



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 16 giugno 2021 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 4 giugno 2009, n. 9, recante "Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni riunite, del 26 marzo 2010, n. 8, recante "Pronuncia di orientamento generale" sull'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Corte dei conti, Sezioni riunite, del 21 ottobre e 8 novembre 2010, n. 54;

VISTA la deliberazione dell'11 febbraio 2021, n. 14/2021/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo per l'anno 2021"*;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12, successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

VISTA la nota del 13 maggio 2021, protocollo n. 27893, con la quale il Sindaco del Comune di Avezzano (AQ) ha avanzato una richiesta di parere alla Sezione, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali;

VISTA l'ordinanza del 14 giugno 2021, n. 27/2021 con la quale il Presidente della Sezione ha deferito la questione all'esame collegiale;

UDITO il relatore, Consigliere Antonio Dandolo,

FATTO

Il Sindaco del Comune di Avezzano, con nota n. 27893 del 13 maggio 2021, ha chiesto se *"i compensi da corrispondere al personale dipendente a titolo di incentivi tecnici di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 debbano essere considerati spesa del personale ai sensi dell'art. 33 comma 2 del d.l. n. 34/2019 e pertanto influenti nel rapporto spesa del personale ed entrate correnti per la determinazione della capacità assunzionale dell'Ente"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla Magistratura contabile in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta di parere presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti alla materia della contabilità pubblica.

1.1 Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente indicati ex lege, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti.

In particolare, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, possono richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre le Regioni, anche i Comuni, le Province e le Città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Nel caso di specie, la richiesta è da ritenersi, ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (CAL) e considerato che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del

2003 e che il Sindaco, attuale istante, è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del Tuel) - (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 13 del 17 dicembre 2007); (cfr. deliberazione Sez. reg. Controllo Veneto n. 73/2019/PAR).

1.2. Per quanto attiene al profilo oggettivo, le Sezioni riunite con deliberazione n. 54 del 2010 ne hanno delineato l'ambito, alla luce della successiva evoluzione normativa, identificando una nozione dinamica di contabilità pubblica in grado di comprendere non solo la gestione del bilancio ma anche la sana gestione finanziaria degli enti e gli equilibri di bilancio.

La questione riportata nella richiesta di parere del Comune di Avezzano riguarda la spesa per gli incentivi tecnici di cui all'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 (codice dei contratti pubblici) in relazione alla determinazione della capacità assunzionale, introdotta dal comma 2 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 (come modificato dal comma 853, art. 1 della legge del 27 dicembre 2019, n. 160), basata sulla sostenibilità del rapporto tra spese di personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati.

Si tratta pertanto di quesito relativo alla materia della contabilità pubblica nella accezione sopra declinata, e, in questi termini è da ritenere oggettivamente ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti all'applicazione della normativa riguardante la corretta interpretazione del succitato comma 2 dell'art. 33 del decreto-legge n. 34 del 2019.

MERITO

L'art. 33 del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (*«Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi»*, c.d. "Decreto crescita", convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), nel dettare disposizioni in tema di *«assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria»*, ha parametrato le capacità assunzionali a valori soglia puntualmente individuati, differenziati per fasce demografiche e basati sul rapporto tra la spesa per il personale e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati. A tale norma è stata data attuazione con l'emanazione del decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, recante *«Misure per la definizione delle capacità assunzionali di personale a tempo indeterminato dei comuni»*.

Fatte queste premesse d'inquadramento normativo, si rileva che la fattispecie rappresentata dal Comune di Avezzano attiene agli incentivi tecnici, per i quali il comma 5-bis dell'art. 113 del Codice degli appalti stabilisce che *«gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture»*. Nelle forme dettagliate dallo stesso articolo 113, gli incentivi tecnici traggono origine dagli stanziamenti previsti per

i singoli appalti di lavori, servizi e forniture, nei limiti previsti dal comma 2, e ad essi vanno considerati legati, non sussistendo una specifica spesa per il personale in assenza di appalti e degli stanziamenti ad essi relativi.

Di recente la Sezione regionale di controllo della Lombardia, con deliberazione n. 73/2021/PAR, si è pronunciata, con motivazioni da ritenersi condivisibili, in merito ad un quesito analogo ed ha evidenziato che l'inserimento del comma 5-bis ad opera dell'art. 1, comma 526 della legge n. 205 del 2017 è l'elemento importante che è stato oggetto di approfondimento della Sezione delle autonomie che, proprio per la prescrizione specifica, stabilisce nella sua deliberazione n. 6/2018/QMIG *“una diretta corrispondenza tra incentivo ed attività compensate in termini di prestazioni sinallagmatiche, nell'ambito dello svolgimento di attività tecniche e amministrative analiticamente indicate e rivolte alla realizzazione di specifiche procedure. L'aver correlato normativamente la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara commisurato al costo preventivato dell'opera, àncora 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.”* Al tempo stesso, si rileva che *“tali compensi non sono rivolti indiscriminatamente al personale dell'ente, ma mirati a coloro che svolgono particolari funzioni (“tecniche”) nell'ambito di specifici procedimenti e ai loro collaboratori (in senso conforme: SRC Lombardia n. 333/PAR/2016)”*.

