta, su richiesta della centrale unica di committenza, una quota parte, non superiore ad un quarto, dell'incentivo previsto dal comma 2"* ora è stata inserita una previsione anche al comma 2: *"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"*. Pertanto sembra esservi stata una destinazione del fondo creato per le attività indicate nell'articolo 113 comma 2 del d.lgs. n. 50 del 2016 ai costi sostenuti dai dipendenti delle centrali di committenza.

Per quanto riguarda le entrate di una centrale di committenza derivanti dal trasferimento degli enti che si avvalgono della medesima, la Sezione Regionale di Controllo per la Toscana nella Delibera n. 59/2017, pur essendosi occupata di una fattispecie diversa rispetto al quesito oggi posto, permette comunque di recepire i principi ivi formulati. In particolare: *"La portata generale della formulazione normativa sui risparmi da conseguire, dalla pubblica amministrazione per tali tipologie di spese, consente di poter affermare, in risposta al punto n. 3 del presente quesito che il limite di spesa posto, per quegli enti che si "associano" mediante convenzione per l'utilizzo del personale, va calcolato sul complesso delle spese destinate al salario accessorio sostenuto dagli enti associati. Pertanto, nel caso di specie, l'ente "B", per la definizione del proprio limite di spesa, potrà senz'altro portare in diminuzione l'importo rimborsatogli dall'ente "A", ma per converso l'ente "A" non potrà neutralizzare tale somma ai fini del calcolo della propria misura del limite di spesa. Nel caso contrario infatti si determinerebbe un aggiramento delle prescrizioni normative su tali vicoli di spesa. Non convince, pertanto, la tesi più restrittiva che impedirebbe lo scomputo delle somme ricevute dall'ente "A" in quanto, la ratio della disposizione che inserisce nell'ordinamento dell'amministrazione pubblica la facoltà dell'utilizzo di risorse umane a cura di un'altra amministrazione pubblica è esattamente quello di utilizzare risorse di altre amministrazioni pubbliche allo scopo di razionalizzare ed ottimizzare l'impiego delle risorse collocate nel perimetro della pubblica amministrazione"*. Del resto la peculiarità della convenzione tra enti locali consiste nel fatto che essa non sottrae ai comuni coinvolti le funzioni e i servizi oggetto della convenzione: questi restano imputati in capo agli enti locali originari. Inoltre, la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 23/2016) ha rilevato *"una modalità di utilizzo reciproco del dipendente pubblico da parte di più Enti"*, attraverso il quale, *"rimanendo legato all'unico rapporto d'impiego con l'Ente locale originario, il lavoratore rivolgerebbe parte delle proprie prestazioni lavorative a favore anche di detto Comune in forza dell'autorizzazione dell'Ente di appartenenza, di cui la convenzione regolativa dei rapporti giuridici tra i due Enti assumerebbe carattere accessivo"*. In conclusione per quanto riguarda il secondo quesito posto dal Comune in relazione alla possibilità per l'ente capo convenzione di essere escluso dal tetto di spesa di cui all'art. 1 comma 236 della l. 208/2015, si ritiene di poter recepire le argomentazioni sopra richiamate della Sezione Regionale di controllo per la Toscana, nella delibera n. 59/2017. Si evidenzia come il legislatore tenta, da una parte di introdurre i limiti di spesa diretti a specifici macroaggregati, per esigenze di finanza pubblica, dall'altra, pur consapevole delle difficoltà della stessa, cerca, per permettere il raggiungimento degli obiettivi previsti dai singoli enti o strutture, di individuare meccanismi giuridico-legislativi, quali l'instaurazione di rapporti convenzionali tra enti o l'aggregazione dell'approvvigionamento. Ed

in questa logica è rivolta la presente deliberazione. Si vuole evitare di penalizzare in modo sensibile tali istituti ponendo su un solo ente l'intero peso dei tetti di spesa con l'ingiustificato beneficio di altri enti.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere di questa Sezione

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Trecate (NO) ed al Consiglio delle autonomie locali del Piemonte.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del giorno 17 ottobre 2017.

Il Consigliere
F.to Dott. Mario ALI'

Relatore Il Presidente
F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 23/10/2017

Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico Sola