



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 28/2019/SRCPIE/PAR

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

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere
Dott.	Mario ALÌ	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.ssa	Ilaria CIRILLO	Referendario relatore
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

nell'adunanza del 28 marzo 2019

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di **Gravellona Toce (VCO)** pervenuta per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte in data 11.03.2019, a mezzo di posta elettronica certificata e recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

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

Udito il relatore, Referendario Dott.ssa Ilaria CIRILLO;

PREMESSO IN FATTO

Con nota indicata in epigrafe il Sindaco del Comune di Gravellona Toce (VCO), dopo aver premesso che il Comune ha adottato il Regolamento sulla distribuzione degli incentivi per la progettazione ai sensi del previgente art. 93, comma 7-bis, del D.Lgs. 163 del 2006 come modificato dal D.L. 90 del 2014 conv. in L. 114 del 2014, chiede di sapere se "è possibile procedere alla liquidazione dei c.d. incentivi alla progettazione di cui all'art. 93, comma 7, del D.Lgs. 163 del 2006 e s.m.i, per lavori effettuati e con somme accantonate all'uopo alla luce della normativa e delle successive pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti che in questi anni si sono susseguite".

AMMISSIBILITÀ

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di 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 dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere del Comune di Verbania è ammissibile in quanto proveniente dal Sindaco che, in qualità di rappresentante dell'ente locale ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L., è l'organo istituzionalmente legittimato a richiederlo; peraltro, la stessa richiesta di quesito risulta inviata tramite il C.A.L. in conformità a quanto disposto dalla legge.

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 in quanto occorre che *"ausilio consultivo per quanto possibile deve essere reso senza che esso costituisca un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali e ponendo attenzione ad evitare che di fatto si traduca in un'intrusione nei processi decisionali degli enti territoriali"* (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, parere 09.06.2017 n. 185).

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 gestione di particolari categorie di spese, nella specie quelle per gli incentivi per l'attività di progettazione di cui all'art. 93 del D.lgs. n. 163/2006 e s.m.i. (cfr. Sezione regionale di controllo per Piemonte, Deliberazione n. 177/2017/SRCPIE/PAR nonché n. 54/2018/SRCPIE/PAR , n. 56/2018/SRCPIE/PAR e n. 25/2019/SRCPIE/PAR) che ancorché abrogato pone dei problemi di natura intertemporale.

Pertanto anche sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile. In conformità al proprio consolidato orientamento, la Sezione ritiene di poter fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, spettando all'Amministrazione comunale l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Piemonte 9/2014/SRCPIE/PAR e 24/2017/SRCPIE/PAR).

MERITO

La richiesta in esame attiene sostanzialmente all'individuazione della disciplina intertemporale applicabile nell'ipotesi di attività incentivanti realizzate nella vigenza dell'art. 93 del D.Lgs. 163 del 2006. Tale questione si pone come particolarmente rilevante e frequente in considerazione del fatto che spesso le procedure relative alla realizzazione di lavori pubblici si protraggono per diverso tempo e pertanto si espongono allo *ius superveniens*. L'analisi del quesito proposto, pertanto, non può che muovere da un approccio diacronico all'istituto in esame.

In origine gli incentivi tecnici erano riconosciuti in correlazione alle funzioni progettuali, in forza del principio per il quale gli enti devono provvedere alla progettazione con l'impiego di risorse interne, costituendo l'affidamento esterno una mera eccezione (art. 18 della L. n. 190 del 1994 cd. Legge Merloni ed ancor prima dall'art. 1 del R.D. 1923 n. 422).

Dopo l'abrogazione della Legge Merloni l'istituto degli incentivi c.d. "*alla progettazione*" ha trovato una disciplina *ad hoc* nell'ambito dell'art. 92 del D.Lgs. n.163/2006, con la definizione di un tetto massimo al compenso che non poteva superare quello del complessivo trattamento annuo lordo del dipendente che lo percepiva.

Successivamente con gli articoli 13 e 13-bis del D.L. n. 90 del 2014 convertito nella L. n. 114 del 2014, la disciplina degli incentivi alla progettazione interna di opere o lavori è stata profondamente innovata. Abrogato con effetto dal 19/08/2014, il comma 5 dell'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006, la disciplina dell'istituto è stata riproposta con rilevanti modifiche, nel successivo art. 93, escludendosi:

- a) la categoria dirigenziale dall'erogazione dei compensi incentivanti per il principio di onnicomprensività del trattamento economico percepito (comma 6-bis, aggiunto all'art. 92), con eccezione reiterata in modo espresso nell'ultimo inciso del terzo comma dell'art. 113 del nuovo Codice;
- b) le attività di pianificazione urbanistica, nonché quelle di progettazione riguardante attività di manutenzione straordinaria e ordinaria, dal novero delle attività tecniche incentivabili.

