



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 54/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta da seguenti Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa Polito	Presidente
Dott.	Luigi Gili	Consigliere
Dott.	Massimo VALERO	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere - relatore
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra Cucuzza	Referendario

Nell'adunanza del 10 maggio 2018

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **BRA (CN)** formulata con nota dell'8 febbraio 2018 e pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte datata 8 febbraio 2018, prot. 6006/2018 recante un quesito ai sensi dell'art. 7, comma 8, I. della Legge n. 131/2003;

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 la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 7 del 30 marzo 2017;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Mario ALI';

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di **BRA (CN)**, con nota dell'8 febbraio 2018, chiede, all'adita Sezione, l'espressione di un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

La Sezione regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 20 febbraio 2018, ha deliberato di rinviare la discussione del parere posto dal sindaco di Bra. Tale decisione, ha riguardato anche il parere, richiesto successivamente, dal Comune di Trecate, ed è stata motivata dal fatto che su analogo problema, sollevato dalle Sezioni di Controllo per la Regione Puglia e per la Regione Lombardia, doveva esprimersi, nel breve tempo, la sezione delle Autonomie. Tale decisione è stata assunta in data 10 aprile con deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG.

Nella nota in epigrafe il Sindaco, prima della formulazione del quesito specifico, richiama l'attenzione su alcuni principi normativi. In particolare si fa riferimento all' articolo 113, comma 2, del D.Lgs.18/4/2016 n. 50, recante il nuovo "*Codice dei contratti pubblici (così come modificato ad Opera dell'articolo 76 del successivo D.lgs. 19/4/2017, n. 56)*, in parte *innovando rispetto alla disciplina previgente in materia di incentivi per i tecnici dipendenti di amministrazioni pubbliche in caso di appalti di lavori*".

Nella stessa si sottolinea che: "*Tale fondo non è previsto da parte di quelle amministrazioni aggiudicatrici per le quali sono in essere contratti o convenzioni che prevedono modalità diverse per la retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti. Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale*". "*La disposizione di cui al testé citato comma 2 si applica agli appalti relativi a servizi o forniture solo nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione*".

"Il successivo comma 3 del medesimo articolo di legge", scrive il Sindaco di BRA nella richiesta di parere, "in analogia a quanto in precedenza disposto dalla richiamata previgente normativa in tema di appalti di opere e lavori pubblici, ha stabilito 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 Collaborati".

Nella stessa nota si fa espresso riferimento all'articolo 1, comma 236, della legge n. 20/2015 (legge di stabilità 2016) che dispone: *"Nelle more dell'adozione dei decreti legislativi attuativi degli articoli 11 e 17 della legge 7 agosto 2015, n. 124, con particolare riferimento all'omogeneizzazione del trattamento economico fondamentale e accessorio della dirigenza, tenuto conto delle esigenze di finanza pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2016 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio, tenuto conto del personale assumibile ai sensi della normativa vigente".*

Inoltre, nella nota in oggetto ci si riferisce alla deliberazione della sezione delle Autonomie n. 7/SEZAUT/2017 del 30 marzo 2017, relativa ad una pronuncia su una questione di massima sollevata dalla sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, ed in particolare all'enunciazione di diritto in essa contenuta: *"gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113, comma 2, dlgs. n. 50/2016 sono da includere nel tetto dei trattamenti accessori di cui all'articolo 1 comma 236 l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016)"* sottolineando nella medesima deliberazione che *"gli stessi si configurano, in maniera inequivocabile, come spese di funzionamento e, dunque, come spese correnti e quindi di personale".*

La nota del Sindaco fa un ulteriore riferimento all' articolo 23, comma 2, del d.lgs. 25 maggio 2017 n. 75, che ha abrogato il citato articolo 1, comma 236, della legge 208/2015, riformulando la materia di cui trattasi, dal 1° gennaio 2017, nel seguente modo: *"omissis.., al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 non può superare il*

corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015., l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2014".

