



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 135/2018/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 11 dicembre 2018, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Maria Teresa POLITO	Presidente
Dott.	Luigi GILI	Consigliere Relatore
Dott.	Mario ALI'	Consigliere
Dott.	Cristiano BALDI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra CUCUZZA	Referendario
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Referendario
Dott.	Marco MORMANDO	Referendario

Vista la richiesta di parere proveniente dal Presidente della Regione Piemonte formulata con nota in data 20.11.2018 e pervenuta il 22.11.2018, recante un quesito in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

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, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Consigliere dott. Luigi Gili;

PREMESSO

Con la nota in epigrafe il Presidente della Regione Piemonte ha formulato una richiesta di parere in relazione alla disciplina applicabile agli incentivi in favore dei dipendenti tecnici delle amministrazioni pubbliche a seguito delle modifiche introdotte dagli artt. 13 e 13 bis del d.l. n. 90/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e successivamente dall'entrata in vigore dell'art. 113 d.lgs. 50/2016 e dall'abrogazione della pregressa disciplina.

La richiesta in esame è preceduta:

- 1) dalla precisazione secondo cui la Regione Piemonte, dopo l'entrata in vigore dell'art. 13-bis, comma 1, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, come convertito nella legge 11 agosto 2014, n. 114 – che ha inserito i commi da 7-bis a 7-quinquies all'art. 93 del d.lgs. 163/2006 dettando una nuova disciplina dell'incentivazione delle funzioni tecniche dei dipendenti delle p.a. – non ha disciplinato i criteri di riparto delle risorse destinate alla predetta incentivazione allo svolgimento delle dette funzioni dei dipendenti regionali;
- 2) dalla ulteriore precisazione secondo cui la Regione Piemonte ha comunque accantonato somme da destinare all'incentivazione dello svolgimento di funzioni tecniche da parte dei dipendenti con l'approvazione dei quadri economici di plurimi interventi di lavori ed opere pubbliche, nel periodo di tempo antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016, con riferimento a prestazioni rese dopo l'entrata in vigore dei commi da 7-bis a 7-quinquies all'art. 93 del d.lgs. 163/2006 e relative a bandi pubblicati prima dell'entrata in vigore del citato d.lgs. 50/2016;
- 3) dalla conclusiva precisazione secondo cui le prestazioni consistenti nell'esercizio di funzioni tecniche – compiute dopo l'entrata in vigore del d.l. 90/2014, convertito nella legge 114/2014 ed inerenti a bandi pubblicati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 – sono state effettivamente svolte dai dipendenti regionali incaricati.

Tutto ciò precisato e premesso, è stato chiesto un parere riguardo:

- 1) alla stipulazione di un accordo tra la Regione Piemonte e le Organizzazioni sindacali e le RSU con ad oggetto la definizione delle regole di riparto delle risorse – già accantonate al momento dell'approvazione dei lavori e delle opere pubbliche e dei

relativi quadri economici e tuttora presenti nel bilancio regionale – destinate all’incentivazione delle funzioni tecniche svolte da dipendenti regionali dopo l’entrata in vigore (26 agosto 2014) dei commi da 7-bis a 7-quinquies dell’art. 93 del d.lgs. 163/2006, come inseriti dall’art. 13-bis del d.l. 90/2014, convertito dalla legge 114/2014, e relative a bandi pubblicati prima dell’entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 (riparto comunque da disciplinare nell’accordo Regione – Organizzazioni sindacali – RSU nel rispetto delle disposizioni normative applicabili al momento del compimento delle attività incentivabili, e per tutte le attività compiute dopo il 26 agosto 2014 riferite a bandi pubblicati prima dell’entrata in vigore del d.lgs. 50/2016);

- 2) all’utilizzo di risorse rientranti nel fondo salario accessorio del personale di categoria, per il pagamento di incentivi alle funzioni tecniche, considerato che nel contratto decentrato, sottoscritto il 22.12.2017, è stata prevista, tra gli impieghi di detto Fondo, anche la destinazione agli incentivi tecnici di cui sopra”.

