



## CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario

nell'adunanza del 12 novembre 2021 svolta da remoto ex art. 85, comma 3, lett. e) del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione Autonomie approvate nelle adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la convenzione del 16/06/2006 tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003;

VISTO il Decreto del Presidente della Corte dei conti, n. 139 del 3 aprile 2020, recante "Regole tecniche ed operative in materia di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo in attuazione del decreto legge n. 18/2020", nonché il decreto presidenziale 18 maggio 2020, contenente "Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti";

VISTA la richiesta di parere presentata in data 27 agosto 2021 dal Sindaco del comune di Livorno, come di seguito meglio specificata;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore consigliere Francesco Belsanti;

### **PREMESSO IN FATTO**

Con nota acquisita al protocollo della Sezione in data 3 settembre 2021 al n. prot. 7150, il Sindaco del comune di Livorno - per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali - ha formulato un'articolata richiesta di parere ex art. 7, comma 8, L. n. 131/2003.

In particolare, il Sindaco chiede se sia possibile attribuire efficacia retroattiva (nel caso specifico a decorrere dal 1° gennaio 2018) al nuovo Regolamento riguardante gli incentivi per funzioni tecniche ex art. 113 del D.lgs. n.50/2016, come novellato dall'art. 1, comma 526 della legge n. 217/2017, che il Comune di

Livorno sta predisponendo, al fine di utilizzare le somme che, pur in assenza di regolamento specifico, risultano essere state accantonate per ciascuna opera per le finalità previste dalla norma.

A tal fine ripercorre la giurisprudenza della Corte dei conti richiamando, ad esempio, la delibera n.93/2018 della Sezione di controllo per la Lombardia con cui quest'ultima ha ritenuto possibile liquidare gli incentivi tecnici di cui all'art. 113 cit., subordinatamente all'adozione da parte dell'Ente del previsto regolamento, anche in favore delle funzioni tecniche espletate dopo l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, ma prima dell'adozione del prescritto regolamento, a condizione che le somme siano state già accantonate allo scopo incentivante nel quadro economico dell'opera.

Il Comune evidenzia come il Consiglio di Stato, in sede consultiva, abbia ammesso la retroattività degli atti regolamentari, ossia la possibilità di distribuire mediante tali provvedimenti anche le risorse accantonate in bilancio in relazione ad attività incentivabili svolte prima dell'adozione del regolamento stesso, purché vi sia uniformità fra disciplina normativa relativa all'accantonamento e quella sulla distribuzione delle risorse.

Cita poi, il Sindaco, altra giurisprudenza contabile a supporto della retroattività dei regolamenti.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Secondo gli ormai consolidati orientamenti della giurisprudenza contabile in tema di pareri ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto il profilo oggettivo (attinenza alla materia della contabilità pubblica, così come nel tempo perimetrata dalle Sezioni riunite e dalla Sezione delle autonomie). Il legittimo esercizio della funzione consultiva presuppone, inoltre, che la richiesta di parere contenga quesiti di carattere generale ed astratto, sì da escludere che la Sezione regionale di controllo possa ingerirsi nella concreta attività gestionale dell'ente

richiedente, ovvero esprimere valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, così finendo per interferire con le attività di altri organi magistratuali.

Nel caso di specie, la richiesta di parere del Comune di Livorno deve ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto formulata dal Sindaco quale legale rappresentante dell'Ente, attraverso il Consiglio delle autonomie locali.

Allo stesso modo, la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto riferibile alla materia della "contabilità pubblica", giacché essa riguarda la normativa e i relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria precedente/seguito la gestione della spesa per il personale, con particolare riguardo all'erogazione di incentivi tecnici di cui all'art. 113 del codice dei contratti pubblici, già oggetto di pronuncia da parte di numerose Sezioni regionali, nonché della Sezione delle Autonomie.

La richiesta formulata dal Comune di Livorno riguarda un tema - quello degli incentivi tecnici - molto travagliato. In particolare, l'aspetto maggiormente controverso ha riguardato l'erogazione degli stessi per attività incentivanti svolte in mancanza del regolamento previsto dalla normativa vigente. Pertanto, si è posto il problema se sia possibile applicare retroattivamente il regolamento relativo alla distribuzione delle risorse (una volta adottato) in favore di prestazioni lavorative eseguite prima dell'entrata in vigore del predetto regolamento.