Si sottolinea altresì, nella predetta richiesta di parere, che la Sezione delle Autonomie, con successiva deliberazione n. 24/SEZAUT/2017/QMIG del 26 settembre 2017 si è pronunciata, *su* una questione di massima, posta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria. Ritenendo la stessa richiesta simile a quella posta dalla sezione di controllo per l'Emilia Romagna, ha dichiarato la questione inammissibile e ha confermato, in modo pieno, il principio di diritto già enunciato, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con la deliberazione n. 7/SEZAUTI2017/Q.M.IG.

Inoltre il Sindaco di BRA fa espresso riferimento alla deliberazione n. 113/2017/SRCPIE/PAR resa, in data 5/10/2017, dalla Sezione di regionale di controllo per il Piemonte in cui si conferma che gli incentivi di cui all'articolo 113, comma 3, del D.lgs. n. 50/2016, rientrano a pieno titolo, nel limite di cui all'articolo 1, comma 236, della legge n. 208/2015.

Infine la legge di bilancio 2018 è intervenuta con l'articolo 1, comma 526, della legge 27 dicembre 2017, aggiungendo all'articolo 113 del D.lgs. n. 50/2016 il comma 5-bis: *"Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture"*. Relativamente a tale enunciato si fa presente, nella nota del Sindaco di BRA, che *"non vi è, nelle amministrazioni destinatarie l'assoluta certezza che superi in maniera chiara il principio di diritto come sopra formulato e confermato dalla Corte dei Conti"*.

Premesso quanto sopra si formula il seguente quesito:

"Se, anche alla luce del nuovo comma 5-bis inserito nell'articolo 113 del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., gli incentivi per le funzioni tecniche" di cui al comma 3 del medesimo articolo vadano o meno conteggiati ai fini del rispetto del limite annuale di cui all'articolo 23, commi 2 e 3, del D.lgs. n. 75/2017".

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 che, innovando il sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che le Regioni, le Province, le

Città metropolitane ed i Comuni possano formulare alle Sezioni regionali della Corte quesiti nella materia della 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 verificare che la richiesta provenga da uno dei soggetti individuati dalla norma citata sopra e si riferisca ad una questione che rientri nella materia della contabilità pubblica, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite in merito, dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva, il quesito in esame proveniente dal Comune di BRA (CN) risulta sottoscritto dal Sindaco dell'Ente, rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., e quindi l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere. Inoltre la stessa richiesta è stata inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto dispone la legge, il parere pertanto, in relazione al profilo soggettivo, è ammissibile.

Con riferimento alla verifica dell'ammissibilità oggettiva del quesito, la richiesta di parere si configura ammissibile trattandosi di questione attinente alla interpretazione della disciplina legislativa relativa ai criteri di determinazione del limite massimo delle risorse destinabili al trattamento accessorio. In particolare, nel caso in oggetto, si chiede se il nuovo comma 5-bis, inserito nell'articolo 113 del D.lgs. n. 50/2016, preveda che gli incentivi per le "*funzioni tecniche*", di cui al comma 3 del medesimo articolo, vadano o meno conteggiati ai fini del rispetto del limite annuale di cui all'articolo 23, commi 2 e 3, del D.lgs. n. 75/2017.

Occorre peraltro, constatare che il quesito va esaminato sotto un profilo generale e astratto, relativo all'interpretazione della disciplina applicabile, spettando alla stessa Amministrazione richiedente le decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

Il legislatore definisce tale funzione come una forma di controllo collaborativo. In particolare il riferimento è al successivo comma 8 del citato articolo che attribuisce agli enti la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica. Quindi le attribuzioni consultive "*in materia di contabilità pubblica*" delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti si innestano nell'ambito delle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione.

