



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

PRESIDENTE:	Prof. Avv. Giuseppe Palumbi
CONSIGLIERE:	Dott. Giorgio Longu
CONSIGLIERE	Dott. Nicola Leone
CONSIGLIERE:	Dott. Maria Paola Marcia (relatore)
PRIMO REFERENDARIO:	Dott.ssa Valeria Mistretta
PRIMO REFERENDARIO:	Dott. Michele Scarpa
PRIMO REFERENDARIO:	Dott.ssa Lucia D'Ambrosio

Nella camera di consiglio del 3 ottobre 2007e del 23 ottobre 2007;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna;

Visto il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74, che ha apportato modifiche al predetto decreto;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la richiesta di parere pervenuta dal Sindaco del Comune di **SINDIA** a mezzo della nota prot. 3762 in data 17 luglio 2007 sull'applicazione della materia dei "corrispettivi e incentivi per la progettazione" di cui all'art. 92, comma 5 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 (recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle

direttive comunitarie);

Vista la deliberazione n. 6 del 17 luglio 2007 con la quale il Consiglio delle Autonomie, valutandone l'ammissibilità, ha trasmesso alla Sezione del controllo la medesima richiesta;

Vista la nota prot. n. 597/Pres del 25 luglio 2007 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Maria Paola Marcia;

Vista la nota prot. n. 489 del 28 settembre 2007 con cui il Magistrato istruttore, Consigliere Maria Paola Marcia, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Viste le ordinanze n.33 del 25 settembre 2007 e n.37 del 18 ottobre 2007 con le quali il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per le adunanze del 3 ottobre 2007 e del 23 ottobre 2007 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

P R E M E S S O

la Sezione deve preliminarmente verificare l'ammissibilità delle richieste di parere sotto il profilo soggettivo ed oggettivo, nonché la loro ricevibilità e procedibilità;

C O N S I D E R A T O

1. Alla luce del costante orientamento espresso dalla Sezione di controllo, nonché dalle altre articolazioni della Corte dei conti (Sezione delle Autonomie e Sezioni regionali) la legittimazione alla richiesta dei pareri è propria degli Organi rappresentativi dell'Ente.

In tali termini, pertanto, è stata data applicazione alla citata disposizione (art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003) la quale, peraltro, prevede che le richieste vengano, di norma, formulate tramite il Consiglio delle autonomie locali oramai istituito e funzionante. A tal riguardo, anzi, va richiamato il regolamento appositamente adottato con deliberazione n. 13 del 30 ottobre 2006 dal Consiglio delle Autonomie per disciplinare la materia, ove si prevede espressamente da un lato che – di norma – la richiesta di parere debba provenire dagli organi rappresentativi dell'Ente ovvero da Organi espressamente delegati (art. 3, comma 3), dall'altro che le richieste di parere sono trasmesse alla Sezione regionale a cura dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio delle Autonomie locali previa ricognizione della portata interpretativa ed innovativa del parere medesimo (art. 2, comma 1).

A tale riguardo, però, la Sezione, sul presupposto del carattere non automaticamente preclusivo della citata disposizione statale che prevede il tramite del Consiglio delle Autonomie, ha ritenuto di poter continuare a valutare, caso per caso, la ricevibilità di richieste di pareri che vengano avanzate direttamente dagli Enti locali (parere n. 2/2004 del 12 maggio 2004; parere n. 6/2004 del 27 luglio 2004; parere n. 1/2006 del 17 gennaio 2006; parere n. 4/2006 del 13 febbraio; parere n. 8/2007 dell'11 maggio 2007), pur dovendo auspicare per il futuro un progressivo pieno coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie per assicurare la compiuta realizzazione del disegno contemplato dal Legislatore (espressamente in tal senso parere n. 11/2007).

Nel caso all'esame, in conseguenza, la Sezione prende atto che la richiesta all'esame, già inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali (il 23 luglio u.s.) è ulteriormente pervenuta dal Sindaco, ritualmente formulata e sottoscritta. Se ne dichiara conseguentemente l'ammissibilità.

2. Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle "materie di contabilità pubblica", ossia limitatamente alla normativa (e ai relativi atti applicativi) in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese, disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale, né deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi. E ciò per evitare il rischio di interferenze e condizionamenti da parte della Corte dei conti nei processi decisionali di spettanza delle Amministrazioni, dovendosi altresì anche evitare di orientare le Amministrazioni medesime nelle scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario.

3. Nella richiesta in esame il Sindaco riferisce di voler acquisire parere sulla materia dei "corrispettivi e incentivi per la progettazione" (art. 92, comma 5 del d. lgs. N. 163/2006) da disciplinarsi con l'adottando Regolamento Comunale intitolato "*regolamento comunale per la costituzione e registrazione del fondo incentivante*" di cui ha allegato copia in bozza. La norma prevede che <<...una somma non superiore del 2% 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 del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del 2% è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. Le quote parti della predetta somma corrispondenti a prestazioni che non sono svolte dai predetti dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, costituiscono economie...>>

All'adozione del regolamento si frappongono – secondo quanto il Sindaco riferisce –all'interno del Comune incertezze di carattere interpretativo ed applicativo tra gli amministratori, il personale e i soggetti sindacali, tra loro in disaccordo circa la percentuale della quota prevista in legge da riconoscersi al personale interno dell'Ente nell' eventualità di conferimento all'esterno dell'incarico di progettazione.

Questa Sezione per la richiesta di parere, avente ad oggetto gli "incentivi" da erogarsi al personale amministrativo che partecipa al procedimento per la realizzazione di opere pubbliche ex art. 18 legge n. 109/1994, ha già precisato che l'argomento "de quo" esulerebbe dalla materia della contabilità pubblica, in quanto attinente a istituti amministrativi di carattere organizzativo – retributivo, insuscettibili di determinare dirette ricadute sull'assetto contabile – finanziario, atteso che la misura del "fondo" resterebbe, allo stato, impegnato nella medesima complessiva entità, prospettandosene, in sede consultiva e residuale, esclusivamente l'indicazione del numero dei beneficiari e dei presupposti per il rispettivo riparto (v. parere n. 5/2007).

Nel presente caso, però, il parere richiesto si risolve nell' interpretazione da attribuire alle prescrizioni di cui alla citata norma(art. 92 d. lgs. 163/2006) e alla sua corretta attuazione a mezzo di atti di natura regolamentare. Va ulteriormente osservato – ai fini dell' ammissibilità della richiesta di attività consultiva- che la questione presenta significativi profili di natura contabile-finanziaria, attesa la prevista destinazione a titolo di economie di bilancio da assicurarsi alle somme, per ipotesi, non utilizzate (non distribuite), al fine di ricondurle nella

disponibilità generale degli stanziamenti di bilancio. La richiesta è da ritenersi perciò ammissibile.

5. La norma- con cui si persegue l' incentivazione dell' ottimale utilizzo delle professionalità interne e il conseguente risparmio di spesa sugli affidamenti esterni - risulta principalmente rivolta a regolare il caso di lavori assunti e realizzati da personale in organico dell' Ente da remunerare aggiuntivamente attraverso gli "incentivi" , essendo ovviamente da escludersi tale modalità di corrispettivo per i professionisti "esterni". Solo in tal caso, infatti, può ammettersi il prelevamento della prevista quota (nella misura massima del 2% dell' importo a base di gara) per il finanziamento del "fondo incentivante". Altrettanto inequivocabilmente- per il caso di prestazioni affidate all' esterno- la norma sembra diretta ad assicurare che *<<...le quote parti della predetta somma (nel massimo del 2% dell'importo posto a base di gara...) corrispondenti a prestazioni che non sono svolte dai predetti dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, costituiscono economie...>>*. Ciò in quanto, per il caso di lavori affidati all'esterno, soppesata adeguatamente la riduzione obiettiva di carico di lavoro e responsabilità in capo alle strutture interne, deve proporzionalmente ridursi la quota- parte a disposizione del "fondo" per il riconoscimento e la distribuzione degli incentivi al personale interno, la cui erogazione è strettamente connessa all'effettività delle prestazioni. Infatti, secondo tutta la normativa sulla materia (negli stessi termini l'abrogato art. 18 della legge quadro n 109/ 1994 e le ulteriori fonti applicative regolamentari), gli incentivi a carico del fondo sono strettamente connessi all'effettività delle prestazioni, dovendosi evitare ogni ingiustificato aggravio di oneri a carico degli stanziamenti di bilancio degli Enti, già tenuti a sostenere in favore dei soggetti esterni i costi dell'opera ragguagliati alle tariffe degli ordini professionali. Il finanziamento del fondo, quindi, rispetto ai detti costi presenta indiscutibilmente carattere aggiuntivo, ragione per cui va assicurato da parte dell'Amministrazione il trattenimento delle quote a titolo di economie di bilancio ogni qualvolta se ne determinino le condizioni favorevoli, ossia non si riscontrino i presupposti per la loro distribuzione.

