



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 39/2019/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 Ali	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario relatore

nell'adunanza del giorno 7 maggio 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Trecate (NO)** formulata con nota pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 9 aprile 2019, 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 seduta;

Udito il relatore, Referendario Dott. Marco Mormando;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Trecate, dopo aver richiamato i testi dei commi 2 e 5 dell'art. 113 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, chiede a questo Corte di pronunciarsi *“in merito all'erogazione dell'incentivo per funzioni tecniche ai membri della Commissione di gara di una Stazione Unica Appaltante, nel caso in cui i lavori della Stazione Unica Appaltante consistano unicamente nelle operazioni svolte dalla Commissione di gara stessa, ai sensi degli accordi convenzionali tra gli enti aderenti che prevedono il versamento di una quota di entità variabile a second[a] dell'importo dell'appalto al Comune capofila della SUA”*.

AMMISSIBILITA'

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 è ammissibile in quanto proviene dal Sindaco del Comune di Trecate che, in quanto rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; la stessa, inoltre, risulta inviata tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, in conformità a quanto dispone la legge.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica. Si rammenta in proposito che le Sezioni riunite, nella deliberazione n. 54 del 2010, hanno delineato l'ambito oggettivo dell'attività di controllo, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione *“dinamica”* di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio, ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio.

L'attività consultiva, inoltre, come ribadito anche in numerose delibere di questa Sezione (*ex multis* deliberazione n. 131/2016; n. 240/2017; n. 19/2018; n. 93/2018; n. 29/2019), non può riguardare la valutazione di casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Parimenti l'esclusione dell'intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti o di altra Autorità giudiziaria,

previene qualunque interferenza in concreto con le competenze di altri organi giurisdizionali.

MERITO

Si premette che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Ciò posto, si premette che il comma 2 dell'art. 113 del D. Lgs. n. 50 del 2016 prevede, tra l'altro, la possibilità, per le amministrazioni aggiudicatrici, di destinare ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al due per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per remunerare *“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”*.

Il comma 5 del predetto articolo, invece, disciplina la possibilità per una centrale unica di committenza di richiedere una quota parte, non superiore ad un quarto, dell'incentivo previsto dal citato comma 2 per i compiti svolti da proprio personale nell'espletamento di procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture per conto di altri enti.

Sulla base delle predette norme, il Sindaco del Comune di Trecate chiede se il menzionato incentivo per funzioni tecniche possa essere riconosciuto anche *“ai membri della Commissione di gara di una Stazione Unica Appaltante, nel caso in cui i lavori della Stazione Unica Appaltante consistano unicamente nelle operazioni svolte dalla Commissione di gara stessa, ai sensi degli accordi convenzionali tra gli enti aderenti che prevedono il versamento di una quota di entità variabile a second[a] dell'importo dell'appalto al Comune capofila della SUA”*.

La risposta a tale quesito non può che essere negativa atteso che il dettato normativo non lascia margini di interpretazione in ordine alla possibilità di erogare gli incentivi in parola *“esclusivamente”* per le attività indicate dal comma 2 del D.Lgs. n. 50 del 2016, fra le quali non rientrano quelle svolte dai commissari di gara.

La *ratio* di tale norma è da individuare nello scopo di accrescere l'efficienza e l'efficacia di attività tipiche dell'amministrazione, passibili di divenire economicamente rilevanti nella misura in cui producono risparmi in termini di rispetto dei tempi e di riduzione di varianti in corso d'opera (cfr. Sezione di controllo Toscana - deliberazione n. 186/2017/PAR). Al riguardo, la Sezione di controllo Lazio (cfr. deliberazione n. 57/2018/PAR), esprimendosi in senso conforme in merito ad un analogo quesito, ha evidenziato la funzione premiale dell'istituto *“volto ad incentivare, con un surplus di retribuzione, lo svolgimento di prestazioni intellettive qualificate che, ove fossero svolte – invece che da dipendenti interni ratione officii – da esterni sarebbero da considerare prestazioni di lavoro autonomo professionali. La ratio dei nuovi incentivi è, infatti, anzitutto quella di stimolare e premiare l'ottimale*

utilizzo delle professionalità interne, rispetto al ricorso all'affidamento esterno di incarichi professionali, che sarebbero comunque forieri di oneri aggiuntivi per l'Ente, con aggravio della spesa complessiva".

In ordine alla tassatività dell'elencazione delle attività incentivabili, secondo l'orientamento prevalente di questa Corte, la disciplina in parola è da considerarsi di natura eccezionale rispetto al principio generale di onnicomprensività del trattamento economico, per cui non sono ammissibili interpretazioni che vadano oltre le previsioni letterali della legge (cfr. Sezione regionale di controllo Puglia, deliberazione n. 204/2016/PAR, deliberazione n. 5/2017/PAR, deliberazione n. 108/2017/PAR e deliberazione n. 9/2018/QMIG; Sezione regionale controllo Marche, deliberazione n. 52/2017/PAR, Sezione regionale controllo Lombardia deliberazione n. 185/2017/PAR, Sezione regionale controllo Veneto, deliberazione n. 338/2017/PAR; Sezione regionale controllo Sicilia, deliberazione n. 71/2017/PAR). Orientamento consolidatosi con la deliberazione n. 6/2018/QMIG con cui la Sezione delle autonomie, con riguardo ai soggetti potenzialmente destinatari degli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche, ha confermato che *"si tratta, quindi, di una platea ben circoscritta di possibili destinatari, accomunati dall'essere incaricati dello svolgimento di funzioni rilevanti nell'ambito di attività espressamente e tassativamente prevista dalla legge"*.

Alla luce del predetto orientamento, si ritiene che l'attività svolta dai membri di una Commissione di gara non rientri tra quelle enunciate dal comma 2 dell'art. 113 del D.Lgs. n. 50 del 2016 trattandosi di attività priva di natura tecnico-esecutiva e meramente valutativa, da condurre in applicazione delle regole e dei criteri enunciati nel bando di gara (in senso conforme anche Sezione regionale controllo Lazio, deliberazione n. 57/2018/PAR).

È necessario precisare, peraltro, che l'esclusione della possibilità di riconoscere gli incentivi per funzioni tecniche ai membri di una Commissione di gara è strettamente connessa alla tipologia di attività svolta da tale organo, per cui non assume alcuna rilevanza la circostanza, richiamata dall'Ente richiedente il presente parere, che tale Commissione sia incardinata presso una Stazione Unica Appaltante.

Per altro verso si evidenzia che il trattamento economico da riservare ai membri di una Commissione di gara è disciplinato dal comma 10 dell'art. 77 del D Lgs. n. 50 del 2016 il quale prevede che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANAC, è stabilito il compenso massimo per i commissari e sancisce espressamente il divieto di corrispondere compensi in favore dei dipendenti pubblici se appartenenti alla stazione appaltante.

Fermo restando il predetto divieto, l'entità di tale compenso non può superare i limiti indicati nell'allegato A del decreto ministeriale 12 febbraio 2018, adottato in attuazione del predetto articolo di legge.

Conclusivamente, pertanto, deve escludersi la possibilità di erogare gli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche previsti dall'art. 113, comma 2, del D. Lgs. n. 50 del 2016 in favore dei membri di una commissione di gara, a nulla rilevando la circostanza che l'attività di tale organo sia stata svolta da una Stazione Unica Appaltante.

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 giorno 7 maggio 2019.

Il Relatore
F.to Dott. Marco Mormando

Il Presidente
F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 08/05/2019
Il Funzionario Preposto
F.to Nicola Mendozza