



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere (relatore)
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott. Marco Ferraro	Primo Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Primo Referendario
dott. Francesco Liguori	Primo Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Primo Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario
dott. Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 23 ottobre 2024 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Capriate San Gervasio (BG)

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, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'art. 7, comma 8.

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 della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004.

VISTA la richiesta di parere n. 19811 del 1° ottobre 2024 proposta, ai sensi dell'articolo 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, dal Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio (BG) ed acquisita al protocollo pareri di questa Sezione in pari data.

VISTA l'ordinanza n. 234/2024 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, dott.ssa Vittoria Cerasi.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio (BG) ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8 della legge n. 131/2003 relativamente alla disciplina degli incentivi per funzioni tecniche.

In premessa precisa che l'Ente si è dotato del Regolamento comunale per la costituzione e la ripartizione del fondo incentivi per le funzioni tecniche, adottato dall'Ente con la deliberazione del 21 dicembre 2022, di cui l'art. 12, rubricato "Retroattività" così recita: *"la ripartizione degli incentivi per funzioni tecniche di cui ai criteri del presente Regolamento, si applicano alle attività svolte dal 1/01/2018, utilizzando le somme già accantonate allo scopo nel quadro economico riguardante la singola opera"*. A seguire di questa puntualizzazione, evidenzia un dubbio ermeneutico relativamente alla possibilità di erogare gli incentivi descritti per lavori svolti anteriormente al limite temporale indicato nel regolamento, 1° gennaio 2018, nonché se gli stessi possono essere erogati senza ricomprenderli e calcolarli nel trattamento accessorio delle spese per il personale e nei relativi limiti normativamente previsti.

Più precisamente, il Sindaco, in primo luogo formula richiesta di parere in merito alla possibilità di poter procedere alla liquidazione *"degli incentivi relativi ad un'opera pubblica nel cui quadro economico gli stessi sono regolarmente previsti ma il cui progetto è stato approvato in data 23-12-2016 e i lavori sono stati affidati nel mese di luglio 2017 e avviati nel mese di ottobre dello stesso anno. Pertanto, nonostante l'avvenuta approvazione del progetto sia avvenuta prima del 01/01/2018 parte delle attività incentivabili si sono svolte dopo tale data"*. In secondo luogo, chiede se sia possibile erogare tali compensi decurtando *"la quota parte riferibile alle attività ante 1° gennaio 2018 senza conteggiare gli stessi nei limiti di spesa del trattamento accessorio del personale"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ammissibilità soggettiva

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del Comune di Capriate San Gervasio (BG) e dunque da ritenersi **ammissibile**, in quanto l'istante è investito

del potere di rappresentanza dello stesso e, pertanto, soggetto legittimato a richiedere il parere (art. 50, comma 2, del TUEL).

Ammissibilità oggettiva

La disposizione contenuta nell'art. 7, comma 8 della legge n.131/2016 attribuisce agli enti locali la facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica e, quindi, inerenti alle normative e ai relativi atti applicativi dell'attività finanziaria comprendente i bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, il patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli.

Trattasi di attività di consulenza che, pur non attinente a specifici casi concreti o implicante valutazioni su comportamenti amministrativi già compiuti o su provvedimenti già adottati, oppure sottoposti all'esame di una autorità giudiziaria, contribuisca a chiarire questioni giuridiche e stabilire linee interpretative di portata generale in ordine alla norma di contabilità pubblica di riferimento.

In tal senso, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile, poiché rientra nell'alveo della "contabilità pubblica", in quanto inerisce alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria precedente/seguito la gestione della spesa per il personale, con particolare riguardo all'erogazione di incentivi tecnici di cui all'art. 113 del codice dei contratti pubblici, materia su cui la giurisprudenza contabile si è già più volte espressa.

