



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 14 novembre 2018

composta dai magistrati:

Maria Laura PRISLEI	Presidente f.f.
Giampiero PIZZICONI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Francesco MAFFEI	Primo Referendario relatore
Francesca DIMITA	Primo Referendario
Elisabetta USAI	Primo Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008 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;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento

dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Gaiarine prot. n. 6445 del 02/08/2018, acquisita al prot. C.d.c. n. 0006729-02/08/2018-SC_VEN-T97-A;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 56/2018 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Primo Referendario Francesco Maffei,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Gaiarine (TV), richiamate le deliberazioni di questa Sezione n. 264/2018/PAR e n. 265/2018/PAR, ha posto un quesito di interpretazione di quanto affermato nelle suddette deliberazioni, in materia di contabilizzazione degli incentivi di cui all'art. 113 del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

In particolare, il Sindaco ha formulato il seguente quesito:

- *“la deliberazione n. 264/2018/PAR sembra aver stabilito che l'avvenuto accantonamento, prima del 01.01.2018, delle somme relative agli incentivi per le funzioni tecniche nei capitoli di spesa previsti per i lavori e le forniture consente di escludere tali somme dalla spesa per il personale e pure dalla spesa per il trattamento accessorio (e ai suoi limiti di legge).*

L'allocazione in bilancio degli incentivi, operata con l'accantonamento, ha quindi conformato in modo giuridico tale posta ricomprendendola nel costo dell'opera e non nella spesa di personale.

Quindi il Regolamento comunale, una volta adottato, può consentire la distribuzione degli incentivi tecnici, accantonati in precedenza, al di fuori della spesa del personale e del fondo produttività, anche se gli incentivi risalgono al periodo 2014-2018.

- *La deliberazione n. 265/2018/PAR sembra invece stabilire, nel caso in cui non ha operato l'accantonamento, che gli incentivi per funzioni tecniche per attività svolte prima del 2018, stante l'irretroattività della legge 205/2017, continuano a rientrare nel tetto della spesa*

per il personale e nel tetto di spesa per il fondo produttività. Mancherebbe in questo caso l'effetto "conformativo" dato dall'accantonamento degli incentivi.

Può quindi correttamente sostenersi che: l'intervenuto accantonamento (in passato) esclude oggi gli incentivi per le funzioni tecniche maturati prima del 01.01.2018 dalla spesa per il personale e dai limiti del fondo produttività.

In ciò consiste il quesito interpretativo delle pronunce 264 e 265 del luglio 2018".

DIRITTO

Della richiesta di parere indicata nelle premesse deve essere esaminata, preliminarmente, l'ammissibilità, sotto i profili soggettivo e oggettivo, alla luce dei criteri elaborati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ed esplicitati, in particolare, nell'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 nonché nella deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Il CAL nella Regione del Veneto è stato formalmente istituito con la recente L.R. n. 31 del 25/09/2017, in attuazione dell'art. 16 Statuto del Veneto, approvato con Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, ma non è, ad oggi, ancora operativo.

Si precisa che la mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

Sotto il profilo soggettivo, pertanto, la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco dell'ente, organo politico e di vertice, rappresentante legale del medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, deve essere verificata l'attinenza della questione alla materia della "contabilità pubblica", così come delineata nella Deliberazione delle Sezioni Riunite n. 54/CONTR del 17 novembre 2010 e, ancor prima, nella citata deliberazione della Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006 nonché, da ultimo, nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG.

Devono essere valutate, inoltre, la generalità e l'astrattezza della questione.

Quanto al primo aspetto, la Corte ha affermato che la “nozione di contabilità pubblica”, pur assumendo, tendenzialmente, “un ambito limitato alla normativa e ai 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 finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli” (deliberazione 5/AUT/2006), non può non involgere –pena l’incompletezza della funzione consultiva delle Sezioni regionali– quelle questioni che risultino connesse “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” (deliberazione n. 54/CONTR/2010).

In questa accezione di “contabilità pubblica”, nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l’individuazione dell’ambito applicativo di disposizioni che disciplinano la contabilizzazione e la gestione di particolari categorie di spese, nella specie quelle per gli incentivi di cui all’art.113 del D.lgs. n. 50/2016.

