



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 12 aprile 2017, composta da:

Dott.ssa Diana CALACIURA TRAINA	Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Primo Referendario
Dott.ssa Elisabetta USAI	Referendario relatore

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 luglio 2008;

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*", e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR e dalla deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Comune di Treviso, nota del 20 febbraio 2017, prot. n. 0023883, acquisita al prot. C.d.c. n. 1369 del 22 febbraio 2017);

VISTA l'ordinanza n. 19/2017 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Usai;

#### **FATTO**

Con nota del 20 febbraio 2017, prot. n. 0023883 (prot. C.d.c. n. 1369 del 22 febbraio 2017), il Sindaco del Comune di Treviso formula richiesta di parere in merito alla legittimità dell'attribuzione degli emolumenti previsti dall'art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 a favore delle attività di manutenzione straordinaria.

*Ad avviso dell'Ente, poiché "a differenza del previgente art. 93, comma 7-ter, del D.lgs. 12.4.2006, n. 163, il quale escludeva espressamente l'applicabilità degli incentivi a qualunque attività manutentiva, senza specificare se ordinaria o straordinaria (ma "ragionevolmente" riferendosi a entrambe), l'art. 113 del D.lgs. 12.4.2016, n. 50, introducendo una nuova fattispecie di incentivi per "funzioni tecniche", non esclude tali attività dalla corresponsione degli incentivi. A giudizio di questo ente, le "manutenzioni straordinarie" potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 113 del D.lgs. 12.4.2016, n. 50 in quanto, al fine di realizzare lavori di manutenzione straordinaria, si rende necessario effettuare una "programmazione della spesa per investimenti" e, qualora tali lavori vengano affidati a ditte esterne mediante apposite procedure di*

*appalto, vengono svolte dai dipendenti quelle attività che, ai sensi del comma 2, danno titolo alla corresponsione degli incentivi (tra queste attività, vi è per l'appunto l'attività di predisposizione e di controllo delle procedure di bando). Diverso è il caso invece delle "manutenzioni ordinarie" per le quali, a differenza delle manutenzioni straordinarie, non viene effettuata alcuna "programmazione della spesa per investimenti".*

## **DIRITTO**

La Sezione deve verificare, in via preliminare, la sussistenza contestuale dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva del richiesto parere.

In merito all'ammissibilità soggettiva, la funzione consultiva della Sezione è sollecitata dal Sindaco, titolare, ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L., della rappresentanza del Comune, ente annoverato tra quelli dotati di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 131/2003.

Il parere richiesto, inoltre, è ammissibile dal punto di vista oggettivo, in termini di afferenza alla materia della contabilità pubblica nell'accezione fornita dalla costante giurisprudenza contabile in sede consultiva (*ex multis*, deliberazioni del 27 aprile 2014 e n. 5/AUT/2006 della Sezione delle Autonomie e deliberazione n. 54/CONTR/2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo), quale *"sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*, in una visione dinamica di salvaguardia degli equilibri dell'Ente.

La questione prospettata, difatti, attiene alla corresponsione degli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113, D.Lgs. 50/2016, recante la *"Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina*

*vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", il quale dispone che, a valere sugli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori, "le amministrazioni pubbliche destinano a un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti pubblici esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, per la verifica preventiva dei progetti di predisposizione e di controllo delle procedure di bando 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, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti" (comma 2) e che "L'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi del comma 2 è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2 nonché tra i loro collaboratori" (comma 3).*

Trattasi, pertanto, di materia attinente alla gestione della spesa del Comune, che, come tale, interessa ambiti della normativa e dei 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*

*finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2016, *cit.*).

Si ritiene necessario sottolineare, alla luce dell'avvenuta approvazione, con D.G.C. del Comune di Treviso n. 43 del 1° marzo 2017, dell'autorizzazione alla sottoscrizione dell'accordo contenente le modalità e i criteri di ripartizione del Fondo concernente gli incentivi per le funzioni tecniche, che la funzione consultiva attribuita alle Sezioni regionali di controllo non può concernere fatti gestionali specifici del soggetto istante, ma ambiti e oggetti di portata generale, rimanendo nella piena discrezionalità e responsabilità dell'Ente la specifica e concreta scelta gestionale da adottare.

Ciò premesso, di seguito si procede all'analisi, in termini generali e astratti, che prescindono da una qualunque valutazione del suddetto atto, del quesito formulato dall'Ente in merito alla possibilità di corrispondere incentivi per le attività di manutenzione straordinaria sulla base della normativa attualmente vigente.

Come si avrà modo di illustrare, si ritiene in merito ancora attuale, e applicabile al caso di specie, il percorso interpretativo seguito dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 10/SEZAUT/2016/QMIG, alla quale si rimanda per l'esauritiva ricostruzione storico-sistematica della disciplina in analisi.