MERITO

Il Sindaco di Capriate San Gervasio nel suo quesito chiede se sia possibile procedere alla liquidazione degli incentivi per funzioni tecniche inerenti alla realizzazione di un'opera pubblica il cui progetto è stato approvato il 23 dicembre 2016, con lavori affidati nel mese di luglio 2017 ed avviati nel successivo mese di ottobre 2017. A tal proposito, precisa che, con la deliberazione del 21 dicembre 2022, il Comune ha adottato il regolamento per la costituzione e la ripartizione del fondo incentivi per le funzioni tecniche, il cui art. 12, rubricato "Retroattività", prevede una applicazione alle attività svolte dal 1° gennaio 2018, con l'utilizzo di somme già accantonate per questo scopo nel quadro economico riguardante la singola opera. Chiede, inoltre, se sia possibile procedere alla liquidazione degli incentivi indicati con una decurtazione di quota da riferirsi alle attività svolte prima del 1° gennaio 2018 "senza conteggiare gli stessi nei limiti di spesa del trattamento accessorio del personale".

Per quanto attiene al primo punto del quesito, inerente all'applicazione retroattiva del regolamento adottato dal Comune, si rileva che l'art. 113, comma 2, del d.lgs. 50/2016 (vecchio codice degli appalti) ha disciplinato l'istituto degli incentivi alle funzioni tecniche da liquidare al personale che abbia svolto le attività soggette ad incentivazione con decorrenza dal 19 aprile 2016 (entrata in vigore del codice), *sub conditione* all'obbligo di adottare uno specifico regolamento, necessario e strumentale,

in capo ad ogni singola amministrazione, che disciplini le modalità e i criteri di erogazione dei suddetti compensi, come previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale (cfr. TAR Roma, 30/06/2021 n. 7716). Successivamente, il decreto "Infrastrutture" d.l. n. 121/2021, convertito con modifiche in legge n. 156 del 9 novembre 2021, ha stabilito, all'articolo 5, comma 10, che il regolamento menzionato *"si applica agli appalti di lavori, servizi e forniture le cui procedure di gara sono state avviate successivamente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo, anche se eseguiti prima dell'entrata in vigore del predetto regolamento. Gli oneri per la ripartizione delle risorse finanziarie di cui all'articolo 113, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 fanno carico agli stanziamenti già accantonati per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture di cui al primo periodo negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti"*. Con riferimento a quest'ultima disposizione normativa, la Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 16/SEZAUT/2021/QMIG, ha chiarito che *"ove una amministrazione locale abbia omissis di adottare, in esecuzione della disciplina normativa di riferimento vigente ratione temporis (legge n. 109/1994; d.lgs. n. 163/2006; d.lgs. n. 50/2016), il regolamento funzionale alla distribuzione degli incentivi per la progettazione realizzata sotto la vigenza di quella normativa medesima, detto regolamento potrà essere adottato ex post, nel rispetto dei limiti e parametri che la norma del tempo imponeva, a condizione che le somme relative agli incentivi alla progettazione siano state accantonate ed afferiscano a lavori banditi in vigenza della suddetta normativa del tempo"*. Di conseguenza, secondo l'interpretazione riportata, il regolamento ex art. 113 d.lgs. n. 50/2016 può essere applicato agli appalti di lavori, servizi e forniture, le cui procedure sono state avviate prima dell'entrata in vigore dello stesso regolamento, ma successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 50/2016.

Il Comune di Capriate San Gervasio, in aderenza a quanto disposto dal legislatore e affermato dalla giurisprudenza contabile, nel 2022 ha adottato il regolamento di cui al richiamato art. 113, che, quindi, avrebbe ben potuto essere applicato ai lavori svolti successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, anche se adottato dopo il loro inizio, sempre a condizione che le somme relative agli incentivi alla progettazione siano state accantonate ed afferiscano a lavori banditi in vigenza della suddetta normativa del tempo. Tuttavia, avendo posto lo stesso Ente il vincolo di efficacia retroattiva limitatamente al 1° gennaio 2018 da cui farne decorrere gli effetti, gli incentivi previsti non possono essere somministrati per i lavori svolti in un periodo antecedente a quel limite temporale indicato, seppur posteriore al 19 aprile 2016.