A tali finalità risultano ispirate le prescrizioni di legge in esame e ad esse deve integralmente aderire il previsto regolamento dell'Ente, in caso contrario dovendosene rilevare l' illegittimità.

Sul punto, inoltre, va sottolineata la diversa prevalenza da riconoscersi alla fonte regolamentare rispetto a quella – pur richiamata dal Legislatore – della contrattazione decentrata, anch'essa tenuta, in ogni caso, ad uniformarsi alle prescrizioni normative, ma certamente non esposta alle medesime conseguenze pregiudizievoli cui, viceversa, risulta esposto l'Ente a seguito dell'adozione di un regolamento viziato suscettibile di pronuncia in sede contenziosa circa la sua coerenza ed aderenza alla normativa primaria.

6. In conseguenza, l'atto (o, se si preferisce, l'accordo) di predeterminazione dei criteri e delle modalità per la corretta ripartizione degli incentivi, affidato alla sede della contrattazione decentrata, deve essere assunto in concreta aderenza alle finalità soprarichiamate, disponendo delle indicazioni fornite dalla stessa norma per graduare agevolmente i criteri di erogazione (entità e complessità dell'opera da realizzare, graduazione delle responsabilità tecnico-professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgersi all'interno dell'ente).

Tale concordata predeterminazione, se ed in quanto rispettosa dei canoni di legge, potrà essere assunta dall'Ente a base del richiamato regolamento.

Medesimi criteri di coerenza e rispetto della normativa primaria ben possono e devono essere individuati – nell'accordo e poi nel regolamento - anche per la eventuale distribuzione della parte inferiore alla quota massima del 2% per il caso di affidamento all'esterno, da riconoscersi o meno ai dipendenti interni a seguito e per effetto di una ponderata misurazione dell'effettività e della quantità della prestazione congiuntamente svolta, esaminata nel suo rapporto di incidenza con quella conferita e realizzata da soggetti esterni. Né tali documenti devono consentire dubbi interpretativi circa la destinazione ad economia di bilancio delle quote-parti del fondo non distribuite per insussistenza dei presupposti, da sottrarsi al regime contrattuale delle "risorse decentrate", secondo l'esplicita volontà della legge in esame.

La graduazione, fondata su parametri numerico-quantitativi, riguarda tutte le figure professionali o le prestazioni di servizio che intervengono nel procedimento, compresa quella del responsabile del procedimento che deve soggiacere alle medesime valutazioni quantitative di proporzionalità e incidenza delle sue prestazioni e responsabilità rispetto a quelle conferite all'esterno.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione

D E L I B E R A

e nei termini qui esposti viene reso il richiesto parere del Comune di **SINDIA** di cui in epigrafe

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di **SINDIA**, al Direttore generale del Comune e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 3 ottobre 2007 e del 23 ottobre 2007.

IL PRESIDENTE

(prof. avv. Giuseppe Palumbi)

IL RELATORE

(Cons. avv. Maria Paola Marcia)

Depositata in Segreteria in data 08 novembre 2007

IL DIRETTORE

(Dott.ssa Anna Maria Ferrero)