Al riguardo la Sezione delle autonomie ha rilevato, come evidenziato *“dalla Sezione remittente lombarda, che gli incentivi per le funzioni tecniche sono, per loro natura, estremamente variabili nel corso del tempo e, come tali, difficilmente assoggettabili a limiti di finanza pubblica a carattere generale, che hanno come parametro di riferimento un predeterminato anno base (qual è anche l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017). Il riferimento, infatti, ad un esercizio precedente diviene, in modo del tutto casuale, favorevole o penalizzante per i dipendenti dei vari enti pubblici”*.

In senso conforme si erano pronunciate sia la Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia (deliberazione n. 6/2018/PAR), la quale ha ritenuto che dalla novella legislativa *“si evince che gli incentivi non fanno carico ai capitoli della spesa del personale ma devono essere ricompresi nel costo complessivo dell'opera”*, sia la Sezione regionale di controllo per l'Umbria (deliberazione n. 14/2018/PAR), la quale ha affermato che *“il legislatore è intervenuto sulla questione della rilevanza degli incentivi tecnici ai fini del rispetto del tetto di spesa per il trattamento accessorio, escludendoli dal computo rilevante ai fini dall'articolo 23, comma 2, d.l.gs n. 75 del 2017. Il legislatore ha voluto, pertanto, chiarire come gli incentivi non confluiscono nel capitolo di spesa relativo al trattamento accessorio (sottostando ai limiti di spesa previsti dalla normativa vigente), ma fanno capo al capitolo di spesa dell'appalto”*.

Va segnalata, altresì, la deliberazione della Sezione di controllo della Regione Veneto n.72/2019/PAR che pronunciandosi sulla spesa per il pagamento degli incentivi per lo svolgimento di funzioni tecniche quale rientrante o meno nell'ammontare complessivo della spesa del personale ai sensi dell'art. 1, co. 557 della L. n. 296/2006 ha affermato : *“In merito alla questione questa Sezione si è già espressa con deliberazioni n. 265/2018/PAR del 25 luglio 2018 e n. 429/2018/PAR del 14 novembre 2018, dove, richiamando la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 6/SEZAUT/2018/QMIG, è stato chiarito che l’onere relativo ai compensi incentivanti le funzioni tecniche non transita nell’ambito dei capitoli dedicati alla spesa del personale, e dunque non può essere soggetto ai vincoli posti alla relativa spesa da parte degli enti territoriali (in senso conforme anche Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 57/2018/PAR del 6 luglio 2018).”*

La conclusione della suddetta deliberazione della Sezione delle autonomie è stata riassunta nel seguente principio di diritto: *“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”.*

La Sezione regionale di controllo della Lombardia, con la soprarichiamata deliberazione n. 73/2021/PAR, ha soggiunto che il decreto del Ragioniere generale dello Stato del 1° agosto 2019, pubblicato in G.U. il 22 agosto 2019, ha aggiornato gli allegati al d.lgs. n. 118 del 2011, inserendo, al paragrafo 5.2, lettera a), una particolare rappresentazione contabile per gli incentivi tecnici. Esso recita, infatti, così: *“Gli impegni di spesa riguardanti gli incentivi per le funzioni tecniche di cui all’articolo 113 del d.lgs. 50 del 2016, compresi i relativi oneri contributivi ed erariali, sono assunti a carico degli stanziamenti di spesa riguardanti i medesimi lavori, servizi e forniture cui si riferiscono, nel titolo II della spesa ove si tratti di opere o nel titolo I, nel caso di servizi e forniture. L’impegno è registrato, con imputazione all’esercizio in corso di gestione, a seguito della formale destinazione al fondo delle risorse stanziate in bilancio, nel rispetto dell’articolo 113, comma 2 e seguenti ed è tempestivamente emesso il relativo ordine di pagamento a favore del proprio bilancio, al Titolo terzo delle entrate, tipologia 500 “Rimborsi e altre entrate correnti”, categoria 3059900 “Altre entrate correnti n.a.c.”, voce del piano dei conti finanziario E.3.05.99.02.001 Fondi incentivanti il personale (art. 113 del d.lgs. 50/2016). La spesa riguardante gli incentivi tecnici è impegnata anche tra le spese di personale, negli stanziamenti riguardanti il fondo per la contrattazione integrativa, nel rispetto dei principi contabili previsti per il trattamento accessorio e premiale del personale. La copertura di tale spesa è costituita dall’accertamento di entrata di cui al periodo precedente, che svolge anche la funzione di rettificare il doppio impegno, evitando gli effetti della duplicazione della spesa”.*

Indipendentemente dalle modalità di doppia contabilizzazione di cui al principio contabile, Allegato 4/2, paragrafo 5.2, del d.lgs. n. 118 del 2011 nel testo risultante dal decreto ministeriale 1° agosto 2019, la Sezione regionale di controllo della Lombardia ha indicato la spesa per gli incentivi tecnici in quella risultante dal comma 5-bis dell'art. 113 del codice degli appalti, come chiaramente evidenziato nella richiamata deliberazione n. 6/2018/QMIG dalla Sezione delle autonomie che ha sottolineato come *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.* Tale orientamento viene condiviso da questa Sezione ritenendosi, pertanto, che le spese sostenute per gli incentivi tecnici non costituiscono spesa per il personale, ai fini della determinazione della capacità assunzionale, secondo la normativa di cui all' art. 33, comma 2, decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

P.Q.M.

Nelle sopra esposte considerazioni è il parere della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Avezzano.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Presidente del Consiglio comunale e al Sindaco del Comune di Avezzano (AQ), nonché al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 16 giugno 2021.

Il Magistrato relatore

Antonio DANDOLO

f.to digitalmente

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 21 giugno 2021

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella Giammaria

f.to digitalmente