

Deliberazione n /2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Mario Donno	presidente
dott. Massimi Romano	consigliere
dott. Ugo Marchetti	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario
dott. Riccardo Patumi	referendario

Visto l'art. 100, comma secondo, 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;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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;

Visto l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 13 del 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/Inpr;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Parma, datata 18 dicembre 2012 e pervenuta a questa sezione in data 19 dicembre 2012, avente ad oggetto gli incentivi alla progettazione;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 10 del 7 febbraio 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 15 febbraio 2013 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

Il Presidente della Provincia di Parma ha inoltrato a questa sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto gli incentivi alla progettazione e, in particolare, il rapporto tra la disciplina regolamentare adottata dalla singola amministrazione e la misura massima liquidabile.

Il Presidente della Provincia preliminarmente ricorda come il tetto all'incentivo, disciplinato dall'art. 92, comma 5, del d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, fosse stato precedentemente ridotto allo 0,5% e, successivamente, riportato dal legislatore statale al 2%, mediante il disposto di cui all'art. 35, comma 3, della legge 4 novembre 2010, n. 183. Il quesito è finalizzato a conoscere se il compenso possa essere erogato nella misura massima del 2%, a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'ultimo intervento normativo richiamato, nonostante il regolamento interno all'ente locale non sia stato adeguato e, pertanto, preveda tuttora come limite massimo lo 0,5%.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del presidente della provincia, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *"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.*

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere

contabilistico”.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell’art. 17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *“sistema di principi e norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *“in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, poiché riconducibile alla contabilità pubblica.

In via preliminare, è necessario analizzare l’art. 92, comma 5 del d. lgs. 16 aprile 2006, n. 163, rubricato *“Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”*, in forza del quale *“una somma non superiore al due per cento dell’importo posto a base di gara di un’opera o di un lavoro...è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall’amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all’entità ed alla complessità dell’opera da realizzare...”*.

L’art. 18, comma 4-sexies, del d.l. 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, aveva ridotto il limite massimo del compenso *de quo*, portandolo allo 0,5%. Detta previsione, tuttavia, è stata in seguito abrogata dal legislatore statale mediante l’art. 35, comma 3, della legge 4 novembre 2010, n. 183; conseguentemente, la percentuale massima degli incentivi alla progettazione, a decorrere dal 24 novembre 2010, data di entrata in vigore della predetta legge, è tornata ad essere il 2%, come originariamente previsto dal citato art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici.

E' ora possibile entrare nel merito del quesito prospettato.

Questo Collegio ritiene che non vi siano dubbi sull'impossibilità, da parte dell'ente locale, di liquidare l'incentivo alla progettazione nella misura massima del 2%, qualora non sia stato adeguato il regolamento interno, il quale continui a prevedere, quale misura massima del premio, lo 0,5%.

La preclusione, per l'ente locale, di procedere in tal senso, deriva sia da una ragione di carattere formale, che da una considerazione sostanziale.

Mediante l'articolo 92, comma 5, d.lgs. cit., il legislatore statale ha stabilito il limite massimo dei compensi aggiuntivi che possono essere riconosciuti ai dipendenti che partecipano allo svolgimento di attività connesse con la realizzazione di lavori pubblici (2% dell'importo dei lavori posti a base di gara), demandandone la specifica individuazione alla potestà regolamentare di ciascuna amministrazione. Se ne ricava non solo l'indispensabilità della disciplina regolamentare, ma anche la discrezionalità riconosciuta ai singoli enti locali, i quali possono stabilire l'entità effettiva del premio, purché lo stesso risulti inferiore al 2%; i comuni e le province non sono quindi tenuti ad adeguare la propria normativa al limite, più alto, reintrodotta con l'ultimo intervento legislativo.

Pertanto, l'ente locale non potrà liquidare l'incentivo alla progettazione in misura maggiore rispetto a quanto previsto dalle norme regolamentari, in vigore al momento in cui l'attività progettuale è stata attuata.

Occorre altresì evidenziare, come il riconoscimento dell'incentivo in argomento, qualora stabilito in misura superiore a quella prevista dalle norme regolamentari, finirebbe per porsi anche in palese contrasto con la stessa ragione dell'introduzione di tale compenso. Gli incentivi alla progettazione, infatti, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte (ex multis, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n.280/2012), hanno una finalità di incentivazione e, in particolare, di incoraggiare i dipendenti delle amministrazioni pubbliche ad eseguire attività di progettazione internamente agli uffici, anche allo scopo di diminuire i costi delle attività collegate alla progettazione delle opere pubbliche.

E' evidente che, se l'ente locale, a posteriori, decidesse di

erogare incentivi maggiori rispetto a quelli previsti dal regolamento interno, nel momento in cui sono state svolte le attività oggetto di premio, sarebbero corrisposti dei compensi che non troverebbero giustificazione in una finalità d'incentivazione. Ciò, in deroga al generale principio di onnicomprensività della retribuzione, e con il rischio che possano essere attuati comportamenti illeciti, dai quali potrebbe derivare un danno all'erario.

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.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Presidente della Provincia di Parma, nonché di depositare presso la segreteria della sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 15 febbraio 2013.

Il presidente
(Mario Donno)

Il relatore
(Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 15 febbraio 2013.

Il direttore di segreteria
(Rossella Broccoli)

