



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

nella camera di consiglio del 29 gennaio 2019 composta dai Magistrati:

Luciana Savagnone	- Presidente
Antonio Nenna	- Consigliere
Adriana La Porta	-Consigliere - relatore
Alessandro Sperandeo	-Consigliere
Luciano Abbonato	-Consigliere
Ignazio Tozzo	- Consigliere
Giuseppe Di Pietro	- I Referendario
Francesco Cancilla	- I Referendario
Tatiana Calvitto	- Referendario

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni;

VISTI, in particolare, gli artt. 243 bis e ss. del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotti dall'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal sindaco del Comune di Agrigento in data 21/12/2018 (prot. n. 98591- prot. Cdc n. 11359 del 24/12/2018), reiterata in data 28/1/2019 (prot. n. 6963- prot. Cdc n. 495 del 28/1/2019);

VISTA l'ordinanza n. 23/2019/CONTR del 16/1/2019 con la quale il Presidente della Sezione di controllo ha convocato la Sezione in adunanza generale per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, Cons. Adriana La Porta;

ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

Con nota prot. n. 98591 del 21/12/2018 il sindaco del Comune di Agrigento inoltrava richiesta di parere ex art. 7, VIII c., l. 131 del 2003, formulando due specifici quesiti in tema di individuazione dei soggetti beneficiari degli incentivi per funzioni tecniche ex art. 113 d.lvo 50 del 2016; ulteriore quesito veniva formulato in tema di possibilità di riconoscere compensi ai responsabili di programmi integrati e/o complessi, nell'ambito del quadro economico dell'iniziativa.

La presente richiesta di parere è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le

Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “pareri in materia di contabilità pubblica”.

Occorre preliminarmente accertare, pertanto, se la richiesta di parere formulata a questa Sezione sia ammissibile sotto il profilo soggettivo ed oggettivo.

Sotto il profilo soggettivo, relativo all’individuazione dell’organo legittimato a inoltrare le richieste di parere dei comuni, si osserva che il sindaco è l’organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell’ente locale ai sensi dell’art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere formulata dal Comune di Agrigento è ammissibile, sotto il profilo soggettivo, poiché proveniente dall’organo a ciò legittimato.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, si rileva, innanzitutto come la disposizione di cui al c. VIII dell’art. 7 della legge 131 del 2003, nel prevedere la facoltà per le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica, deve essere letta nell’ambito del contesto normativo di riferimento, laddove nel precedente comma VII, la norma 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.

La lettura del combinato disposto delle due disposizioni porta ad affermare che l’ambito dell’attività consultiva attribuita alla Corte ricade, comunque, nel quadro generale della contabilità pubblica.

In quest’ottica, è evidente e conseguente che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive “in materia di contabilità pubblica” si innestano nell’ambito delle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione.

Sul punto le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell’art. 17, c. 31 del decreto-legge 1/7/ 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3/8/2009, n. 102, in tema di ammissibilità oggettiva di una richiesta di parere, hanno delineato l’ambito della contabilità pubblica quale sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, comprendente anche le materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri, affermando che *“non sono condivisibili linee interpretative che ricompredano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all’amministrazione ed alle connesse scritture di bilancio”* (SS.RR. delib. n. 54 del 17/11/2010). Anche la Sezione Autonomie, in tema di contabilità pubblica, aveva precedentemente affermato che *“ se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all’amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente, del provvedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico”* (Sez. Aut. delib. n. 5/2006).

Dunque, secondo la consolidata giurisprudenza contabile, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere pareri su temi di

carattere generale e su fattispecie astratte inerenti alle disposizioni normative che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i singoli interventi di settore di attività.

Ciò premesso, relativamente all'istanza del sindaco di Agrigento, ritiene il Collegio che la stessa sia ammissibile, sotto il profilo oggettivo, relativamente ai primi due quesiti, inerenti la possibilità di contemplare, in sede regolamentare, tra i destinatari degli incentivi di cui all'art. 113, II c., d.l.vo 50 del 2016, specificatamente anche il coordinatore della sicurezza in fase di progettazione ed il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, con la precisazione che il parere è reso sotto il profilo generale ed astratto dell'interpretazione del precetto, essendo riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente l'applicazione alle fattispecie concrete, del principio enunciato.