In buona sostanza, con l’ultimo quesito si chiede se le risorse, da destinare agli incentivi delle funzioni tecniche, debbano o meno essere comprese nel fondo per il trattamento accessorio del personale di categoria, così come disposto nel contratto decentrato sottoscritto il 22.12.2017.

AMMISSIBILITA’

L’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante “disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest’ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle “forme di collaborazione” tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l’esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l’altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l’ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione

dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, "di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali", ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La richiesta di parere in esame, proveniente da una Regione e sottoscritta dal Presidente, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a 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, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione

all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni, la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo, non solo in quanto relativa alla materia della contabilità pubblica, come delineata dalle SS.RR. con la richiamata deliberazione n. 54/2010 ma anche in quanto afferente all'interpretazione di disposizioni riguardanti le condizioni e i limiti per il riconoscimento di compensi aggiuntivi ai dipendenti incidenti sulle spese di personale dell'ente.

MERITO

Preliminarmente, la Sezione ritiene di ribadire quanto già esplicitato attraverso la Deliberazione n. 177/2017, adottata in occasione dello scrutinio di quesiti formulati sempre dalla Regione Piemonte in relazione alla disciplina applicabile agli incentivi in favore dei dipendenti tecnici delle amministrazioni pubbliche a seguito delle modifiche introdotte dagli artt. 13 e 13 bis del d.l. n. 90/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e successivamente dall'entrata in vigore dell'art. 113 d.lgs. 50/2016 e dall'abrogazione della pregressa disciplina, vale a dire che la funzione consultiva è diretta a fornire un ausilio all'Ente richiedente per le determinazioni che lo stesso è tenuto ad assumere nell'esercizio delle proprie funzioni, restando ferma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di esercizio delle prerogative gestorie.

Sempre preliminarmente, giova rammentare che sulla materia degli incentivi tecnici il d.l. n. 90/2014 (come convertito dalla legge n. 114/2014) ha modificato la disciplina di cui al d.lgs. n. 163/2006, prevedendo la costituzione di un unico fondo per la progettazione e l'innovazione, nel quale far confluire risorse in misura non superiore al due per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro, da destinare per l'80% ai dipendenti che avessero svolto funzioni tecniche, con esclusione dei dirigenti, e per il 20% all'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie (nuova formulazione dell'art. 93 commi 7 bis, 7 ter e 7 quater del d.lgs. 163/2006).

Più in particolare, come ricordato dal comune istante nella nota richiamata in premessa, l'art. 13 del decreto legge sopra citato ha abrogato l'art. 92, commi 5 e 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice dei contratti pubblici), recante la previgente disciplina relativa agli incentivi spettanti a dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici per le attività di progettazione (comma 5) e pianificazione (comma 6).

L'art. 13-bis del medesimo decreto legge, introdotto in sede di conversione e in vigore dal 19 agosto 2014, ha poi dettato una nuova normativa in materia, confluita nell'art. 93, del codice dei contratti pubblici, ai commi da 7-bis a 7-quinquies.

La novella, in buona sostanza, ha confermato la possibilità di remunerare i dipendenti incaricati dello svolgimento di determinate attività secondo i modi e criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e recepiti in un regolamento dell'ente.

Ciò che, anche ai fini della presente pronuncia in ordine al primo quesito formulato, occorre evidenziare è il fatto che la novella del 2014 ha demandato ad un regolamento, da adottarsi dalle singole amministrazioni, il compito di fissare, nei limiti di legge, la percentuale effettiva di risorse da far confluire nel fondo e di determinare le modalità e i criteri di ripartizione delle stesse, per ciascuna opera o lavoro, fra le varie figure tecniche coinvolte (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori).

La Sezione prende atto che la Regione Piemonte, dopo l'entrata in vigore della disciplina normativa del 2014 - disciplina come noto successivamente abrogata dal nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016) che con l'art. 113 ha dettato la vigente disciplina degli incentivi per funzioni tecniche - pur accantonando le somme da destinare all'incentivazione dello svolgimento di funzioni tecniche da parte dei dipendenti, nel periodo di tempo antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016, con riferimento a prestazioni rese dopo l'entrata in vigore dei commi da 7-bis a 7-quinquies all'art. 93 del d.lgs. 163/2006 (e relative a bandi pubblicati prima dell'entrata in vigore del citato d.lgs. 50/2016), non ha disciplinato i criteri di riparto delle risorse destinate alla predetta incentivazione allo svolgimento delle funzioni dei dipendenti regionali.

Ciò nonostante, questa Sezione ritiene di dover ribadire l'orientamento già espresso, a fronte di richiesta in subiecta materia, con la deliberazione n. 177 del 2017, secondo il quale "...il diritto all'incentivo deve essere corrisposto sulla base della normativa vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate senza che possa essere modificato da disposizioni di legge successive che ne riducano i presupposti e ne limitino l'entità".

In effetti, la Regione, in precedenza, tra l'altro aveva chiesto se fosse possibile "disciplinare - anche dopo l'abrogazione dell'art. 93, commi da 7-bis a 7-quinquies, del d.lgs. 163/2006, e s.m.i. e delle precedenti disposizioni riguardanti l'incentivazione allo svolgimento di funzioni tecniche - le modalità ed i criteri di riparto tra i dipendenti aventi diritto delle risorse già accantonate prima dell'entrata in vigore dei citati commi da 7-bis a 7-quinquies per attività incentivabili svolte nel periodo di vigenza delle disposizioni dettate dagli stessi commi da 7-bis a 7-quinquies dell'art. 93 del d.lgs. 163/2006 e s.m.i."

Al riguardo, la Sezione aveva rilevato che è ammessa la possibilità di “..disciplinare con regolamento la distribuzione di risorse, che siano state già accantonate, anche in favore di soggetti che abbiano svolto l’attività incentivabile prima dell’adozione del relativo Regolamento. In particolare, quanto ad attività incentivabili svolte nel periodo di vigenza della disciplina introdotta nel 2014, ...ed a seguito della disciplina introdotta nel 2014, a differenza della disciplina pregressa, posto che l’accantonamento non è più legato alla singola opera o lavoro, ma confluisce in un unico fondo, di cui solo l’ottanta per cento dell’ammontare complessivo è destinato agli incentivi in favore dei dipendenti tecnici, sussiste una difformità fra i criteri in base ai quali la Regione avrebbe accantonato le risorse (ante 2014) ed i criteri di accantonamento delle risorse vigenti al momento di effettivo svolgimento dell’attività incentivabile (post 2014), che si riverbera inevitabilmente sulla base di calcolo del diritto all’incentivo del dipendente pubblico: di modo che, da una parte, è escluso che l’ente possa con regolamento incidere retroattivamente sulle modalità di accantonamento delle risorse, e, dall’altra, deve parimenti escludersi che lo stesso possa oggi disciplinare la distribuzione di risorse accantonate secondo criteri non uniformi a quelli in vigore al momento di svolgimento dell’attività incentivabile”.

Sul punto, la Sezione, in accordo con l’indirizzo espresso dalla Corte di Cassazione (ex multis, Cass., Sez. Lav., sent. n. 13384 del 19.7.2004), secondo cui il diritto all’incentivo costituisce “un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l’obbligo per l’Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l’erogazione del compenso”, è dell’avviso che dal compimento dell’attività nasca il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive che non hanno alcuna efficacia retroattiva.

Ne discende che la natura retributiva del diritto all’incentivo in parola, che matura con il compimento dell’attività richiesta senza poter subire modifiche in conseguenza di leggi sopravvenute prive di efficacia retroattiva, porta a ritenere che le attività compiute prima dell’entrata in vigore della riforma di cui sopra possano essere remunerate con gli incentivi fissati secondo le modalità e i criteri definiti nell’ambito del previgente quadro normativo anche se la liquidazione avvenga in data successiva.

Con le predette precisazioni in ordine alla possibilità di erogazione e ripartizione dell’incentivo, l’ente rimane per il resto libero nell’esercizio della propria attività discrezionale oltre che del proprio potere regolamentare quanto alle valutazioni pertinenti la stipulazione di un accordo con le Organizzazioni sindacali e le RSU in relazione alla definizione del riparto delle risorse accantonate all’epoca dell’approvazione dei lavori e delle opere pubbliche in funzione dell’incentivazione delle funzioni tecniche svolte da dipendenti regionali dopo l’entrata in vigore – 26 agosto 2014 – della novella di cui al d.l. n. 90/2014, come convertito dalla legge n.

114/2014, e relative a bandi pubblicati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016.

Quanto al secondo quesito, formulato con la presente richiesta di parere, in base al quale si chiede di stabilire se gli incentivi per funzioni tecniche, a seguito dell'accordo confluito nel contratto decentrato stipulato nel 2017, vale a dire in costanza della disciplina normativa di cui al d.lgs. n. 50/2016, debbano essere sostenuti o meno con ricorso a risorse rientranti nel trattamento salariale accessorio del personale di categoria, la Sezione osserva, preliminarmente, che modalità e criteri di ripartizione del fondo incentivante sono previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti. Detto regolamento è lo strumento utile al fine di verificare che gli incentivi non vengano distribuiti a pioggia ma realizzando una finalità realmente incentivante che tenga conto delle attività concretamente svolte: tanto è vero che, sempre ai sensi del terzo comma, la corresponsione dell'incentivo "è disposta dal dirigente o dal responsabile del servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti".

Ebbene, secondo la giurisprudenza contabile, (v., ex multis, Sez. Controllo Lombardia, delib. nn. 305/2017 e 93/2018), posto che "la disciplina sugli incentivi tecnici prevista dal citato art. 113, comma 2, del nuovo codice dei contratti pubblici si applica alle procedure bandite successivamente all'entrata in vigore dello stesso, come fatto palese dall'art. 216, comma 1, l'adozione del regolamento di cui al successivo comma 3 rimane una condizione essenziale ai fini del legittimo riparto tra gli aventi diritto delle risorse accantonate sul fondo. Ciò, evidentemente, perché esso è destinato ad individuare le modalità ed i criteri della ripartizione, oltre alla percentuale, che comunque non può superare il tetto massimo fissato dalla legge" (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 353/2016/PAR).

Ciò premesso, la Sezione rileva che la legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205), con il comma 526 dell'articolo 1, ha aggiunto all'articolo 113 del d.lgs. n. 75 del 2016, il comma 5-bis, il cui testo è il seguente: "Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture".

In tal modo 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 (vale a dire, che "...l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016.")

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.

Del resto, sia il comma 1 che il comma 2 dell'art 113 citato, già disponevano che tutte le spese afferenti gli appalti di lavori, servizi o forniture, debbano trovare imputazione sugli stanziamenti previsti per i predetti appalti. Il novellato comma 5 bis rafforza tale intendimento – incentivi tecnici collocati al di fuori del tetto di spesa del trattamento accessorio - ed individua come determinante, ai fini dell'esclusione degli incentivi tecnici dai tetti di spesa sopra citati, l'imputazione della relativa spesa sul capitolo di spesa previsto per l'appalto.

Tutto ciò premesso, in data 10 aprile 2018, la Sezione delle Autonomie, con delibera n. 6 /SEZAUT/2018/QMIG, rivisitato il nuovo assetto normativo, ha reso l'interpretazione di cui in appresso:

"...Proprio alla luce dei suesposti orientamenti, va considerato che, sul piano logico, l'ultimo intervento normativo, pur mancando delle caratteristiche proprie delle norme di interpretazione autentica (tra cui la retroattività), non può che trovare la propria ratio nell'intento di dirimere definitivamente la questione della sottoposizione ai limiti relativi alla spesa di personale delle erogazioni a titolo di incentivi tecnici proprio in quanto vengono prescritte allocazioni contabili che possono apparire non compatibili con la natura delle spese da sostenere. La ratio legis è quella di stabilire 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, ancora 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. Sulla questione è anche rilevante considerare che la norma contiene un sistema di vincoli compiuto per l'erogazione degli incentivi che, infatti, sono soggetti a due limiti finanziari che ne impediscono l'incontrollata espansione: uno di carattere generale (il tetto massimo al 2% dell'importo posto a base di gara) e l'altro di carattere individuale (il tetto annuo al 50% del trattamento economico complessivo per gli incentivi spettante al singolo dipendente). Oltre alla esplicita afferenza della spesa per gli incentivi tecnici al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture è da rilevare 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).

