



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

Nelle Camere di consiglio del 18 aprile e del 4 maggio 2018
composta dai Magistrati

dott. Rosario Scalia	Presidente,
dott.ssa Vanessa Pinto	Primo Referendario,
dott. Raffaele Maienza	Primo Referendario,
dott. Luigi Gianfranceschi	Consigliere, relatore;

VISTO l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTI la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti "Disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti";

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 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";

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

VISTO l'articolo 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara in data 12 ottobre 2017, pervenuta a questa Sezione in data 30 gennaio 2018 e acquisita al prot. n. 66 del 31 gennaio 2018;

VISTE le ordinanze presidenziali n. 5/2018 e n. 7/2018, con le quali è stata convocata la Sezione regionale di controllo rispettivamente per la Camera di consiglio del 18 aprile e del 4 maggio;

UDITO il relatore, dott. Luigi Gianfranceschi;

Considerato in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Corleto Perticara (PZ) ha inoltrato, in data 30 gennaio 2018, a questa Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto il pagamento dell'incentivo ex art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 e dell'art. 4 del Regolamento comunale approvato con delibera di G.C. n. 87 del 4 agosto 2008 al dirigente dell'Ufficio Espropri del medesimo Comune, nominato responsabile del procedimento ex art. 6 del D.P.R. n. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità) per l'attivazione delle procedure previste dal Testo unico in parola.

Al fine di inquadrare la vicenda all'interno della quale si colloca la richiesta di parere il Sindaco svolge una dettagliata premessa relativa al piano di insediamenti produttivi in località Tempa Rossa, in agro di Corleto Perticara, per lavori di realizzazione del centro oli per la coltivazione di idrocarburi, così come previsto dalla concessione "Gorgoglione", di cui al decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 19 novembre 1999, nonché al procedimento di determinazione definitiva dell'indennità di esproprio a seguito della nomina della commissione ex art. 21 del D.P.R. n. 327/2001 e al conseguente pagamento dei compensi spettanti ai tecnici nominati -spese di fatto sostenute dall'Ente promotore dell'esproprio (Total E&P Italia S.p.A.) ai sensi dell'art. 10 della convenzione rep. 59861, sottoscritta in data 29 gennaio 2008 tra il Comune di Corleto Perticara e la Total- nonché all'ulteriore richiesta di liquidazione di un "incentivo alla progettazione", secondo la normativa all'epoca vigente, il cui importo risulta essere stato accreditato dal soggetto richiedente l'espropriazione.

Ritenuto in

DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 -disposizione che è stata individuata dalla costante giurisprudenza contabile, essere il fondamento

normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti- attribuisce sia alle Regioni e, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, sia ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

2. In via preliminare la Sezione è chiamata a verificare i profili 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 o potenzialmente instaurabili presso le magistrature sia civile che amministrativa).

2.1 In relazione al primo profilo (ammissibilità soggettiva), si rileva che la richiesta di parere è sottoscritta dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara, il quale è, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, TUEL, organo rappresentativo dell'Ente e, dunque, organo istituzionalmente legittimato alla sua proposizione, per cui non vi è dubbio in merito alla sussistenza del requisito predetto.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale delle Sezioni regionali controllo, condiviso anche da questa Sezione, non può ritenersi di ostacolo alla ammissibilità della richiesta la mancata costituzione, nella Regione Basilicata, del Consiglio delle Autonomie Locali che, ai sensi dell'art. 123, comma 4, della Costituzione, deve essere disciplinato dallo Statuto di ogni Regione, *"quale organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali"*. Il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito, è destinato a svolgere, tra l'altro, secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, una funzione di filtro per le richieste di parere degli Enti locali da sottoporre alle Sezioni regionali di controllo.

Invero gli artt. 78 e seguenti del nuovo Statuto regionale (Legge Statutaria 17 novembre 2016, n.1) hanno previsto l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali che, allo stato attuale, non è ancora operante in quanto non è stata ancora approvata la legge regionale che disciplina modalità di elezione, composizione e competenze dello stesso.

