



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente (relatore)
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Alberto Stancanelli	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 5 aprile 2019

Richiesta di parere della Regione Emilia-Romagna

Visto l'art. 100, secondo comma, 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;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, 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;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

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 n. 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

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 avanzata dal Presidente della Regione Emilia-Romagna in data 4 marzo 2019;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 13 del 3 aprile 2019, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito nella camera di consiglio il relatore;

Considerato in

Fatto

Il Presidente della Regione Emilia-Romagna formula seguente richiesta di parere, articolata su due quesiti:

a) se il regolamento regionale 30 dicembre 2016 n. 2, che disciplina la materia degli incentivi di progettazione e di pianificazione svolta da personale regionale, emanato a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 90 del 2014, conv., con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014 - superando così la pregressa disciplina di cui al regolamento regionale 31 luglio 2006, n. 5, applicato fino all'entrata in vigore del precitato d.l. n. 114 del 2014 -, in concreto applicabile solo dopo la definizione dell'accordo sottoscritto tra le Regioni e le organizzazioni sindacali in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, possa ritenersi comunque ancora suscettibile di applicazione per l'attribuzione di detti incentivi dell'attività di progettazione e pianificazione svolta dal personale regionale *ratione temporis* e cioè fino all'entrata in vigore dell'ulteriore diversa disciplina di cui al d.lgs. n. 50 del 2016. La richiesta di parere circa l'applicazione della citata disciplina delle modalità di corresponsione degli incentivi in questione, dopo l'entrata in vigore del Codice degli appalti pubblici, muove dal dubbio originato dall'orientamento espresso dalla stessa Corte dei conti (cfr. parere della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 177/2017/Par), secondo cui all'attuazione delle previsioni del d.lgs. n. 163/2006, come riformate dalla l. n. 114/2014, potrebbe essere ostativo, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, il principio dell'irretroattività dei regolamenti amministrativi, in particolare del citato regolamento n. 2 del 2016, emanato successivamente all'entrata in vigore del citato Codice degli appalti;

b) la Regione distingue, poi, nell'ipotesi di una risposta affermativa al quesito, due casi diversi: a) che le somme riguardanti gli importi per gli incentivi siano già stati accantonati ed impegnati su capitoli di spesa riferiti alle opere; b) che le somme riguardanti gli importi per gli incentivi siano già stati accantonati ma non impegnati su capitoli di spesa riferiti alle opere, confluendo tra le "economie".

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, 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, sua generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto proveniente dalla Regione Emilia-Romagna e sottoscritta dal Presidente.

1.3. Sussiste, nella specie, anche l'ammissibilità oggettiva del quesito (cfr. Corte conti, Sez. riunite, delib. 17 novembre 2010, n. 54; Sez. autonomie, delib. n. 3/2014/SEZAUT), in quanto l'oggetto dello stesso risulta connesso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da 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".

La richiesta di parere presenta, altresì, il carattere della generalità e dell'astrattezza, giacché consente di indicare principi utilizzabili anche da parte di altri enti, qualora insorgesse una problematica interpretativa analoga.

2. Merito

Alla luce di quanto precede la richiesta di parere è da considerarsi, dunque, ammissibile e può essere esaminata nel merito.

2.1. La risposta al primo quesito è affermativa.

Infatti, il titolo giuridico ad ottenere l'incentivo si fonda sulla fonte primaria, e cioè, nella specie, sul d.l. n. 90 del 2014, conv., con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014; sicché, il regolamento e il successivo citato accordo di contrattazione decentrata trovano sicura applicazione, pur essendo, *medio tempore*, entrata in vigore la nuova disciplina di cui al Codice degli appalti. Infatti, detta disciplina, a formazione giuridica successiva, è applicabile laddove sussistano posizioni giuridiche soggettive del personale dipendente in relazione ad attività di progettazione e pianificazione prestata nell'arco di tempo che, nella specie, va dall'entrata in vigore della legge n. 114/2014, di conversione del d.l. 90/2014 - che ha introdotto i commi da 7-bis a 7-quinquies nell'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006 - fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 (in materia, cfr., Corte conti, Sez. Autonomie delib. n. 11/SEZAUT/2015/QMIG; n. delib. n. 7/SEZAUT/2009/QMIG).

Il fatto, dunque, che il regolamento regionale sia stato definito successivamente all'entrata in vigore di una fonte normativa sovraordinata ma che non regola la disciplina per il passato non impedisce, anzi impone, che quelle posizioni giuridiche soggettive maturate in vigenza della normativa successivamente abrogata (e dunque con operatività *ex nunc*, ad opera del d.lgs. n. 50/2016), siano regolate propriamente sulla base della disciplina applicabile *ratione temporis*, di cui quella regolamentare e negoziata citate costituiscono completamento, operando, come detto, quale fattispecie normativa a formazione progressiva.

2.2. La risposta al secondo quesito è più articolata.

2.2.1. Deve certamente ritenersi consentita l'assegnazione delle somme accantonate ed impegnate in bilancio; sicché, per questa parte, dette somme possono essere erogate per soddisfare le pretese maturate all'ottenimento dell'incentivo, nel periodo considerato, dal personale che abbia effettuato le prestazioni di progettazione e pianificazione delle opere pubbliche.

2.2.2. Ostativa, invece, all'accoglimento della seconda prospettata ipotesi, e cioè della ancora attuale possibilità di disporre di somme accantonate ma non impegnate, è costituita dall'evento contabile qualificato dalla stessa Regione quale "economia" di somme, cioè, *medio tempore* non impegnate, poiché dette somme, pur originariamente accantonate, sono oramai confluite tra le economie di fine esercizio: come tali definite e quantificate nel rendiconto non possono per definizione ritenersi più disponibili.

La Regione valuterà, dunque, laddove quelle risorse già accantonate e non impegnate non si rivelino sufficienti a soddisfare le legittime pretese dei

dipendenti regionali, i presupposti per lo stanziamento di apposite risorse finanziarie sul nuovo bilancio.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Regione-Emilia-Romagna e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che la stessa sia pubblicata sul sito Internet istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Bologna, nell'adunanza del 5 aprile 2019.

Il presidente e relatore
f.to (Marco Pieroni)

Depositata in Segreteria il 5 aprile 2019

Il direttore di segreteria
f.to (Rossella Broccoli)