Appare quindi chiaro che le Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che,

anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Merito

Preliminarmente, la Sezione osserva che il quesito proposto dall'Ente deve ricondursi a caratteri di generalità ed astrattezza concentrandosi esclusivamente sull'interpretazione della vigente normativa vincolistica in materia di contenimento della spesa del personale e di concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Il quesito posto dall'ente locale fa riferimento, come in precedenza detto, all'art. 113, comma 5-bis, come modificato dall'articolo 1 comma 526 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) che enuncia; *"gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture"*.

In quest'ambito si chiede chiarire se gli incentivi per le *"funzioni tecniche"* di cui al comma 3 del medesimo articolo (peraltro gli incentivi per le funzioni tecniche vengono indicati al comma 2; ed analogamente anche la delibera della sezione regionale di controllo del Piemonte si riferiva al comma 2 e non al comma 3), vadano o meno conteggiati ai fini del rispetto del limite annuale di cui all'articolo 23, commi 2 e 3, del D.lgs. n. 75/2017 che rispettivamente recitano:

"comma 2 -nelle more di quanto previsto dal comma 1, al fine di assicurare la semplificazione amministrativa, la valorizzazione del merito, la qualità dei servizi e garantire adeguati livelli di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, assicurando al contempo l'invarianza della spesa, a decorrere dal 1° gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016. A decorrere dalla predetta data l'articolo 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 è abrogato. Per gli enti locali che non hanno potuto destinare nell'anno 2016 risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa a causa del mancato rispetto del patto di stabilità interno del 2015, l'ammontare complessivo delle risorse di cui al primo periodo del presente comma non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2015, ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio nell'anno 2016.

Comma 3 - Fermo restando il limite delle risorse complessive previsto dal comma 2, le regioni e gli enti locali, con esclusione degli enti del Servizio sanitario nazionale, possono destinare apposite risorse alla componente variabile dei fondi per il salario accessorio, anche per l'attivazione dei servizi o di processi di riorganizzazione e il relativo

mantenimento, nel rispetto dei vincoli di bilancio e delle vigenti disposizioni in materia di vincoli della spesa di personale e in coerenza con la normativa contrattuale vigente per la medesima componente variabile”.

Su tale quesito si è espressa in modo esaustivo, con deliberazione n. 14 del 5 febbraio 2018, la sezione regionale di controllo per l’Umbria ribadendo che, con riferimento agli incentivi tecnici disciplinati dalla precedente normativa (ex art. 93, comma 7-ter, del D.lgs. n. 163/2006) *“vi era stata una pronuncia delle Sezioni Riunite la 51/2011 che aveva “escluso dal rispetto del limite di spesa posto dall’art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, tutti quei compensi per prestazioni professionali specialistiche offerte da soggetti qualificati, tra i quali l’incentivo per la progettazione”.*

In questo specifico contesto si era espressa anche la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2009, disponendo, ai fini del computo delle voci di spesa da ridurre a norma dell’art. 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, l’esclusione di incentivi per la progettazione interna a motivo della loro riconosciuta natura: “di spese di investimento, attinenti alla gestione in conto capitale, iscritte nel titolo II della spesa, e finanziate nell’ambito dei fondi stanziati per la realizzazione di un’opera pubblica, e non di spese di funzionamento”.

La Sezione delle Autonomie con la delibera n. 7 del 6 aprile 2017, ha stabilito che gli incentivi per le funzioni tecniche, diversi dagli incentivi per la progettazione, rientrino nel tetto del fondo per la contrattazione decentrata.

Su questo punto, in particolare, la Sezione di Controllo per la Liguria con deliberazione n. 58/2017 aveva espressamente richiesto alla Sezione delle Autonomie un riesame della problematica in esame: *“la Sezione, considerata l’esigenza di un’interpretazione uniforme della normativa disciplinante gli incentivi tecnici di cui al comma 2 dell’art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, ai fini del rispetto dei limiti di spesa del personale”* sottoponendo la seguente questione di massima: *“se gli incentivi tecnici di cui al comma 2 dell’art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, debbano essere ricompresi nel computo della spesa rilevante ai fini del rispetto del tetto di spesa previsto dall’art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, nonché ai fini del rispetto del tetto di spesa previsto dall’art. 1, comma 236, della legge n. 208 del 2015”.*