La Sezione, pertanto, ritiene soggettivamente ammissibile la richiesta di parere.

2.2 Con riferimento alla verifica dei profili oggettivi di ammissibilità del quesito, in primo luogo occorre evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge n. 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che 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.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso Legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli Enti territoriali della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. In quest'ottica, appare chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti Locali, ma che le attribuzioni consultive "*in materia di contabilità pubblica*" si ritagliano sulle funzioni sostanziali di controllo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

La perimetrazione del significato e della portata dell'espressione "*materia di contabilità pubblica*" è stata oggetto di specifici interventi –in chiave ermeneutica– della Corte dei conti (cfr., *ex multis*, la deliberazione della Sezione Autonomie del 27 aprile 2004 così come integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010; la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 27/2011; la deliberazione della Sezione Autonomie n. 3/2014).

Alla luce dei suddetti approdi ermeneutici, la "*materia della contabilità pubblica*" non va intesa come semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma non può neppure estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa "*(..) con l'ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale della autonomie locali*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia "*la normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i relativi interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli*" (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Peraltro, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricomprendere tutti quei "*quesiti 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 contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria*

dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/2010), e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica".

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti quale organo magistratuale.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "non si rinvengono quei caratteri –se non di esclusività– di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore" (cfr. Sezione Autonomie delibera n.3/2014), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa.

Quindi, i quesiti, oltre a riguardare una questione di contabilità pubblica, devono avere carattere generale ed essere astratti, cioè non direttamente funzionali all'adozione di specifici atti di gestione, che afferiscono alla sfera discrezionale della potestà amministrativa dell'ente.

In secondo luogo, oltre a non intervenire nell'attività amministrativa nei termini predetti, l'ausilio consultivo non può costituire un'interferenza con le funzioni requirenti e/o giurisdizionali ovvero di controllo di questa Corte ovvero di altri organi magistratuali e deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'Ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere. Non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

2.3 Appare evidente che la formulazione della richiesta di parere all'esame della Sezione non prospetta alcun quesito interpretativo o dubbio applicativo afferente la norma richiamata (art. 92 D.Lgs. n. 163/2006) o qualsiasi altra (art. 4 del Regolamento comunale approvato con D.G.C. n. 87 del 4 agosto 2006), limitandosi di fatto a cercare di ottenere una sorta di autorizzazione alla liquidazione di importi, peraltro accreditati dall'ente promotore dell'espropriazione, così violando anche la necessità che la richiesta di parere abbia riguardo, come detto, a quesiti interpretativi di carattere generale che non comportino un'ingerenza della Corte in singole e specifiche attività gestionali e vicende amministrative *in itinere* né valutazione di concreti comportamenti amministrativi (cfr. deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/2006).

Inoltre la richiesta in parola involge valutazioni suscettibili di sfociare in un contenzioso (cfr. deliberazione SRC Sardegna n. 6/2013/PAR, deliberazione SRC Lombardia n. 161/2013/PAR, deliberazione SRC Toscana n. 52/2015/PAR e

deliberazione SRC Veneto n. 632/2015/PAR). Infatti, in base ad un costante orientamento giurisprudenziale (cfr., *ex multis*, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 5/AUT/2006) non possono ritenersi procedibili, al fine di scongiurare possibili interferenze e condizionamenti, i quesiti suscettibili di formare oggetto di esame in sede giurisdizionale da parte di altri Organi a ciò deputati per legge (cfr. anche deliberazione SRC Piemonte n. 20/2012).

Alla luce delle considerazioni esposte, la Sezione ritiene che la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Corleto Perticara difetti dei requisiti oggettivi necessari ad una disamina nel merito in quanto:

- a) sprovvisto dei requisiti della generalità e dell' astrattezza;
- b) si pone in una possibile posizione di pregiudizialità rispetto ad eventuali forme di responsabilità amministrativo-contabile;
- c) si presenta potenzialmente idoneo ad interferire con le competenze di altri organi giurisdizionali, in particolare con la magistratura ordinaria (giudice del lavoro).