Ad ogni modo, il Comune di Capriate San Gervasio, nell'esercizio della potestà in capo agli enti locali, come previsto dalla normativa vigente, ha la possibilità di modificare il proprio regolamento prevedendo di estenderne l'efficacia a decorrere dal 19 aprile 2016, data successiva all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. Sezione regionale di controllo della Toscana deliberazione n. 3/2024/PAR).

Per quanto riguarda il secondo punto del quesito, relativo alla possibilità di liquidare gli stessi incentivi, decurtando la quota relativa alle attività svolte prima del 1° gennaio 2018, senza conteggiarli nei limiti di spesa del trattamento economico accessorio del personale, l'art. 113, comma 5 *bis*, introdotto con la legge n. 205/2017, prevede che, a decorrere dalla sua entrata in vigore, ovvero il 1° gennaio 2018, gli incentivi previsti dalla norma *"fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture"*. Pertanto, come da giurisprudenza contabile che si è già espressa, ne deriva che da quella data i compensi incentivanti devono ritenersi esclusi dai vincoli per il trattamento accessorio riferiti al fondo incentivante per il personale del comparto, in quanto fino alla modifica apportata dalla legge citata, gli incentivi previsti al comma 2 della medesima norma si dovevano includere nel tetto dei trattamenti accessori di cui all'art. 1, comma 236, l. n. 208/2015 (*cf.* deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 7/2017 e n. 24/2017; Sezione regionale di controllo della Toscana deliberazione n. 3/2024/PAR cit.).

A seguito della modifica legislativa descritta, è intervenuta anche la Sezione delle Autonomie, la quale, con la deliberazione n. 6/2018 ha chiarito 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"*, evidenziando inoltre che *"..la contabilizzazione prescritta ora dal legislatore sembra consentire di desumere l'esclusione di tali risorse dalla spesa del personale e dalla spesa per il trattamento accessorio"*.

La Sezione delle Autonomie, nella stessa delibera, si è espressa sui termini per l'applicazione dell'art. 113, comma 5-*bis* cit., ovvero se considerare gli incentivi maturati nel periodo precedente il 1° gennaio 2018 (ovvero dal 19 aprile 2016 al 31 dicembre 2017) rientranti nei previsti limiti di spesa del trattamento accessorio del personale. Con delibera n. 26/2019, la stessa Sezione ha chiarito, applicando il principio del *"tempus regit actionem"*, che gli incentivi tecnici maturati tra l'entrata in vigore il decreto legislativo n. 50/2016, ovvero il 19 aprile 2016, e il giorno precedente all'attuazione dell'art. 113, comma 5-*bis*, ovvero il 31 dicembre 2017, devono sottostare al tetto del trattamento economico accessorio, anche se già previsti nel quadro economico degli appalti. Affermando così che *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”.

In conformità dunque alla previsione di legge e in linea con quanto affermato dalla giurisprudenza contabile, il Comune di Capriate San Gervasio, potrà, una volta effettuata la modifica del regolamento già adottato, erogare gli incentivi tecnici al personale dell’Ente con riferimento ai lavori effettuati nel periodo temporale intercorrente tra il 19 aprile 2016 e il 31 dicembre 2017, ma gli stessi dovranno essere computati nei vincoli di spesa riferiti al trattamento accessorio, sempre che *“le somme relative agli incentivi alla progettazione siano state accantonate ed afferiscano a lavori banditi in vigenza della suddetta normativa del tempo”* (cfr. Sezione delle Autonomie delibera n. 16/SEZAUT/2021/QMIG; Sezione regionale di controllo della Toscana delibera n. 3/2024/PAR cit.).

P.Q.M.

nelle considerazioni sovraesposte è il parere della Sezione.
Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 ottobre 2024.

il Relatore
(Vittoria Cerasi)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
5 novembre 2024
Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)