La Sezione delle Autonomie, in risposta alla richiesta formulata dalla sezione di controllo della Liguria, con deliberazione n. 24 del 2017, aveva ribadito il proprio orientamento espresso con la deliberazione 7/2017 della stessa Sezione, pronunciandosi sul rapporto tra nuovi incentivi e norme vincolistiche sul contenimento della spesa del personale, rimarcando che gli incentivi per le funzioni tecniche di cui all’art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, fossero da includere nel tetto di spesa per il salario accessorio dei

dipendenti pubblici "posto che gli stessi si configurino, in maniera inequivocabile, come spese di funzionamento e, dunque, come spese correnti, e, quindi, di personale."

Nella delibera della Sezione delle Autonomie n. 24 del 2017 si chiariva che: "Le intervenute modifiche, comunque, non hanno inciso sulla risoluzione adottata da questa Sezione ma, anzi, ne hanno avvalorato l'iter argomentativo in relazione alla rilevata difformità della fattispecie introdotta dall'art. 113, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, rispetto all'abrogato istituto degli incentivi alla progettazione.

IV. Ciò debitamente rappresentato, si osserva che la questione di massima deferita dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria è sostanzialmente identica a quella già valutata e risolta da questa Sezione delle autonomie con la recente deliberazione n. 7/SEZAUT/2017/QMIG assunta nell'adunanza del 30 marzo 2017 con la quale, sia pure in via incidentale, in conformità alla questione di massima ad essa in tale sede deferita, la Sezione si è pronunciata anche sul rapporto tra nuovi incentivi e norme vincolistiche sul contenimento della spesa del personale.

Come sottolineato in detta deliberazione, nel delineato nuovo scenario normativo gli incentivi per le funzioni tecniche non possono essere assimilati ai compensi per la progettazione e, pertanto, non possono essere esclusi dal perimetro di applicazione delle norme vincolistiche in tema di contenimento della spesa del personale, nell'alveo delle quali si collocano anche le norme limitative delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio, posto che per detti nuovi incentivi non ricorrono –come anche costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile (ex multis: SS.RR in sede giurisdizionale, sent. n. 23/99/QM n. 2/2012/QM, n. 54/2015/QM)– per le argomentazioni tutte esposte nella richiamata deliberazione n. 7/SEZAUT/2017 –come anche costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile (ex multis: SS.RR in sede giurisdizionale, sent. n. 23/99/QM n. 2/2012/QM, n. 54/2015/QM)– i presupposti legittimanti la loro esclusione dal computo di detta voce di spesa, quali delineati dalle Sezioni riunite con la delibera n. 51/CONTR/2011 (in relazione ai trattamenti accessori del personale) e dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione 16/SEZAUT/2009 (in relazione al limite previsto per la spesa di personale ex art. 1, commi 557 e 562, della l. 296/2006).

IV.1. Sulla problematica si sono successivamente pronunciate, in sede consultiva, le Sezioni regionali di controllo per il Piemonte e Lombardia (rispettivamente con le deliberazioni n. 113/2017/PAR e n. 185/2017/PAR, entrambe del 9 giugno 2017) in conformità al principio di diritto espresso dalla Sezione delle autonomie.

Pertanto, allo stato non si registrano ulteriori contrasti interpretativi in relazione alla novella legislativa oggetto della questione di massima nuovamente riproposta dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, ed oggi all'esame".

Fermo restando la ricostruzione fin qui svolta, che dava un orientamento restrittivo, è tuttavia intervenuto successivamente l'articolo 1, comma 526, della legge 27/12/2017, n. 205 che ha aggiunto all'articolo 113 il comma 5-bis, che si inserisce all'interno del quadro normativo pregresso, innovandolo.

