



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Carlo Picuno	Presidente f.f. <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario,

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di San Severo (FG) con nota prot. n. 23578 del 27.10.2020, assunta al protocollo della Sezione n. 4807 in pari data;

udito il relatore dott. Carlo Picuno nella camera di consiglio del 25 novembre 2020, convocata con ordinanza n. 63/2020 e svoltasi in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 s.m.i. e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Premesso in

FATTO

Con la citata nota è stata formulata una richiesta di parere ex art. 7, comma 8 della l. 5.6.2003, n. 131 articolata su n. 2 quesiti aventi ad oggetto:

1. La sussistenza dell'onere per l'ente locale di sostenere la spesa relativa al pagamento della tassa annuale di iscrizione all'albo professionale per ingegneri e architetti di propri dipendenti ;

2. La sussistenza del diritto alla corresponsione del diritto all'incentivo per funzioni tecniche previsto dall'art 113 del D.Lgs. n. 50/2016 in relazione al contratto di affidamento ventennale del servizio di gestione integrata del servizio di illuminazione pubblica, realizzazione di interventi di efficienza energetica ed adeguamento normativo sulla rete e messa in opera di impianti, mediante il sistema di finanziamento tramite terzi, stipulato in data 29/05/2009: in particolare il quesito tende a conoscere: *"..con riferimento all'affidamento in esame, se alla luce della vigente normativa:*

- *possa essere considerato alla stregua del "contratto misto" ex art. 28 del D. Lgs. 50/2016", un affidamento precedente l'anno 2016 avente ad oggetto:*
 - *la "Gestione Integrata del Servizio di Illuminazione Pubblica, realizzazione di Interventi di Efficienza Energetica e di Adeguamento Normativo sulla rete e Messa in Opera di Impianti, mediante il Sistema del Finanziamento tramite Terzi", dando atto che ai sensi dell'art. 21, comma 6, del D. Lgs. 50/2016, lo stesso è stato regolarmente inserito nel programma biennale di forniture e servizi con codice CUI 50033636071420200006.*
 - *la prestazione di attività manutentive di tipo ordinario e straordinario;*
- *sia conforme alla norma la possibilità di liquidare incentivi per contratti misti, nei termini previsti dall'art. 113 del D. Lgs. 50/2016, anche quando, la parte non afferente alle lavorazioni manutentive, non è stata prevista nell'ambito delle somme a disposizione del QE di progetto. Ciò in quanto, trattandosi di un servizio ventennale, affidato in data precedente l'anno 2016 e tuttora in corso di esecuzione, tale possibilità non era prevista e/o prevedibile;*
- *sia conforme alla norma la possibilità di liquidare gli incentivi tecnici correlandoli all'importo totale dell'affidamento misto (e non invece solo ad una parte di esso e cioè quella relativa alle lavorazioni).*

Considerato in

DIRITTO

1. L'art. 7, comma 8 della legge 5.6.2003, n. 131 ha previsto la possibilità per Regioni, Province, Comuni e Città Metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *«pareri in materia di contabilità pubblica»*.

2. Preliminarmente, la Sezione è chiamata a vagliare l'ammissibilità della richiesta di parere, sotto i profili soggettivo e oggettivo. In proposito, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), nel perimetrare l'ambito entro il quale può legittimamente esercitarsi la funzione consultiva intestata al giudice contabile dalla disposizione in esame, ha richiamato le coordinate ermeneutiche espresse fin dall'atto di indirizzo approvato nell'adunanza del 27.4.2004 («Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva») e dalla deliberazione n. 5/AUT/2006 - integrati dalle deliberazioni n. 13/SEZAUT/2007, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 4/SEZAUT/2014/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019/QMIG - con cui sono stati esplicitati i requisiti di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza del quesito proposto, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso la magistratura civile, penale, amministrativa e contabile) indicanti i caratteri di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in sede consultiva.

3. La richiesta di parere pervenuta dal Comune di San Severo è soggettivamente ammissibile, ma oggettivamente inammissibile.

4. La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto promana da uno degli enti territoriali (Comune) tassativamente legittimati all'attivazione della funzione consultiva in esame ed è stata formulata dal Sindaco, organo rappresentativo dell'ente (ex art. 50, comma 2 TUEL).

5. La richiesta di parere è oggettivamente inammissibile per le ragioni di seguito esplicitate.

In termini generali va osservato che la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ritenendo non condivisibili linee interpretative estensive che ricomprendono nel concetto di contabilità pubblica qualsiasi attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, e che comporti, direttamente o indirettamente, un'entrata o una spesa, ha affermato che *«se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e di 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 procedimento amministrativo, non disciplinata da normativa di carattere contabilistico» (Deliberazione n. 5/AUT/2006).

Sempre sulla medesima linea, a maggior specificazione della natura delle questioni sottoponibili all'esame delle Sezioni regionali, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno nuovamente definito, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54, la portata della funzione consultiva attribuita dalla legge. In particolare, hanno precisato *«che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione "in materia di contabilità pubblica", che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, perdipiù, l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali»*. Peraltro la giurisprudenza contabile ha rammentato che dalla funzione consultiva resta esclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione con l'organo di controllo esterno (in tal senso, Sezione regionale controllo Veneto, n. 370/2017/PAR, Sezione regionale controllo Lazio n. 22/2011/PAR), né può ritenersi consentita una verifica *ex post* della regolarità o legittimità di atti dell'Amministrazione comunale. In altri termini, il parere reso non può costituire una compartecipazione all'amministrazione attiva del Comune, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione, e rappresenterebbe, altresì, una indebita interferenza con l'attività di altri organi preposti dall'ordinamento alla definizione del procedimento di cui trattasi (in tal senso, Sezione regionale controllo Sicilia, delib. n. 108/2020/PAR).

