



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 25/2019/SRCPIE/PAR

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

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario relatore
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

nell'adunanza del 1 marzo 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Verbania (VCO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 07.02.2019, a mezzo di posta elettronica certificata e recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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 adunanza;

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Verbania, dopo aver richiamato il primo ed il secondo comma dell'art.113 del D.Lgs n. 50 del 2016 relativi alla disciplina degli incentivi per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti ha chiesto alla Sezione di pronunciarsi in ordine ai due quesiti di seguito riportati:

1. *“in merito ai servizi ed alle forniture per i quali non è stato approvato il progetto ed il quadro economico è possibile post-aggiudicazione finanziare gli incentivi delle funzioni tecniche se nel capitolo di spesa dell'appalto sono disponibili risorse;*

2. *Se gli incentivi per le funzioni tecniche relativi a forniture e servizi possono essere erogati per contratti stipulati prima del 01.01.2018 per le funzioni svolte dopo l'01.01.2018 e dopo l'approvazione del Regolamento e se in caso di mancato accantonamento delle risorse è possibile prevederle.”*

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato 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.

Preliminarmente occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Verbania è ammissibile in quanto proveniente dal Sindaco che, in qualità di rappresentante dell'ente locale ai sensi

dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto disposto dalla legge. 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 e, 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 in quanto occorre che *"ausilio consultivo per quanto possibile deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

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 di "contabilità pubblica", nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l'individuazione dell'ambito applicativo di disposizioni che disciplinano la contabilizzazione e la gestione di particolari categorie di spese, nella specie quelle per gli incentivi di cui all'art.113 del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. (cfr. Sezione regionale di controllo per Piemonte, Deliberazione n. 177/2017/SRCPIE/PAR nonché n. 54/2018/SRCPIE/PAR e n. 56/2018/SRCPIE/PAR). Pertanto anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile. Pertanto, la Sezione, in conformità al proprio consolidato orientamento, ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da

adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 9/2014/SRCPIE/PAR e 24/2017/SRCPIE/PAR).

MERITO

La richiesta in esame attiene sostanzialmente all'interpretazione delle previsioni normative che regolamentano la possibilità, di remunerare lo svolgimento delle funzioni tecniche, tassativamente previste dall'art.113 del D.Lgs. 50 del 2016 e ss.mm.ii., effettivamente svolte dai dipendenti pubblici in relazione ad appalti di servizi e forniture. In particolare con il primo dei due quesiti formulati, il Sindaco del Comune di Verbania chiede di sapere se *"in merito ai servizi ed alle forniture per i quali non è stato approvato il progetto ed il quadro economico è possibile post-aggiudicazione finanziare gli incentivi delle funzioni tecniche se nel capitolo di spesa dell'appalto sono disponibili risorse;*

Giova premettere che la programmazione degli interventi è un'attività indispensabile per un'amministrazione orientata al risultato ed ispirata al principio costituzionale del buon andamento di cui all'art. 97 della Cost. La rilevanza e la centralità dell'attività programmatica la si rinviene anche nell'Allegato 4/1 al D.lgs. 118 del 2011 definisce la programmazione come *"il processo di analisi e valutazione che, comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare, in una dimensione temporale predefinita, le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento".*

Più nello specifico in relazione all'oggetto del quesito richiesto, l'art. 21 del Codice dei contratti pubblici declina l'obbligo di programmazione stabilendo la necessità per le amministrazioni aggiudicatrici di adottare il programma biennale degli acquisti di beni e servizi ed il programma triennale dei lavori pubblici (nonché i relativi aggiornamenti annuali) da includere nel Documento unico di programmazione (D.U.P.).

Il successivo articolo 23, al comma 14 prevede che *"la progettazione di servizi e forniture è articolata, di regola, in un unico livello ed è predisposta dalle stazioni appaltanti, di regola, mediante propri dipendenti in servizio".* Ed al successivo comma 15 precisa che *"per quanto attiene agli appalti di servizi, il progetto deve contenere: la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio; le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'articolo 26, comma 3, del decreto legislativo n. 81 del 2008; il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso; il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi; il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e*

conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara, l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale. Per i servizi di gestione dei patrimoni immobiliari, ivi inclusi quelli di gestione della manutenzione e della sostenibilità energetica, i progetti devono riferirsi anche a quanto previsto dalle pertinenti norme tecniche".

La necessità che l'affidamento di un appalto di servizi o di forniture sia preceduta da un'attività di programmazione e di progettazione, volte a definire i bisogni della collettività, ad approntare le necessarie misure per soddisfarli ed a consentire la verifica della congruità, proporzionalità, dell'efficienza dei risultati raggiunti, rappresenta un'esigenza immanente nell'Ordinamento a prescindere dal valore del contratto.

Il principio del buon andamento dell'azione amministrativa, seppur necessariamente bilanciato con il criterio della proporzionalità, dell'adeguatezza e dell'efficacia delle scelte amministrative, non può essere derogato in relazione al valore dell'appalto. Sicchè, seppur con strumenti più duttili e semplificati le stazioni appaltanti, a prescindere dal valore del contratto, sono tenute a svolgere concretamente l'analisi dei bisogni onde procedere all'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture effettivamente tesi al soddisfacimento quali-quantitativo degli stessi.

