



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Sonia Martelli	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	I Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Giulia Ruperto	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 01 dicembre 2021, ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, e ss. mm.ii., nonché dell'art. 6, comma 1, del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Veleso (CO)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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”*, in particolare l'art. 7, comma 8;

VISTA la richiesta di parere n. 2480 dell'08 novembre 2021 proposta dal Sindaco del Comune di Veleso, acquisita, in data 08 novembre 2021, al protocollo pareri di questa Sezione al n. 59;

VISTA l'ordinanza n. 47/2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma *“Microsoft teams”*;

UDITO il relatore, dott. Giuseppe Vella.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Veleso (CO) con la nota sopra citata, sottopone all'attenzione della Sezione la richiesta di un parere in merito alla possibilità, ai sensi e per gli effetti dell'art.1, comma 4, del D.L. n.32/2019 (convertito con modificazioni dalla legge n. 55/2019), di procedere, fino al 31 dicembre 2023, all'affidamento delle attività di progettazione, anche qualora sia presente una disponibilità finanziaria limitata soltanto alle suddette attività e, quindi, in assenza del finanziamento dell'intera opera.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Preliminarmente va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo **soggettivo**, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo **oggettivo**, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

I due profili sono, difatti, contigui ma assolutamente non coincidenti.

1.1. In merito al primo profilo (**ammissibilità soggettiva**), preme precisare che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede la possibilità, per le Regioni, di chiedere

alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica, precisando che *“Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane»*.

In riferimento al caso di specie, la richiesta di parere, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Veleso e, dunque, organo rappresentativo dell'Ente (cfr. art. 50, comma 2, del TUEL), si deve ritenere ammissibile.

1.2. Passando al secondo profilo (**ammissibilità oggettiva**), si osserva che la Corte dei conti, con diverse deliberazioni sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG) sia delle Sezioni riunite in sede di controllo (*deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102*), ha delineato il perimetro della funzione consultiva sulla materia della “contabilità pubblica”, precisando che la stessa coincide con il sistema di *“norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici”* e che, pertanto, la funzione consultiva della Corte non può essere intesa come consulenza generale.

Ancora, con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di “contabilità pubblica”, hanno fatto riferimento ad una visione dinamica di tale accezione, che sposta *“l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri”*.

Inoltre, in relazione all'ampiezza della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, le SS.RR. non mancavano di sottolineare che la disposizione in questione conferisce alle *“Sezioni regionali di controllo non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla materia di contabilità pubblica. Cosicché la funzione di cui trattasi risulta, anche, più circoscritta rispetto alle “ulteriori forme di collaborazione”, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa”*.

Preme precisare, inoltre, che le Sezioni regionali di controllo non possono pronunciarsi su quesiti che implicino valutazioni sui comportamenti amministrativi o attinenti a

casi concreti o ad atti gestionali, già adottati o da adottare da parte dell'Ente. In tale prospettiva, si richiama il costante orientamento della Corte dei conti alla stregua del quale la funzione consultiva non può risolversi in una surrettizia modalità di co-amministrazione, rimettendo all'Ente ogni valutazione in ordine a scelte eminentemente discrezionali (*vd. ex multis, deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 21/2012/PAR*).

L'istanza, dunque, non può contenere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale e, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, il parere deve, quindi, essere connotato dalla "generalità" ed "astrattezza" del quesito posto (*vd. pronuncia Sezione delle Autonomie n. 5/AUT/2006*).

Sulla scorta delle conclusioni raggiunte in sede consultiva, difatti, l'Ente non può mirare ad ottenere l'avallo preventivo, o successivo, della magistratura contabile in riferimento alla definizione di specifici atti gestionali, tenuto anche conto della posizione di terzietà e di indipendenza che caratterizza la Corte dei conti, quale organo magistratuale.

Ciò posto, sulla base dei parametri normativi e giurisprudenziali sopra richiamati, il quesito presentato dal Sindaco del Comune di Veleso (CO) deve ritenersi ammissibile, stante che la materia sottoposta al vaglio del Collegio attiene alla contabilità pubblica e, in particolare, alla corretta interpretazione di una norma con rifluenze in tema di contenimento della spesa pubblica e di equilibri di bilancio.

Pertanto, nei limiti della riconduzione della richiesta a un piano di generalità e astrattezza, il Collegio procede al suo esame nel merito.