Alla luce delle su esposte considerazioni si osserva che:

A. In ordine al primo quesito gli approdi ermeneutici a cui erano pervenuti sul tema i pareri emessi da alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (*cf.* Sez. reg. contr. Lombardia, del. n. 655/2009; Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, del. n. 10/2009; Sez. reg. contr. Toscana, del. n. 11/2008; Sez. reg. contr. Veneto n. 128/2008; Sez. reg. contr. Piemonte, del. n. 2/2007; Sez. reg. contr. Sardegna, del.

n. 1/2007, Sez. reg. contr. Puglia n. 5/2007 e n. 29/2008), tutti univocamente tesi ad affermare l'esistenza di un principio generale che vieta di porre a carico degli enti pubblici oneri non previsti e suscettibili di aggravare la situazione finanziaria degli stessi enti, come la tassa di iscrizione a un albo professionale, sono stati superati dalla deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 1/CONTR/2011.

In tale occasione le Sezioni Riunite, chiamate ad esprimersi sulla questione di massima *«se rientri nel concetto di contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e quindi se sia ammissibile la richiesta di parere concernente il quesito sottoposto alla Sezione ... relativo alle spese per l'iscrizione all'albo degli avvocati (art. 3, r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578); b) se rientri, ex art. 7, comma 8, della legge citata n. 131 del 2003, nella competenza della Sezione regionale di controllo esprimere avviso in merito a quesiti riferiti a casi concreti limitatamente ai profili di stretta interpretazione normativa; c) se, in caso di ammissibilità del quesito, le spese relative all'iscrizione alla sezione speciale dell'albo degli avvocati, finalizzate all'esclusivo patrocinio a vantaggio dell'amministrazione, debbano essere poste a carico del privato oppure, secondo quanto ritenuto dalla Corte di cassazione (Cass. Lavoro n. 3928/2007), delle amministrazioni locali»*, hanno affermato quanto segue: *«La questione è agevolmente risolvibile alla luce della recente pronuncia di queste stesse Sezioni riunite n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha chiarito l'ambito oggettivo delle pronunce di orientamento generale di competenza di questa Corte relative al coordinamento della finanza pubblica, laddove vengano prospettate, in sede di richiesta di parere delle Sezioni regionali di controllo, questioni in materia di contabilità pubblica. Al riguardo, nella citata pronuncia, si è affermato che l'espressione "in materia di contabilità pubblica" non può comportare una estensione dell'attività consultiva "a tutti i settori dell'azione amministrativa", ma va delimitata ai profili che "risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica [...] in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". Sulla base di questa premessa affermata nella deliberazione n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che attiene alle condizioni di ammissibilità dei quesiti, deve ritenersi che la questione sia inammissibile per carenza delle caratteristiche indicate nella*

citata deliberazione, in quanto concernente l'individuazione del soggetto (avvocato o amministrazione locale) sul quale dovrebbero gravare le spese per l'iscrizione all'albo degli avvocati (art. 3 del r.d.l. 27 novembre 1933, n. 1578) – solo indirettamente potrebbe ricondursi alla materia della "contabilità pubblica", presupponendo la risoluzione di una questione di stretta interpretazione normativa, che esorbita, per le ragioni sopra dette, dal perimetro che delinea l'ambito della competenza consultiva della Sezione». Da tanto deriva l'inammissibilità oggettiva del quesito in oggetto (in senso conforme cfr. Sez. reg.contr. Puglia n.24/2020/PAR).

B. Con riferimento al secondo quesito, che tende a conoscere se la tipologia contrattuale descritta possa essere qualificata in termini di contratto misto e se risulti applicabile in via retroattiva la possibilità di liquidare incentivi per funzioni tecniche – ex art. 113 D.Lgs. n. 50/2016 - in relazione a contratti misti stipulati prima della data di entrata in vigore del citato testo normativo, ove per la componente diversa da quelli dei lavori non sia stato previsto alcunché nel QE (ciò alla luce del previgente regime normativo che limitava la possibilità degli incentivi agli appalti di lavori), appare evidente al collegio che, poiché il quesito non verte sull'interpretazione diretta di una disposizione di legge in tema di contabilità pubblica, ma sull'interpretazione della disciplina applicabile a un contratto intervenuto a cavallo di due regimi giuridici, viene introdotta una richiesta che, per i motivi *infra* esposti a punto A che precede, deve essere considerata oggettivamente inammissibile.

Le osservazioni sopra formulate conducono, pertanto, ad un complessivo giudizio di inammissibilità oggettiva della richiesta di parere formulata.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia dichiara inammissibile la richiesta di parere in epigrafe.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 novembre 2020.

Il Presidente f.f. *relatore*

F.to Carlo PICUNO

depositata in segreteria il 25 novembre 2020

Il Direttore della Segreteria

F.to Salvatore SABATO