Orbene, venendo al quesito in esame, in assenza della descritta e necessaria fase della programmazione e di una procedura comparativa, ritiene questa Sezione regionale che non sia possibile procedere alla remunerazione degli incentivi per le funzioni tecniche. Lo stesso articolo 113, più volte richiamato, al II comma espressamente prevede *"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'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse .. La disposizione di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione"*.

Dall'esame di tale disposizione è di palmare evidenza come in assenza di un quadro economico, che definisca nel dettaglio ogni singola voce del corrispettivo relativo al servizio o alla fornitura, sia addirittura compromessa la stessa possibilità di determinare il valore del fondo volto a remunerare gli incentivi *de quibus* (che ai sensi del II comma dell'art.113 deve essere *"in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture posti a base di gara"*). Analogamente l'assenza di un progetto, come pure di una relazione tecnico - illustrativa, o di ogni altro strumento ad esso assimilabile, rende di fatto impraticabile la

funzione di controllo e verifica intestata al direttore dell'esecuzione, alla cui nomina è subordinata, dalla Legge (art. 113 comma II ultimo periodo), la possibilità di remunerare le funzioni tecniche tassativamente previste dal medesimo comma (cfr. in termini le Linee guida ANAC n. 3 – par. 10.2).

D'altronde l'impossibilità di determinare l'importo da mettere a base di gara si configura come un concreto ostacolo alla remunerabilità delle funzioni tecniche anche in considerazione della necessità di circoscrivere l'incentivo *de quo* "esclusivamente per le attività riferibili a contratti di lavori, servizi o forniture che, secondo la legge (comprese le direttive ANAC dalla stessa richiamate) o il regolamento dell'ente, siano stati affidati previo espletamento di una procedura comparativa" (in termini Sezione Autonomie deliberazione N. 2/SEZAUT/2019/QMIG e Sezione regionale di controllo per Piemonte Deliberazione n. 177/2017/SRCPIE/PAR).

Un'ulteriore conferma della *voluntas legis* di circoscrivere la remunerazione degli incentivi a funzioni tecniche "complesse" riconducibili ad una più attenta gestione delle fasi della programmazione e dell'esecuzione, in relazione agli appalti di servizi e forniture, si inverte anche nel richiamo alle "verifiche di conformità" che rappresentano le modalità attraverso cui il personale interno procede al controllo sull'avanzamento delle fasi contrattuali nel pieno rispetto dei documenti posti a base di gara, del progetto, nonché dei tempi e dei costi programmati, aumentando, in tal modo, l'efficienza e l'efficacia della spesa (cfr. art. 113, II comma, ed art. 102, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016). Attività di controllo e verifica anch'essa preclusa nel caso in cui manchino documenti di natura programmatica e progettuale.

Quanto al secondo quesito, il Sindaco del Comune di Verbania chiede di conoscere "Se gli incentivi per le funzioni tecniche relativi a forniture e servizi possono essere erogati per contratti stipulati prima del 01.01.2018 per le funzioni svolte dopo l'01.01.2018 e dopo l'approvazione del Regolamento e se in caso di mancato accantonamento delle risorse è possibile prevederle."

In ordine al primo interrogativo questa Sezione, richiamando propri precedenti (cfr. Corte Conti Deliberazione n. 177/2017/SRCPIE/PAR) oltre che pronunce consolidate sul punto della Sezione delle Autonomie (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie n. n. 11/SEZAUT/2015/QMIG e 7/SEZAUT/2009/QMIG) ed in considerazione della natura sinallagmatica dell'emolumento *de quo*, ritiene di riconoscere autonomo rilievo, rispetto alla stipula del contratto, al momento di effettivo svolgimento dell'attività prevista dalla Legge dal quale sorge il conseguente incentivo del dipendente, purchè però sia stato previsto l'accantonamento delle risorse anche solo sulla scorta del dato normativo di cui al II comma dell'art. 113 del D.lgs.50 del 2016 ss.mm.ii. In assenza di un accantonamento relativo almeno

all'esercizio in cui si è svolta l'attività "incentivabile", infatti, non è possibile impegnare *ex post*, ossia in un successivo esercizio, risorse riferibili ad obbligazioni già scadute in quanto di competenza dell'esercizio precedente. Tale operazione si configurerebbe quantomeno elusiva del principio della competenza finanziaria potenziata, che impone di imputare gli impegni e gli accertamenti all'esercizio in cui viene a scadere l'obbligazione giuridicamente perfezionata, e che si configura come regola gestionale fondamentale per la realizzazione per l'effettività del principio dell'equilibrio dinamico di bilancio elevato dall'art. 81 Cost. a principio di sana amministrazione.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati. Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta. Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 1 marzo 2019.

IL RELATORE

F.to Dott.ssa Ilaria CIRILLO

IL PRESIDENTE

F.to Dott. ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il 19/03/2019

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola MENDOZZA