Infine, con il nuovo Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. n. 50/2016) il Legislatore delegato ha scelto di non prevedere più la remunerazione dell'attività di progettazione interna bensì di incentivare specifiche attività –di natura eminentemente tecnica– svolte dai dipendenti pubblici, tra cui quelle di programmazione, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara, nonché di esecuzione del contratto.

Venendo più nello specifico all'esame del quesito posto dall'Ente comunale è da ricordare che il nuovo Codice dei contratti pubblici, il D.lgs. 50 del 2016 espressamente all'art. 216 prevede un criterio intertemporale ritenuto, per consolidato orientamento di

questa Corte (cfr. *ex multis* Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Deliberazione n. 177/2017/SRCPIE/PAR nonché n. 54/2018/SRCPIE/PAR, n. 56/2018/SRCPIE/PAR e n. 25/2019/SRCPIE/PAR, Sezione regionale di controllo per il Lazio, Deliberazione n. 57/2018/SRCPIE/PAR) applicabile anche all'istituto in esame e che consente di definire i perimetri cronologici tra gli incentivi ex art. 93 comma 7 e s.m.i. dell'abrogato D.Lgs. 163 del 2006 e l'art. 113 del D.lgs. 50 del 2016.

In particolare al I comma è disposto che "*Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo ovvero nelle singole disposizioni di cui al presente codice, lo stesso si applica alle procedure e ai contratti per le quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore nonché, in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o di avvisi, alle procedure e ai contratti in relazione ai quali, alla data di entrata in vigore del presente codice, non siano ancora stati inviati gli inviti a presentare le offerte*". Per effetto di tale previsione il nuovo art. 113 trova applicazione a decorrere dal 19 aprile 2016, data di entrata in vigore del Codice (ex art. 220, dal giorno stesso della sua pubblicazione nella G.U.).

Ai fini della applicabilità delle disposizioni disciplinanti, invece, i pregressi ed abrogati incentivi alla progettazione, e quindi in relazione ai rapporti intertemporali fra l'art. 92 del d.lgs. 163/2006 e l'art. 93, commi 7-bis, 7-ter e 7-quater, del d.lgs. 163/2006, come modificato nel 2014, si deve far riferimento –secondo il vincolante orientamento nomofilattico espresso dalla Sezione Autonomie– alla data di effettivo espletamento delle funzioni progettuali (Sezione Autonomie deliberazione n. 7/SEZAUT/2009/QMIG, n. 11/SEZAUT/2015/QMIG e n. 18/SEZAUT/2016/QMIG).

Infatti, in considerazione del fatto che gli emolumenti in parola sono connessi ad un'attività che normalmente (anzi il più delle volte) non si esaurisce *uno acto* ma si articola in un procedimento complesso e durevole nel tempo e mancando un criterio normativo *ad hoc* come quello di cui al citato art. 216, non può che farsi riferimento al generale principio di irretroattività della legge (cfr. Corte dei Conti Sezione delle autonomie n. 11/2015) in combinato disposto con il principio *tempus regit actum*, secondo cui ogni atto viene disciplinato dalla legge in vigore nel momento in cui lo stesso viene posto in essere.

Non a caso nella deliberazione n. 7 del 2009, la Sezione delle Autonomie, nel dar rilievo al momento di "*compimento effettivo dell'attività*", aveva specificato che "*per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività*" (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie n. 7/SEZAUT/2009/QMIG).

Tale ricostruzione, come affermato dalla stessa Sezione Autonomie nella successiva pronuncia n. 11 del 2015, conserva la sua validità ed attualità anche all'indomani della novella del 2014 che ha modificato i cd. incentivi alla progettazione. Ne consegue che se

l'attività del dipendente è stata realizzata prima dell'entrata in vigore delle modifiche introdotte dalla l. n. 114/2014 (di conversione con modifiche del D.L. 90/2014), continua ad applicarsi la disciplina pregressa (art. 92 del d.lgs. 163/2006), se, invece, l'attività è stata realizzata dopo l'entrata in vigore della novella del 2014 non potrà che trovare applicazione l'art. 93, comma 7-bis e ss., del medesimo decreto.

Individuato il criterio di gestione dello *ius superveniens* spetta all'Ente in concreto verificare la presenza degli altri requisiti legittimanti la liquidazione dell'emolumento ed in particolare, giova qui ricordare, l'esistenza di un regolamento interno dell'Ente erogatore che preveda la misura dell'incentivo secondo i criteri fissati in contrattazione decentrata e l'accantonamento al Fondo dedicato.

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 ed all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 28 marzo 2019.

IL RELATORE
F.to Dott.ssa Ilaria CIRILLO

IL PRESIDENTE
F.to Dott. ssa Maria Teresa POLITO

Depositata in Segreteria il 04/04/2019

Il Funzionario Preposto
F.to Nicola MENDOZZA