



Corte dei Conti
Sezione regionale di controllo per la Basilicata
Potenza

Deliberazione n. 115/2013/PAR

Parere n. 16/2013

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati:

Presidente di Sezione	dott. Francesco LORUSSO	Presidente
Consigliere	dott. Rocco LOTITO	Componente
Primo-referendario	dott. Giuseppe TETI	Componente
Referendario	dott. Donato LUCIANO	Componente-relatore

nell'adunanza del 9 ottobre 2013;

Visto l'art.100 della Costituzione;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n.14/2000 in data 16 giugno 2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stato deliberato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visti gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nell'adunanza del 27 aprile 2004;

Viste le modificazioni e integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione 9/SEZAUT/2009/INPR nell'adunanza del 4 giugno 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione n. 8/CONTR/10 del 26 marzo 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite in sede di controllo, depositata il 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 inoltrata dal Sindaco del Comune di Venosa (PZ);

Vista l'ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo n. 47 del 9 ottobre 2013, con la quale è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione per l'odierna adunanza e con la quale è stato anche nominato il Magistrato relatore;

Udito nella camera di consiglio il Magistrato relatore dott. Donato LUCIANO;

Premesso in fatto

Con richiesta di parere ex art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Sindaco del Comune di Venosa (PZ) ha chiesto un parere in ordine alla corretta determinazione dei compensi dovuti ai dipendenti del profilo tecnico per l'attività di progettazione e direzione dei lavori ai sensi dell'art. 92, comma 5, D. Lgs. 163/2006.

In particolare l'Ente ha chiesto «... *come si debba correttamente applicare il dettato normativo, ai fini della determinazione dei compensi dovuti ai dipendenti di profilo tecnico, ossia se:*

- a) *la quota non superiore al 2 per cento della somma posta a base d'asta di un'opera o di un lavoro debba essere comprensiva anche dell'IRAP, oltre che degli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione, riducendo così l'importo netto percepito dai dipendenti tecnici;*
- b) *l'importo corrispondente all'IRAP debba essere quantificato "al di fuori ed in aggiunta" alla quota non superiore al 2 per cento di cui sopra, senza incidere sull'importo dell'incentivo percepito dagli interessati».*

Considerato in diritto

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, ha previsto che «le

Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica".

Secondo la stessa disposizione *"...analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".*

Ammissibilità della richiesta

Occorre preliminarmente verificare la sussistenza congiunta del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

- Requisito soggettivo:

I pareri possono esser richiesti dalle Regioni e *"...di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito"* dai Comuni, dalle Province e dalle Città metropolitane.

La previsione dell'inoltro delle richieste di parere tramite il Consiglio delle autonomie locali testimonia la volontà del legislatore di creare, a regime, un sistema di filtro onde limitare le richieste dei predetti enti, ma non impedisce agli stessi di avanzare direttamente tali istanze.

Pertanto, la mancata istituzione del Consiglio delle autonomie locali, previsto dall'art. 123 della Costituzione, non può considerarsi motivo ostativo alla richiesta diretta da parte degli enti tassativamente indicati, a condizione che l'istanza provenga dai massimi organi rappresentativi (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco o, nel caso di atti di normazione, Presidente del Consiglio regionale, provinciale e comunale).

La richiesta del parere in esame è ammissibile sotto il profilo soggettivo in quanto proviene dal Comune di San Severino Lucano ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

- Ambito oggettivo

I pareri previsti dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, attengono alla *"materia di contabilità pubblica"*. Tale nozione comprende, oltre alle questioni tradizionalmente riconducibili al concetto di contabilità pubblica (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici) anche i *«quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di*

contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziari dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio» (SS.RR., Deliberazione 17 novembre 2010, n.54).

Va ricordato in ogni caso che, come già precisato in numerose delibere di questa Sezione, l'attività consultiva della Corte dei conti può riguardare esclusivamente questioni giuridiche di carattere generale e astratto.

Sono da ritenersi inammissibili, pertanto, richieste di pareri che comportino valutazione di casi o atti gestionali specifici che determinerebbero un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività gestionale dell'Ente, con un coinvolgimento della Magistratura contabile nell'amministrazione attiva certamente incompatibile con le funzioni alla stessa attribuite dal vigente ordinamento e con la sua fondamentale posizione di indipendenza e neutralità (posta anche nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche) quale organo magistratuale al servizio dello Stato-comunità.

La funzione consultiva, inoltre, non può svolgersi in ordine a quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi che possano interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame: i) non risulta interferire con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altre magistrature; ii) presenta il carattere della generalità e dell'astrattezza nei limiti in cui, dall'esame della fattispecie concreta, potranno essere indicati principi interpretativi di carattere generale utilizzabili anche da parte di altri enti qualora insorgesse la medesima questione interpretativa.

Ciò premesso, la Sezione ritiene che la richiesta di parere in esame è ammissibile anche sul piano oggettivo in quanto attiene al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e contabile dell'ente.

Merito

L'art. 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dispone che *“Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione ... 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”.

Su tale norma e su quella di cui all'art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono sorti, in passato, alcuni dubbi interpretativi legati all'esigenza di chiarire se i compensi dovuti dall'amministrazione ai propri dipendenti (personale tecnico e personale dell'avvocatura interna) debbano essere corrisposti al netto o al lordo dell'Irap e, cioè, se l'Irap debba rimanere a carico del lavoratore ovvero dell'amministrazione.