Con tale pronuncia, ai sensi dell'art. 6, comma 4, D.L. 174/2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato affermato il principio di diritto in base al quale *"la corretta interpretazione dell'articolo 93, comma 7-ter, d.lgs. 163/2006, alla luce delle disposizioni recate*

*dal d.l. n. 90/2014 e dei criteri individuati dalla legge delega n.11/2016, è nel senso dell'esclusione dall'incentivo alla progettazione interna di qualunque attività manutentiva, senza distinzione tra manutenzione ordinaria o straordinaria."*

L'iter argomentativo tracciato dalla suddetta deliberazione partiva dalla constatazione che, nel passaggio dall'orientamento consolidatosi prima della novella recata dall'art. 13-bis D.L. 90/2014 (per il quale nel silenzio della legge l'emolumento in parola avrebbe dovuto essere riconosciuto solo per la manutenzione straordinaria, purché preceduta da un'attività di progettazione) al contrasto sorto tra le varie Sezioni regionali di controllo con l'entrata in vigore del comma 7-ter dell'art. 93 D.Lgs. 163/2006, istitutivo del (nuovo) fondo per la progettazione e l'innovazione, occorresse dare preminenza al dato letterale, in coerenza con l'art. 12 delle preleggi, che escludeva espressamente le attività di manutenzione da quelle incentivabili.

La Sezione delle Autonome ha ritenuto che il mutato quadro normativo fosse giustificato da una differente logica dello strumento delle incentivazioni, ristrette, rispetto al passato, alla progettazione e innovazione, in un'ottica non solo di contenimento della spesa, ma anche di una sua razionalizzazione, alla luce, tra l'altro, della L. 11/2016, recante la delega che ha condotto all'attuale testo dell'art. 113, D.Lgs. 50/2016, rispetto al quale verte la richiesta odierna di parere.

Più precisamente, l'art. 1, c. 1, lett. rr), L. 11/2016, prevede la destinazione di una somma non superiore al 2% 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, per l'esplicito fine di incentivare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della realizzazione e l'esecuzione a regola d'arte, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi e senza alcun ricorso a varianti in corso d'opera e con l'espressa esclusione dell'applicazione degli incentivi alla progettazione.

In attuazione della delega, l'art. 113 D.Lgs. 50/2016 indica, quali "*funzioni tecniche*" incentivabili, "*esclusivamente*" le attività per la programmazione della spesa per investimenti, per la verifica preventiva dei progetti di predisposizione e il controllo delle procedure di bando 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, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti.

Le attività enumerate, pertanto, sono state selezionate dal legislatore per la loro specifica attitudine a produrre effetti performanti e di vigilanza sulla spesa.

Il raffronto dell'attuale dettato normativo con quello previgente, pertanto, deve essere letto alla luce di una tendenza evolutiva della *ratio* degli incentivi in esame che ulteriormente ne definisce l'ambito con la finalità di valorizzare "*esclusivamente*" un (pertanto) tassativo elenco di attività rispetto ad altre funzioni necessarie nelle varie fasi di esecuzione di un contratto pubblico (Sez.

contr. Emilia Romagna, deliberazione n. 118/2016/QMIG, Sez. contr. Sardegna, deliberazione n. 122/2016/PAR, Sez. contr. Veneto, deliberazione n. 134/2017/PAR, Sez. contr. Puglia, deliberazione n. 5/2017/PAR).

Se con l'art. 93, comma 7-ter, D.Lgs. 163/2006, il legislatore ha sentito la necessità, rispetto alla prassi pretoria affermatasi, di chiarire che l'incentivo non fosse riconoscibile per nessuna attività di manutenzione, con l'attuale art. 113, D.Lgs. 50/2016, ha ritenuto di dover circoscrivere la finalità "premiante" degli incentivi alle (sole) funzioni tecniche tassativamente elencate, a cui occorre aggiungere, a segnare il superamento del precedente sistema, l'esplicita esclusione delle attività di progettazione contenuta nella legge di delega.

Ammettere una tacita e contemporanea riespansione dell'ambito operativo degli incentivi in esame in favore di attività, quali quelle manutentive, già espressamente escluse dal legislatore del 2014, pertanto, contrasterebbe con lo spirito, ulteriormente selettivo rispetto al passato, della riforma del 2016.

Non è fondata, tra l'altro, un'interpretazione che, nel constatare che quando il legislatore ha voluto escludere esplicitamente alcune attività (quali quelle di progettazione) si è preoccupato di farlo espressamente, vuole far derivare dal silenzio della legge un significato ultroneo (incentivazione delle attività manutentive) rispetto a quello fatto palese dall'elemento puramente letterale, in quanto nell'attuale testo si è adottata una differente tecnica normativa che consiste nella esplicita scelta di limitarsi a menzionare solo e, come recita la disposizione in esame, "*esclusivamente*", alcune funzioni tecniche, risultando quelle non inserite nella disposizione in analisi automaticamente e inequivocabilmente escluse.



Una diversa conclusione rispetto a quella offerta, pertanto, contrasta non solo con l'inequivoca lettera della norma, che non ammette interpretazioni difformi in assenza di dubbi sul suo chiaro significato (rafforzato, come detto, dalla scelta di utilizzare l'avverbio "*esclusivamente*"), ma anche con un'interpretazione storico-sistemica alla luce dei precedenti approdi della giurisprudenza contabile.

#### **PQM**

la Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere richiesto dal Comune di Treviso con nota del 20 febbraio 2017, prot. n. 0023883 (prot. C.d.c. n. 1369 del 22 febbraio 2017) nei termini descritti nella parte motiva.

Copia del presente parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Treviso.

Così deliberato in Venezia, nella camera di consiglio del 12 aprile 2017.

Il Magistrato relatore

F.to Dott.ssa Elisabetta Usai

Il Presidente

F.to Dott.ssa Diana Calaciura Traina

Depositato in Segreteria il 12 maggio 2017

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Raffaella Brandolese