La tesi non favorevole è basata sul principio del *tempus regit actum*. In coerenza con tale principio, la conclusione è nel senso della impossibilità di attribuire efficacia retroattiva ai regolamenti, opponendosi a tale opzione l'irretroattività della legge, e quindi anche dei regolamenti, ai sensi del combinato disposto delle norme di cui agli artt. 4 e 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile.

Un orientamento favorevole ha, invece, ammesso una limitata retroattività regolamentare sulla base di un ragionamento che distingue la retroattività cd. "forte" (in cui la legge retroattiva colloca prima della propria entrata in vigore sia

la fattispecie, sia i suoi effetti) dalla retroattività cd “debole” (che corrisponderebbe alla produttività di effetti attuali, ma sulla base di una fattispecie realizzatasi in passato), ferma restando la imprescindibilità dell’adozione del regolamento ai fini della concreta ripartizione del fondo tra gli aventi diritto. L’orientamento de quo ritiene possibile, quindi, che un regolamento disciplini la suddetta ripartizione anche con riferimento a funzioni tecniche espletate prima della sua adozione, a condizione che le somme a tal fine necessarie risultino già accantonate nel preesistente quadro economico riguardante la singola opera.

Sul punto è ora intervenuta la Sezione delle Autonomie con la delibera n. 16 del 6 ottobre 2021 la quale ha sposato la tesi della retroattività del regolamento analizzando una fattispecie ben più complessa di quella sottoposta all’attenzione di questo Collegio dal Comune di Livorno.

Nel caso esaminato dalla Sezione delle Autonomie le attività incentivanti erano state svolte sotto la vigenza di una disciplina normativa ormai non più attuale, che richiedeva l’adozione di uno specifico regolamento mai adottato, però, dall’Amministrazione locale. Motivo per cui quest’ultima chiedeva un parere alla Sezione remittente circa la possibilità di adottare un regolamento (quello previsto dalla normativa all’epoca vigente) avente efficacia retroattiva, al fine di poter distribuire le risorse accantonate in bilancio per gli incentivi tecnici.

Ciò che rileva ai fini del presente parere è quanto affermato dalla Sezione delle autonomie che, pronunciandosi sulla questione di massima di interesse generale posta dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con la deliberazione n. 170/2021/QMIG, ha enunciato il seguente principio di diritto: *“ove una amministrazione locale abbia omissis di adottare, in esecuzione della disciplina normativa di riferimento vigente ratione temporis (legge n. 109/1994; d.lgs. n. 163/2006; d.lgs. n. 50/2016), il regolamento funzionale alla distribuzione degli incentivi per la progettazione realizzata sotto la vigenza di quella normativa medesima, detto regolamento potrà essere adottato ex post, nel rispetto dei limiti e parametri che la norma del tempo imponeva, a condizione che le somme relative agli incentivi alla progettazione siano state accantonate*

*ed afferiscano a lavori banditi in vigenza della suddetta normativa del tempo”.*

Tale principio, affermato per la ben più complessa fattispecie esaminata dalla Sezione delle Autonomie, non può che applicarsi, a fortiori, alla fattispecie sottoposta all'esame di questo Collegio, in cui il regolamento non ancora adottato è quello previsto dalla normativa vigente, destinato a disciplinare la ripartizione di incentivi tecnici riferiti ad appalti anch'essi disciplinati dalla normativa attualmente in vigore.

Come ricordato dalla Sezione delle Autonomie, nonché dalla giurisprudenza contabile già favorevole alla retroattività dei regolamenti, è necessario, però, che le somme riferite agli incentivi tecnici siano state accantonate in bilancio.

\* \* \*

Nelle suesposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Livorno, con la nota in epigrafe indicata.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune richiedente.

Così deciso nella Camera di consiglio da remoto del 12 novembre 2021.

Il relatore  
Francesco Belsanti  
(firmato digitalmente)

Il presidente  
Maria Annunziata Rucireta  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 19 novembre 2021.  
Il funzionario preposto al Servizio di supporto  
Claudio Felli  
(firmato digitalmente)