Il parere della Corte dei conti, infatti, non può che indicare, sul piano astratto, le linee interpretative dell'istituto degli incentivi per funzioni tecniche contemplato dall'art 113 d lgs 50/2016, mentre rimane estranea all'attività consultiva qualsiasi successiva applicazione dei principi enunciati, dovendo la Corte rimanere estranea all'ambito dell'attività di amministrazione attiva.

Orbene, l'art. 113 del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con d. l.vo 50 del 2016, al II c., dispone 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'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"*.

Rispetto al dettato normativo previgente, di cui all'art. 93, c. 7 ter, d. lgs 163 del 2006, il quale indicava quali figure professionali cui ripartire le risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione "il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e i loro collaboratori", il nuovo testo normativo non contempla la figura del responsabile del piano della sicurezza: orbene, nel procedere all'interpretazione del dettato normativo, questa Sezione non può non rilevare il carattere tassativo dell'elencazione fatta dal legislatore, elencazione preceduta, infatti, dall'avverbio esclusivamente che, inevitabilmente, porta ad una lettura testuale della disposizione non suscettibile di interpretazioni estensive. Sul punto già diverse deliberazioni emesse da Sezioni regionali di controllo e dalla Sezione Autonomie, hanno affermato e ribadito come il legislatore del 2016 abbia individuato le varie fasi procedurali che portano all'affidamento di un contratto pubblico, valorizzando le figure espressamente indicate al II comma dell'art. 113.

Detta scelta è, peraltro, in linea con i criteri dettati in sede di legge di delega - n. 11 del 2016 - laddove si disponeva che al fine di incentivare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della realizzazione e dell'esecuzione a regola d'arte, nei tempi previsti dal progetto e senza alcun ricorso a varianti in corso d'opera, è destinata una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai

collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, escludendo l'applicazione degli incentivi alla progettazione".

Appare, pertanto, di chiara evidenza la volontà del legislatore di attribuire gli incentivi di che trattasi esclusivamente per le funzioni espressamente indicate e qualsiasi diversa soluzione interpretativa verrebbe a violare i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato in tema di interpretazione della legge: l'art. 12 disp. att. recita, infatti, che nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dell'intenzione del legislatore. In tal senso si sono espresse recenti deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti le quali, in tema di tassatività della previsione normativa, ribadiscono il principio che la suddetta tassatività che connota la dimensione oggettiva della fattispecie non può che riverberarsi sul piano soggettivo, in quanto i destinatari degli incentivi sono individuati o individuabili con riferimento alle attività incentivate; l'ambito soggettivo dei destinatari viene, pertanto, delimitato per relationem con riferimento ai soggetti che svolgono le attività tecniche indicate nel citato art. 113 (Sez. Aut., del 6/2018/QMIG; Sez. controllo Liguria, del. 131/2018/Par.).

Il Collegio, pertanto, rilascia in base alle considerazioni sopra esposte il parere richiesto dal Comune di Agrigento.

Il terzo quesito riguarda la possibilità riconoscere compensi ai responsabili di programmi integrati e/o complessi, nell'ambito del quadro economico dell'iniziativa. Ritiene il Collegio che, detto quesito sia inammissibile sotto il profilo oggettivo, trattandosi di fattispecie inerente assetti di tipo normativo-regolamentare, con refluenze sul piano contabile solo eventuali e, comunque, successive alla disciplina di carattere sostanziale. Si richiamano, al riguardo, le già citate deliberazioni delle SS.RR. n. 54 del 17/11/2010 ove si precisa che non sono condivisibili linee interpretative che ricomprendano nel concetto di contabilità pubblica qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione ed alle connesse scritture di bilancio e della Sezione Autonomie 5/2006 laddove precisa che la disciplina contabile si riferisce solo alla fase discendente, distinta da quella sostanziale, antecedente non disciplinata da normativa di carattere contabilistico.

La Sezione regionale di controllo per la Sicilia dichiara inammissibile la richiesta di parere.

P. Q. M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, pertanto, rilascia, secondo quanto sopra esposto il parere richiesto dal Comune di Agrigento, relativamente ai primi due quesiti.

Dichiara inammissibile la richiesta di parere relativamente al terzo quesito.

Dispone che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Agrigento e all'Assessorato Regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica - Dipartimento Autonomie locali.

Così deliberato in Palermo, nella Camera di consiglio del 29 gennaio 2019.

Il Relatore

Adriana La Porta

Il Presidente

Luciana Savagnone

Depositata in Segreteria il 4 marzo 2019

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Fabio Guiducci)