Nella deliberazione n. 14 del 5 febbraio 2018 della Sezione di Controllo per l'Umbria si sottolinea che la Legge di Bilancio 2018 con l'articolo 1, comma n. 526, ha *"infatti, aggiunto all'articolo 113 del d.lgs. n. 75 del 2016, il comma 5-bis il cui testo è il seguente: "Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture"*.

"In tal modo il legislatore è intervenuto sulla questione della rilevanza degli incentivi tecnici ai fini del rispetto del tetto di spesa per il trattamento accessorio, escludendoli dal computo rilevante ai fini dall'articolo 23, comma 2, d.l.gs. n. 75 del 2017. Il legislatore ha voluto, pertanto, chiarire come gli incentivi non confluiscono nel capitolo di spesa relativo al trattamento accessorio (sottostando ai limiti di spesa previsti dalla normativa vigente) ma fanno capo al capitolo di spesa dell'appalto".

"Del resto, sia il comma 1 che il comma 2 dell'art. 113 citato, già disponevano che tutte le spese afferenti gli appalti di lavori, servizi o forniture, debbano trovare imputazione sugli stanziamenti previsti per i predetti appalti. Il comma 5-bis rafforza tale intendimento e individua come determinante, ai fini dell'esclusione degli incentivi tecnici dai tetti di spesa sopra citati, l'imputazione della relativa spesa sul capitolo di spesa previsto per l'appalto".

In data 10 aprile 2018, la Sezione delle Autonomie, con delibera n. 6/SEZAUT/2018/QMIG ha affrontato due distinte questioni sollevate, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213. In particolare:

- 1) **dalla Sezione di controllo per la Regione Puglia, con la deliberazione n. 9 del 9 febbraio 2018**, a seguito della richiesta di parere del Sindaco del Comune di San Giovanni Rotondo (FG) concernente l'accertamento, alla luce della novella normativa di cui all'art. 1, comma 526, della L. n. 205/2017, della natura giuridica della spesa per incentivi per funzioni tecniche e dell'inclusione, o meno, della stessa nell'ambito della spesa per il personale, con le relative conseguenze in ordine al rispetto dei vincoli normativi in tema di trattamento accessorio;
- 2) **dalla Sezione di controllo per la Regione Lombardia, con la deliberazione n. 40 del 6 febbraio 2018 (deposito del 16 febbraio u.s.)**, in ordine alla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Cisano Bergamasco (BG) in merito alla sottoposizione ai generali limiti posti al trattamento accessorio del personale dipendente anche degli emolumenti economici erogati a titolo di incentivi dall'art. 113 del codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 50/2016.

Anche ad avviso di questa Sezione di controllo si ritiene che il nuovo assetto normativo fin qui riproposto, possa dare una "nuova" luce ed una più chiara interpretazione che permetta, in modo più esaustivo, di colmare le distanze rispetto a precedenti interpretazioni normative e giurisprudenziali.

Nella predetta delibera della Sezione delle Autonomie si sottolinea che: *"Proprio alla luce dei suesposti orientamenti, va considerato che, sul piano logico, l'ultimo intervento normativo, pur mancando delle caratteristiche proprie delle norme di interpretazione autentica (tra cui la retroattività), non può che trovare la propria ratio nell'intento di dirimere definitivamente la questione della sottoposizione ai limiti relativi alla spesa di personale delle erogazioni a titolo di incentivi tecnici proprio in quanto vengono prescritte allocazioni contabili che possono apparire non compatibili con la natura delle spese da sostenere.*

La ratio legis è quella di stabilire una diretta corrispondenza tra incentivo ed attività compensate in termini di prestazioni sinallagmatiche, nell'ambito dello svolgimento di attività tecniche e amministrative analiticamente indicate e rivolte alla realizzazione di specifiche procedure. L'aver correlato normativamente la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara commisurato al costo preventivato dell'opera, ancora la contabilizzazione di tali risorse ad un modello predeterminato per la loro allocazione e determinazione, al di fuori dei capitoli destinati a spesa di personale.

