



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere (relatore)
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Ottavio Caleo	Referendario
dott.ssa Marinella Colucci	Referendario

DELIBERAZIONE

adottata nella camera di consiglio del 5 novembre 2019 sulla richiesta di parere da parte della Città Metropolitana di Milano.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento di resa dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 105680 del 6 maggio 2019 con la quale il Sindaco della città metropolitana di Milano ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Luigi Burti

Premesso che

Il Sindaco della Città Metropolitana di Milano con la nota sopra indicata, dopo aver richiamato le disposizioni che hanno interessato gli incentivi tecnici previsti dal codice appalti e l'interpretazione che è stata adottata dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n.6/2018) ha formulato il seguente quesito

“si chiede a Codesta Sezione se 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 o meno escluso dal computo della spesa per il personale e dai limiti del fondo produttività.”

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti. In relazione agli specifici quesiti formulati dal Sindaco della Città metropolitana il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione

alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo. Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, il Sindaco quale legale rappresentante del Comune è il soggetto legittimato per richiedere la consulenza della Corte.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare come la disposizione, contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 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. Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma 7, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*. Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali 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 ad esse conferite dalla legislazione positiva. La Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con le successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, precisando che la funzione consultiva non può intendersi come consulenza generale agli enti, ma va ristretta esclusivamente alla materia della contabilità pubblica, quindi ai bilanci pubblici, alle norme e principi che disciplinano la gestione finanziaria e del patrimonio o, comunque, a temi di carattere generale nella materia contabile. In seguito, le Sezioni riunite della Corte dei conti, con pronuncia di coordinamento, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge n. 78 del 2009, convertito dalla legge n. 102 del 2009 (delibera n. 54/CONTR/2010), hanno definito con chiarezza l'ampiezza della funzione consultiva attribuita dal legislatore. I principi di diritto affermati nella ricordata pronuncia sono stati ripresi, dalle medesime Sezioni riunite, nella deliberazione n. 60/2010/CONTR, nonché in successive pronunce di orientamento generale. In entrambe le occasioni, è stato ribadito come la legge abbia conferito alla Sezioni regionali di controllo una funzione di *consulenza*

limitata alla contabilità pubblica, materia da ricondursi al sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici. Sulla base di quanto esposto, la richiesta di parere appare astrattamente ammissibile, afferendo la richiesta stessa all'interpretazione di una norma di coordinamento della finanza pubblica, relativa alla spesa del personale con riferimento al trattamento accessorio.

Tanto premesso, questa Sezione nell'adunanza del 19 giugno 2019, ha sospeso l'esame della richiesta di parere presentata dal Sindaco della Città Metropolitana, in quanto la Sezione della Corte dei Conti per le Marche, con deliberazione n.30/2019, per il medesimo quesito, aveva sottoposto all'esame del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, una questione di massima, al fine di stabilire se gli incentivi tecnici previsti dall'art. 113, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), maturati prima dell'entrata in vigore (1 gennaio 2018) delle modifiche apportate dall'art. 1, comma 536, della L. 27/12/2017 n. 205, vadano inclusi nel tetto dei trattamenti accessori di cui all'art. 1, comma 236, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, nel caso in cui la provvista dei predetti incentivi sia già stata predeterminata nei quadri economici dei singoli appalti, servizi o forniture.

La Sezione delle autonomie si è pronunciata sulla suddetta questione con deliberazione n. del 7 ottobre 2019, **n. 26/SEZAUT/2019/QUIMIG**, ed ha ritenuto che gli incentivi in argomento sono da includere nel tetto dei trattamenti accessori, anche se la relativa provvista sia già stata determinata nei quadri economici dei singoli appalti, servizi e forniture.

In particolare, la Sezione, in motivazione, nel procedere alla disamina delle precedenti pronunce riguardanti la tematica degli incentivi, rese dalla stessa Sezione delle autonomie (n. 16/SEZAUT/2009/QMIG; n. 7/SEZAUT/2017/QUIMIG; n. 24/SEZAUT/2017/QUIMIG) e dalle Sezioni Riunite (n. 51/CONTR/2011), ha evidenziato che *“In sostanza, nelle pronunce della Sezione delle autonomie non è stata rinvenuta una specificità nei compensi previsti per le funzioni tecniche tale da far ritenere non applicabile il limite stabilito per i trattamenti accessori. Ciò anche in funzione della rilevata difformità della fattispecie introdotta*

dall'art. 113, comma 2, del d. lgs. N. 50/2016, rispetto all'abrogato istituto degli incentivi alla progettazione, nonché per il fatto che tali emolumenti essendo erogabili anche per gli appalti di servizi e forniture, si configuravano, ai sensi delle disposizioni normative all'epoca vigenti, come spesa di funzionamento e, dunque, come spese correnti (e di personale)".

Quanto alle modifiche apportate dalla legge n. 205/2017 all'art. 113 del D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50, con l'introduzione del comma 5 bis dello stesso articolo *"Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture"*, la Sezione delle autonomie ha richiamato la propria deliberazione n. 6/2018, con la quale, ha ritenuto che *"L'aver correlato normativamente la provvista delle risorse ad ogni singola 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....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 degli enti pubblici dall'art. 23. Comma 2, del d. lgs. n. 75/2017"*

A questo punto la Sezione, confermando la linea già adottata nella deliberazione n. 6/2018, ossia la portata innovativa del suddetto comma 5 bis dell'art. 113, escludendo le caratteristiche di norma di interpretazione autentica, ed escludendo, di conseguenza, ogni possibile efficacia retroattiva della norma, ha enunciato il seguente principio di diritto

«Gli incentivi tecnici previsti dall'articolo 113, comma 2, del decreto legislativo n. 50/2016, così come integrato dal comma 5-bis dello stesso articolo, maturati nel periodo temporale che decorre dalla data di entrata in vigore dello stesso, fino al giorno anteriore all'entrata in vigore del citato comma 5-bis (1° gennaio 2018), sono da includere nel tetto dei trattamenti accessori di cui all'articolo 1, comma 236, della legge n. 208/2015, successivamente modificato dall'articolo 23 del d.lgs. n. 75/2017, pur se la provvista dei predetti incentivi sia già stata predeterminata nei quadri economici dei singoli appalti, servizi e forniture».

La Sezione ha sottolineato che un'interpretazione tendente a superare la portata innovativa del comma 5 bis novellante l'art. 113 rischierebbe in definitiva *"di contrastare,*

oltre che con specifiche disposizioni cristallizzate nel codice dei contratti disciplinanti le relazioni temporali tra azione amministrativa e leggi sopravvenute, altresì con i principi generali in materia di successione di leggi nel tempo e dei loro effetti”.

Questa Sezione regionale, in applicazione del sopra richiamato principio di diritto, espresso dalla Sezione delle autonomie, quale organo di nomofilachia, e in risposta al quesito afferma che gli incentivi tecnici maturati nel periodo temporale che decorre dalla data di entrata in vigore del D. lgs. N. 50/2016, fino al giorno anteriore all’entrata in vigore del citato comma 5-bis (1° gennaio 2018), sono da includere nel tetto dei trattamenti accessori di cui all’articolo 1, comma 236, della legge n. 208/2015, successivamente modificato dall’articolo 23 del d.lgs. n. 75/2017, anche se la provvista dei predetti incentivi sia già stata predeterminata nei quadri economici dei singoli appalti, servizi e forniture.

PQM

Nelle considerazioni sopra esposte è il parere.

Il Relatore

(dott. Luigi Burti)

il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

08/11/2019

Il Funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)