In ordine al requisito della formulazione della richiesta di parere in termini di generalità ed astrattezza, questa Sezione evidenzia che il Sindaco ha definito la richiesta in questione come “quesito di interpretazione” di quanto già deliberato da questa Sezione in merito, con le suddette deliberazioni n. 264/2018/PAR e n. 265/2018/PAR, definendo il quesito in questi termini: se possa correttamente sostenersi che l’intervenuto accantonamento (in passato) degli incentivi per le funzioni tecniche di cui al citato art. 113 del D.Lgs. 50/2016, maturati prima del 01/01/2018, escluda oggi i suddetti incentivi dalla spesa per il personale e dai limiti del fondo produttività.

In questi termini, il quesito formulato dal Sindaco del Comune di Gaiarine, può ritenersi sufficientemente generale ed astratto.

Sulla questione questa Sezione si è pronunciata in più occasioni, come, del resto, il Sindaco del Comune di Gaiarine dimostra di conoscere.

In particolare, nella prima deliberazione di questa Sezione richiamata dal richiedente, veniva affrontata la questione della possibilità di ripartire le somme accantonate, per le finalità di cui all’art. 113 D.Lgs. 50/2016, prima della adozione del regolamento previsto dalla norma,

allo scopo di remunerare prestazioni rese in precedenza dai dipendenti dell'ente.

Nella deliberazione spora richiamata, così come anche in quella successiva, veniva esposta l'articolata evoluzione normativa che ha segnato la disciplina di questo istituto, a partire da quella contenuta nel D lgs. 12 aprile 2006, n. 163 fino a quella attuale di cui al già citato art. 113 D. Lgs. 50/2016, e dei relativi orientamenti interpretativi elaborati dalla Corte dei conti, culminati nelle decisioni della Sezione delle Autonomie che hanno ritenuto, in un primo momento, che la spesa degli incentivi in argomento fosse da qualificarsi non più come spesa per investimenti ma come spesa corrente del personale (cfr Sez. Aut. N. 7/2017 e n. 24/2017).

Nella medesima deliberazione si dà atto dell'innovazione introdotta con la novella di cui alla legge di stabilità 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205) che ha aggiunto, all'articolo 113, il comma 5-bis (entrato in vigore il 01/01/2018), stabilendo che: *“Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture.”*

Questa novella ha successivamente portato la Sezione della Autonomie, con la deliberazione 6/2018/QMIG, a stabilire che *“Gli incentivi disciplinati dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall'art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono 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”*.

Nella citata deliberazione veniva altresì stabilito che l'incentivo essendo previsto da una disposizione di legge speciale (art. 113 del D.Lgs. 50/2016), valevole per i dipendenti di tutte le amministrazioni pubbliche, non è assoggettabile al vincolo del trattamento accessorio che, invece, trova la sua fonte nei contratti collettivi di comparto.

Nella seconda deliberazione di questa Sezione, richiamata nella richiesta di parere, invece, veniva esaminata la questione se i trattamenti accessori di cui all'art. 113 del D.lgs. 50/2016, per l'attività svolta e conclusasi con l'aggiudicazione della gara prima dell'entrata in vigore del sopra citato comma 5-bis, debbano essere o meno esclusi dal calcolo della spesa del personale e del trattamento accessorio erogato dall'ente e dai relativi limiti di spesa stabiliti dalla vigente normativa.

Anche in questa sede, dopo aver richiamato il recente approdo giurisprudenziale della Sezione delle Autonomie e, in particolare, che la *ratio legis* degli incentivi in questione sia

“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” in ordine al fatto se le prestazioni per gli incentivi vadano o meno considerate quale spesa del personale, è giunta a ritenere chiaramente che *“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, àncora 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”*. Con ciò confermando che l’onere relativo non transita nell’ambito dei capitoli dedicati alla spesa del personale e, quindi non può essere soggetto ai vincoli posti, nel caso in specie agli enti territoriali, alla relativa spesa.

Tenuto conto che la medesima Sezione della Autonomie, nella sopracitata deliberazione n. 6/SEZAUT/2018 afferma che *“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”*, questa Sezione ritiene che l’intervenuto accantonamento degli incentivi di cui al citato art. 113 D.lgs. 50/2016, anche se anteriori al 01/01/2018, sia da considerarsi escluso dal computo della spesa per il personale e dai limiti del fondo produttività.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini sopra precisati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Gaiarine (TV).

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 14 novembre 2018.

Il Magistrato relatore

F.to Francesco Maffei

Il Presidente f.f.

F.to Maria Laura Prislei

Depositata in Segreteria il 14 novembre 2018

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

F.to Dott.ssa Letizia Rossini