Nel senso della determinazione del compenso professionale senza la trattenuta, nei confronti del dipendente, della quota Irap (dovendo detta imposta rimanere a carico dell'amministrazione), si sono pronunciate le Sezioni regionali di controllo dell'Emilia-Romagna (deliberazione n. 34 del 27 giugno 2007 concernente specificamente gli avvocati), dell'Umbria (deliberazione n. 11 del 22 ottobre 2007, anch'essa relativa specificamente agli avvocati, e deliberazione n. 1 del 28 febbraio 2008, concernente l'incentivo per i tecnici), del Veneto (deliberazioni n. 22 del 21 maggio 2008 e n. 49 del 3 luglio 2008, concernenti entrambe le fattispecie), della Puglia (deliberazione n. 31 del 30 ottobre 2008, concernente specificamente i tecnici), della Basilicata (deliberazione n. 185 del 26 novembre 2008) e del Molise (deliberazione n. 6 del 24 febbraio 2009, relativa all'incentivo per i tecnici).

Di segno diverso sono state le considerazioni espresse sul punto dalla Sezione regionale della Lombardia (deliberazioni n. 4 dell'11 febbraio 2008 e n. 101 del 4 dicembre 2008), la quale, rilevando che i fondi relativi alle diverse competenze aggiuntive spettanti al personale già ricomprendono quanto l'amministrazione pubblica dovrà versare all'erario sia per i contributi assistenziali e previdenziali sia a titolo di Irap, ha ritenuto che il compenso professionale deve essere corrisposto al dipendente al netto degli "oneri riflessi", intendendo con tale locuzione "tutti gli oneri", ivi inclusa la quota Irap.

La questione è stata tuttavia risolta dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 33/CONTR/2010, adottata in funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78.

Con tale deliberazione le Sezioni Riunite delle Corti, richiamando anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 33 del 26 gennaio 2009, hanno chiarito che nell'espressione "*oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione*" di cui all'art. 92, comma 5, del decreto legislativo 12

aprile 2006, n. 163 (così come in quella di *“oneri riflessi”* di cui all’art. 1, comma 208, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) non debba essere ricompresa l’Irap, che costituisce, invece, un onere fiscale a carico esclusivo dell’amministrazione. Afferma la citata deliberazione che *“...anche l’interpretazione sistematica delle disposizioni all’esame è confermativa della soluzione che esclude la riconducibilità dell’IRAP nell’ambito degli “oneri riflessi”. Sia la Corte dei conti (nelle deliberazioni citate), che il Consiglio di Stato (adunanza plenaria sent. n.32 del 1994) ritengono che i compensi professionali da corrispondere a titolo di onorari ai dipendenti comunali appartenenti all’Avvocatura interna, oltre che del personale tecnico, costituiscono parte della retribuzione; sicché, per detti soggetti, non si realizzano i presupposti per l’applicazione dell’IRAP, dato che tali soggetti sono privi di autonoma organizzazione ... Infatti, il presupposto impositivo dell’IRAP si realizza in capo all’ente che eroga il compenso di lavoro dipendente, il quale rappresenta il soggetto passivo dell’imposta, cioè colui che, nella valutazione del legislatore, in quanto titolare di detta organizzazione è tenuto a concorrere alle spese pubbliche, ai fini di detto tributo; conseguentemente l’onere fiscale non può gravare sul lavoratore dipendente in relazione a compensi di natura retributiva (Agenzia delle Entrate, Risoluzione n.123/E del 2 aprile 2008) bensì unicamente sul datore di lavoro”*. Resta fermo, naturalmente, che gli enti che corrispondono compensi incentivanti per la progettazione ovvero compensi professionali alle avvocature interne sono tenuti, sul piano contabile, a prevedere e accantonare nei rispettivi fondi gli importi necessari a fronteggiare il pagamento dell’IRAP (che sul piano dell’obbligazione giuridica grava esclusivamente sull’ente), rendendoli indisponibili.

Alla luce delle argomentazioni che precedono, l’onere per il pagamento dell’Irap afferente ai compensi incentivanti dovuti ai tecnici dipendenti grava sul datore di lavoro e non sul lavoratore ma, tenuto conto delle modalità di copertura di *“tutti gli oneri”*, va finanziato con i fondi lordi appositamente stanziati, non potendo costituire un onere finanziario *“aggiuntivo”* per l’ente. Pertanto, le disposizioni sulla provvista e la copertura degli oneri di personale (tra cui l’Irap) si riflettono, in sostanza, sulle disponibilità dei fondi per la progettazione ripartibili nei confronti dei dipendenti aventi titolo, da calcolare al netto delle risorse necessarie alla copertura dell’onere Irap gravante sull’amministrazione.

P.Q.M.

Nelle considerazioni esposte è il parere della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Basilicata.

DISPONE

Che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, all'Amministrazione richiedente e al Presidente del coordinamento delle Sezioni regionali di controllo della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Così deciso in Potenza, nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013.

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE
F.to Dott. Francesco LORUSSO

I COMPONENTI

F.to Dott. Rocco LOTITO

F.to Dott. Giuseppe TETI

F.to Dott. Donato LUCIANO - relatore

Depositata in Segreteria il 9 ottobre 2013
II FUNZIONARIO
PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO