



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Delibera n. 16/2012/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 22 febbraio 2012 composta dai Magistrati:

Dott. ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Primo referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo referendario

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;

Vista 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 la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di La Loggia, n. 15120 del 21 dicembre 2011, trasmessa per il tramite del Consiglio delle Autonomie, e pervenuta in data 19 gennaio 2012;

Vista l'Ordinanza n. 7/2012 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa

Udito il relatore;

Ritenuto in

FATTO

Il Comune istante formula una richiesta di parere in merito alla corretta interpretazione della deliberazione n. 33 del 7 giugno 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte, recante "questione di massima di particolare rilevanza concernente il computo dell'Irap in sede di determinazione dei compensi incentivanti professionali spettanti agli avvocati e ai tecnici dipendenti delle amministrazioni pubbliche".

In particolare l'Ente chiede di sapere se, nel sancire l'estraneità dell'IRAP rispetto ai c.d. "oneri riflessi", ai fini della determinazione dei compensi dovuti ai dipendenti di

profilo tecnico per l'attività di progettazione e direzione dei lavori (ex art. 92, comma 5, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 - codice dei contratti pubblici per lavori, servizi e forniture) le Sezioni riunite abbiano inteso: a) che 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 professionisti; b) che 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.

DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

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

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di La Loggia, è stata formalizzata dal suo Sindaco ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "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".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali 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.

Inoltre, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale. Il quesito posto, coinvolgendo problematiche interpretative di ordine generale relative a norme concernenti limiti alla spesa per il personale degli enti locali, può ritenersi rientrante nella materia della contabilità pubblica come sopra definita, ed essere dunque esaminato nel merito.

La richiesta si palesa, dunque, ammissibile anche dal punto di vista oggettivo.

Merito:

Le Sezioni riunite di questa Corte, con la delibera n. 33 del 7 giugno 2010, hanno deliberato in ordine ad una "questione di massima di particolare rilevanza concernente il computo dell'Irap in sede di determinazione dei compensi incentivanti professionali spettanti agli avvocati e ai tecnici dipendenti delle amministrazioni pubbliche".

Il Comune istante chiede chiarimenti in merito alla corretta interpretazione di detta deliberazione, ai fini della determinazione dei compensi dovuti ai dipendenti di

profilo tecnico per l'attività di progettazione e direzione dei lavori, ai sensi dell'art. 92, comma 5, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (codice dei contratti pubblici per lavori, servizi e forniture), che prevede 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 [...] 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 [...]".

Alla citata deliberazione delle Sezioni riunite occorre univocamente riferirsi per dare risposta al quesito posto dal Comune istante, tenuto anche conto che trattasi di pronuncia di orientamento generale alla quale le Sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi in base all'art. 17, comma 31 del D.L. n. 78/2009 convertito in Legge n. 122/2009.

Il collegio ritiene che fra le ipotesi interpretative alternative prospettate dall'Ente, e sopra riportate in fatto, quella conforme ai criteri ermeneutici individuati univocamente dalle Sezioni riunite sia la prima, secondo la quale nella determinazione della quota (non superiore al 2 per cento della somma posta a base d'asta di un'opera o di un lavoro) da destinarsi al personale tecnico per l'attività di progettazione e direzione dei lavori, deve tenersi conto anche dell'IRAP, oltre che degli oneri previdenziali ed assistenziali a carico dell'Amministrazione.

Rinviando alle argomentazioni letterali e sistematiche svolte analiticamente nella delibera n. 33 del 2010, si riportano di seguito le conclusioni cui si è pervenuti in detta sede.

Esclusa la riconducibilità dell'IRAP all'ambito dei c.d. "oneri riflessi" (e cioè di quegli oneri che ricadono sull'amministrazione, in conseguenza della corresponsione di

emolumenti al personale dipendente), si è tuttavia evidenziata la necessità di assicurare il rispetto del principio di copertura degli oneri finanziari (art. 81, comma 4 della Costituzione): “in coerenza con quanto stabilito nell’art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le somme indicate per fronteggiare in materia di pubblico impiego gli oneri di spesa, ivi inclusi i fondi di produttività e per i miglioramenti economici, costituiscono le disponibilità complessive massime e, pertanto, non superabili. In sostanza, sui bilanci dello Stato o degli altri enti pubblici, non potranno gravare ulteriori oneri che non trovino adeguata copertura”. Conseguentemente nel calcolo del fondo di progettazione interna (nei limiti del due per cento dell’importo posto a base di gara di un’opera o di un lavoro) deve tenersi conto anche della relativa IRAP generata, i cui importi l’Amministrazione sarà tenuta ad accantonare per far fronte agli obblighi tributari. Diversamente opinando, l’Ente si troverebbe a corrispondere ai dipendenti un importo superiore con conseguente aggravio di imposta IRAP, onere privo di adeguata copertura. Le disponibilità di bilancio da destinare ai “fondi” da ripartire vanno dunque computate “al netto delle somme destinate (o destinabili) a coprire gli oneri che gravano sull’amministrazione a titolo di Irap”. Come ulteriormente precisato dalle Sezioni riunite, infatti, “se si considera che l’Irap viene commisurata per le amministrazioni pubbliche alla spesa per il personale, l’incremento della retribuzione accessoria spettante, a qualsiasi titolo, determina anche l’espansione dell’imposta che deve, comunque, trovare copertura nell’ambito delle risorse quantificate e disponibili, in linea con l’obiettivo del contenimento di ogni effetto di incremento degli oneri di personale gravanti sui bilanci degli enti pubblici”.

P.Q.M.

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

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

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 22 febbraio 2012.

Il Primo Referendario Relatore
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **23 febbraio 2012**
Il Funzionario Preposto
F.to Dott. Federico SOLA