Sulla questione è anche rilevante considerare che la norma contiene un sistema di vincoli compiuto per l'erogazione degli incentivi che, infatti, sono soggetti a due limiti finanziari che ne impediscono l'incontrollata espansione: uno di carattere generale (il tetto massimo al 2% dell'importo posto a base di gara) e l'altro di carattere individuale (il tetto annuo al 50% del trattamento economico complessivo per gli incentivi spettante al singolo dipendente).

Oltre alla esplicita afferenza della spesa per gli incentivi tecnici al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture è da rilevare 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 (in senso conforme: SRC Lombardia n. 333/PAR/2016).

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 (in senso conforme: SRC Puglia n. 5/2017/PAR e n. 108/2017/PAR).

Va rilevato, inoltre, che per l'erogazione degli incentivi l'ente deve munirsi di un apposito regolamento, essendo questa la condizione essenziale ai fini del legittimo riparto tra gli aventi diritto delle risorse accantonate sul fondo (in termini: SRC Veneto n. 353/2016/PAR)

e la sede idonea per circoscrivere dettagliatamente le condizioni alle quali gli incentivi possono essere erogate. Il comma 3 dell'art. 113 citato, infatti, fa obbligo all'amministrazione aggiudicatrice, di stabilire "i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro" nel caso di "eventuali incrementi dei tempi o dei costi".

Una condizione, dunque, che collega necessariamente l'erogazione dell'incentivo al completamento dell'opera o all'esecuzione della fornitura o del servizio oggetto dell'appalto in conformità ai costi ed ai tempi prestabiliti.

Se tale risulta, dunque, il quadro della materia, come configurato a seguito delle ultime modifiche normative intervenute, occorre prendere atto che l'allocazione in bilancio degli incentivi tecnici stabilita dal legislatore ha l'effetto di conformare in modo sostanziale la natura giuridica di tale posta, in quanto finalizzata a considerare globalmente la spesa complessiva per lavori, servizi o forniture, ricomprendendo nel costo finale dell'opera anche le risorse finanziarie relative agli incentivi tecnici. Questi ultimi risultano previsti da una disposizione di legge speciale (l'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016), valevole per i dipendenti di tutte le amministrazioni pubbliche, a differenza degli emolumenti accessori aventi fonte nei contratti collettivi nazionali di comparto.

In altre parole, con un intervento volto a tipizzare espressamente l'allocazione in bilancio degli incentivi per le funzioni tecniche, si deve ritenere che il legislatore (che, in tal modo, ha reso "ordinamentale" il disposto di cui all'art. 113 citato) abbia voluto dare maggiore risalto alla finalizzazione economica degli interventi cui accedono tali risorse, nonostante i possibili dubbi che ne potrebbero conseguire sul piano della gestione contabile. Pur permanendo l'esigenza di chiarire le specifiche modalità operative di contabilizzazione, la novella impone che l'impegno di spesa, ove si tratti di opere, vada assunto nel titolo II della spesa, mentre, nel caso di servizi e forniture, deve essere iscritto nel titolo I, ma con qualificazione coerente con quella del tipo di appalti di riferimento.

Pertanto, il legislatore, con norma innovativa contenuta nella legge di bilancio per il 2018, ha stabilito che i predetti incentivi gravano su risorse autonome e predeterminate del bilancio (indicate proprio dal comma 5-bis dell'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016) diverse dalle risorse ordinariamente rivolte all'erogazione di compensi accessori al personale. Gli incentivi per le funzioni tecniche, quindi, devono ritenersi non soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017.

La predetta conclusione assorbe le ulteriori questioni poste in via subordinata dalla Sezione remittente lombarda".

Questa Sezione, pertanto, non può che uniformare il proprio parere a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nella richiamata deliberazione.

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 e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 10 maggio 2018.

Il Consigliere Relatore

F.to Dott. Mario ALI'

Il Presidente

F.to Dott.ssa Maria Teresa Polito

Depositato in Segreteria il 23/05/2018

Il Funzionario Preposto

F.to Nicola Mendoza