Si tratta, quindi di una platea ben circoscritta di possibili destinatari, accomunati dall'essere incaricati dello svolgimento di funzioni rilevanti nell'ambito di attività espressamente e tassativamente previste dalla legge (in senso conforme: SRC Puglia n. 5/2017/PAR e n. 108/2017/PAR).

Va rilevato, inoltre, che per l'erogazione degli incentivi l'ente deve munirsi di un apposito regolamento, essendo questa la condizione essenziale ai fini del legittimo riparto tra gli aventi diritto delle risorse accantonate sul fondo (in termini: SRC Veneto n. 353/2016/PAR) e la sede idonea per circoscrivere dettagliatamente le condizioni alle quali gli incentivi possono essere erogate. Il comma 3 dell'art. 113 citato, infatti, fa obbligo all'amministrazione aggiudicatrice, di stabilire "i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro" nel caso di "eventuali incrementi dei tempi o dei costi". Una condizione, dunque, che collega necessariamente l'erogazione dell'incentivo al completamento dell'opera o all'esecuzione della fornitura o del servizio oggetto dell'appalto in conformità ai costi ed ai tempi prestabiliti. Se tale risulta, dunque, il quadro della materia, come configurato a seguito delle ultime modifiche normative intervenute, occorre prendere atto che l'allocatione in bilancio degli incentivi tecnici stabilita dal legislatore ha l'effetto di conformare in modo sostanziale la natura giuridica di tale posta, in quanto finalizzata a considerare globalmente la spesa complessiva per lavori, servizi o forniture, ricomprendendo nel costo finale dell'opera anche le risorse finanziarie relative agli incentivi tecnici. Questi ultimi risultano previsti da una disposizione di legge speciale (l'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016), valevole per i dipendenti di tutte le amministrazioni pubbliche, a differenza degli emolumenti accessori aventi fonte nei contratti collettivi nazionali di comparto. In altre parole, con un intervento volto a tipizzare espressamente l'allocatione in bilancio degli incentivi per le funzioni tecniche, si deve ritenere che il legislatore (che, in tal modo, ha reso "ordinamentale" il disposto di cui all'art. 113 citato) abbia voluto dare maggiore risalto alla finalizzazione economica degli interventi cui accedono tali risorse, nonostante i possibili dubbi che ne potrebbero conseguire sul piano della gestione contabile. Pur permanendo l'esigenza di chiarire le specifiche modalità operative di contabilizzazione, la novella impone che l'impegno di spesa, ove si tratti di opere, vada assunto nel titolo II della spesa, mentre, nel caso di servizi e forniture, deve essere iscritto nel titolo I, ma con qualificazione coerente con quella del tipo di appalti di riferimento. Pertanto, 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.

Ad avviso, quindi, della Sezione delle Autonomie, "...gli incentivi per le funzioni tecniche devono ritenersi non 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".

Tale principio di diritto, enunciato dalla Sezione delle Autonomie nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui è investita per legge, deve ritenersi vincolante per le Sezioni regionali di controllo chiamate a rendere pareri sulla medesima questione, escludendo l'insorgenza di contrasti interpretativi in materia.

Questa Sezione, pertanto, nel dare risposta al quesito formulato con la presente richiesta di parere, non può che attenersi al predetto principio di diritto, confermando, in tema di incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 113, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'indirizzo già ampiamente rappresentato nelle recenti Delibere nn. 54 e 56 del 2018.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nella camera di consiglio del 11 dicembre 2018.

Il Magistrato Relatore
F.to Consigliere Dott. Luigi GILI

IL PRESIDENTE
F.to Maria Teresa POLITO

Depositato in Segreteria il 19/12/2018

Il Funzionario Preposto
F.to Nicola MENDOZZA