3. In via incidentale, tuttavia, la Sezione rileva che la questione prospettata sembrerebbe riguardare la disciplina, *ratione temporis* applicabile, degli incentivi alla progettazione di cui agli articoli 92 e 93 del D.Lgs. n. 163/2006 –abrogati dal nuovo codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016), che all'art. 113 detta la nuova disciplina degli incentivi per funzioni tecniche– su cui si è andata formando nel tempo una copiosa giurisprudenza della Corte dei conti in funzione consultiva.

Da ultimo è intervenuta la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG) la quale, chiamata ad esprimersi dalla Sezione regionale di controllo della Lombardia e dalla Sezione regionale di controllo della Puglia su questioni di massima relative agli incentivi per funzioni tecniche, ha affermato, *incidenter tantum*, che *“tali compensi non sono rivolti indiscriminatamente al personale dell'ente, ma mirati a coloro che svolgono particolari funzioni (“tecniche”) nell'ambito di specifici procedimenti e ai loro collaboratori. 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 previste dalla legge”*.

Il c.d. *“incentivo alla progettazione”* (la cui denominazione risale all'art. 18 dell'abrogata legge n. 109/1994 e la cui funzione era stata qualificata come misura rivolta a contenere l'insorgenza di fenomeni di corruzione), costituiva, infatti, uno di quei casi nei quali il Legislatore, derogando al principio per cui il trattamento economico è fissato dai contratti collettivi, attribuiva e continua a riconoscere un compenso ulteriore e speciale erogabile ai dipendenti, rinviando i criteri e le modalità di ripartizione ai regolamenti dell'amministrazione aggiudicatrice ed alla contrattazione decentrata.

La legge individuava, dunque, alcune regole generali per la ripartizione dell'incentivo in discorso, rimettendone la disciplina concreta ("*modalità e criteri*") ad un atto regolamentare interno alla singola amministrazione assunto previa contrattazione decentrata e ritenuto "*necessario presupposto l'erogazione degli emolumenti in questione*" e "*passaggio fondamentale per la regolazione interna della materia, nel rispetto dei principi e canoni stabiliti dalla legge*" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG).

In linea con l'obiettivo di voler perseguire la più ampia efficienza possibile, quindi, il Legislatore nazionale mostrava un *favor* per l'affidamento a professionalità interne alle amministrazioni aggiudicatrici di incarichi consistenti in prestazioni d'opera professionale, consentendo il riconoscimento agli Uffici tecnici delle medesime amministrazioni di un compenso speciale, in deroga ai due principi cardine posti a base della disciplina delle retribuzioni del pubblico impiego: quello di onnicomprensività della retribuzione e quello di definizione contrattuale delle componenti economiche, sanciti, rispettivamente, dall'art. 24, comma 3, e dal successivo art. 45, comma 1, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 7/SEZAUT/2014/QMIG).

Tenere fermi tali aspetti risulta, peraltro, fondamentale per la esatta determinazione del perimetro di applicazione della disciplina in parola: la natura di eccezione in senso stretto dell'incentivo alla progettazione rende, infatti, palese l'indisponibilità di qualsivoglia spazio per interpretazioni analogiche, estensive dell'ambito di operatività soggettivo ed oggettivo dell'istituto (art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, cfr. altresì SRC Campania, deliberazione n. 7/2008/PAR).

L'incentivo in parola può essere corrisposto al solo personale dell'ente che abbia preso parte a determinate attività e ciò in funzione incentivante e premiale per l'espletamento al meglio di attività orientate a ridurre le fasi antieconomiche presenti in qualsiasi processo che abbia ad oggetto la realizzazione di un'opera pubblica.

La norma indica espressamente quali beneficiari degli incentivi -da corrispondere "*previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte*"- il responsabile del procedimento, gli incaricati della redazione delle varie fasi progettuali, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché i loro collaboratori.

È da escludere, pertanto, che rientri tra i beneficiari degli incentivi di che trattasi il responsabile del procedimento ex art. 6 del D.P.R. n. 327/2001, perché di materia espropriativa si tratta nel caso di specie, atteso che "*gli espropriatori*" non sono espressamente inclusi dalla norma nel novero degli aventi diritto. Per mero tuziorismo, inoltre, è opportuno ricordare che il D.P.R. n. 327/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), che è la disciplina richiamata, *ratione materiae*, per la nomina del R.U.P. da

parte del Comune di Corleto Perticara, prevede, all'art. 21, comma 6, l'erogazione di compensi solo per remunerare i compiti propri dei componenti della commissione che procede alla determinazione definitiva dell'indennità di espropriazione, mentre nulla dice relativamente al responsabile del procedimento in questione.

Solo nell'ambito ben definito dei lavori pubblici la giurisprudenza contabile è tornata ripetutamente ad esprimersi sia sulla figura dei collaboratori (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG), sia su quella del responsabile del procedimento.

In particolare su quest'ultimo vi è assoluta concordanza nel ritenere che il destinatario degli incentivi alla progettazione non possa che essere il RUP individuato ai sensi dell'art. 10 del D.Lgs. n. 163/2006 e degli articoli 9 e 10 del D.P.R. n. 207/2010 (Regolamento di attuazione del codice dei contratti pubblici) (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG).

Inoltre, facendo applicazione del principio di tassatività, la stessa giurisprudenza ha chiarito che il fondo previsto dall'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 può essere destinato esclusivamente alle figure professionali ivi individuate, nonché ai loro collaboratori. *"Non trova alcun fondamento normativo una diversa interpretazione della norma tendente ad ampliare il novero dei soggetti beneficiari. Pertanto, i dipendenti -tecnici ed amministrativi- diversi dal RUP, dal progettista, dal direttore dei lavori, dall'incaricato del piano della sicurezza, dal collaudatore e dai relativi collaboratori, benché svolgano attività comunque connesse alla realizzazione di opere pubbliche possono essere incentivati utilizzando soltanto gli ordinari istituti contrattuali e le relative risorse finanziarie stanziare in base alle norme dei vigenti Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro"* (SRC Marche deliberazione n. 141/2014/PAR e, in senso conforme, SRC Abruzzo deliberazione n. 131/2016/PAR).

In definitiva la richiamata giurisprudenza contabile ha fornito una lettura restrittiva della nozione di collaboratore, escludendo che la stessa possa essere estesa per incentivare il personale tecnico e amministrativo: a) addetto ai procedimenti di esproprio; b) addetto alle attività relative agli accatastamenti e ai frazionamenti; c) responsabile o addetto alla procedura di gara.

Infine è opportuno ricordare in tema che, nell'esercizio della funzione nomofilattica, la Sezione delle Autonomie, investita di una questione di massimo interesse generale, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG, ha, tra l'altro, enucleato i seguenti principi di diritto:

"La nozione di "collaboratori" di cui al comma 7-ter dell'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006 fa riferimento alle professionalità -di norma tecniche- all'uopo individuate in sede di costituzione dell'apposito staff, le quali devono porsi in stretta correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere per la realizzazione dell'opera a regola d'arte e nei termini preventivati."

"Gli incentivi previsti e disciplinati dai commi 7-bis, 7-ter e 7-quater del d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 possono essere riconosciuti ed erogati in favore delle figure professionali interne esplicitamente individuate dalla norma che svolgano le attività tecniche ivi previste, anche in presenza di progettazione affidata non integralmente a soggetti estranei ai ruoli della stazione appaltante e dagli stessi realizzata."

Tanto premesso e considerato, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Basilicata

DICHIARA

inammissibile, sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Corleto Perticara con la nota in epigrafe citata;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente.

Così deliberato in Potenza, nella Camera di consiglio del 4 maggio 2018.

Il Relatore

F.to dott. Luigi Gianfranceschi

Il Presidente

F.to dott. Rosario Scalia

Depositata in segreteria il 4 maggio 2018

Il Preposto ai servizi di supporto

F.to dott. Giovanni Cappiello