MERITO

La risposta al suddetto quesito impone una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Il D.M. 1° marzo 2019 (pubblicato in G.U. 25 marzo 2019, n. 71), all'articolo 3, ha apportato diverse modifiche al principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011.

Tra le modifiche introdotte, va segnalato l'inserimento dei paragrafi 5.3.12 e 5.3.14, sui quali questa Sezione ha già avuto modo di pronunciarsi nel parere n. 352/2019

che ha approfondito, specialmente, gli aspetti connessi alle modalità di contabilizzazione delle spese di progettazione (vd. anche deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 66/2020).

In particolare, il paragrafo 5.3.12 riguarda la registrazione contabile delle spese per il livello minimo di progettazione richiesto per l'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici e nell'elenco annuale e prevede che *“La spesa riguardante il livello minimo di progettazione, richiesto ai fini dell'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici, è registrata nel bilancio di previsione prima dello stanziamento riguardante l'opera cui la progettazione si riferisce. Per tale ragione, affinché la spesa di progettazione possa essere contabilizzata tra gli investimenti, è necessario che i documenti di programmazione dell'ente, che definiscono gli indirizzi generali riguardanti gli investimenti e la realizzazione delle opere pubbliche (DUP, DEFR o altri documenti di programmazione), individuino in modo specifico l'investimento a cui la spesa di progettazione è destinata, prevedendone altresì le necessarie forme di finanziamento. In tal caso, la spesa di progettazione "esterna", consistente in una delle fattispecie previste dall'art. 24, comma 1, esclusa la lettera a), del d.lgs. n. 50 del 2016, è registrata, nel rispetto della natura economica della spesa, al Titolo II della spesa, alla voce U.2.02.03.05.001 "Incarichi professionali per la realizzazione di investimenti" del modulo finanziario del piano dei conti integrato previsto dall'allegato 6 al presente decreto.*

I principi contabili riguardanti la progettazione esterna si applicano anche alle ipotesi di ricorso a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati. Nel caso di progettazione "interna", di cui al comma 1, lettera a), dell'art. 24, d.lgs. n. 50 del 2016, le relative spese sono contabilizzate secondo la natura economica delle stesse al Titolo I o al Titolo II della spesa. La capitalizzazione delle spese riguardanti il livello minimo di progettazione è effettuata attraverso le scritture della contabilità economico patrimoniale e non richiede alcuna rilevazione in contabilità finanziaria. Nel caso in cui la copertura dell'intervento sia costituita da un contributo per il finanziamento dell'opera, comprensivo della spesa di progettazione, concesso nell'esercizio successivo a quello in cui è stata impegnata la spesa concernente la progettazione, per la quota riguardante la progettazione il contributo è gestito come entrata libera, in quanto il relativo vincolo è già stato realizzato e può essere destinato alla copertura di spese correnti”.

Inoltre, il nuovo paragrafo 5.3.14 – relativo alla registrazione contabile delle spese per gli interventi inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici e nell’elenco annuale – prevede che *“A seguito della validazione del livello di progettazione minima previsto dall'articolo 21 del d.lgs. 50 del 2016, gli interventi sono inseriti nel programma triennale dei lavori pubblici e le relative spese sono stanziati nel Titolo II del bilancio di previsione. L'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici consente l'iscrizione nel bilancio di previsione degli stanziamenti riguardanti l'ammontare complessivo della spesa da realizzare, nel rispetto del principio della competenza finanziaria cd. potenziata. In particolare, nei casi in cui la copertura di tali spese risulti costituita da entrate esigibili nel medesimo esercizio in cui sono esigibili le spese correlate, nel bilancio di previsione gli stanziamenti di entrata e di spesa sono iscritti distintamente con imputazione ai singoli esercizi di esigibilità. Nei casi in cui la copertura di tali spese risulti costituita da entrate esigibili anticipatamente rispetto all'esigibilità delle spese correlate, nel bilancio di previsione è iscritto il fondo pluriennale vincolato di spesa. Gli stanziamenti sono interamente prenotati a seguito dell'avvio del procedimento di spesa e sono via via impegnati a seguito della stipula dei contratti concernenti le fasi di progettazione successive al minimo o la realizzazione dell'intervento. Gli impegni sono imputati contabilmente nel rispetto del principio della competenza finanziaria cd. potenziata. La spesa di progettazione riguardante i livelli successivi a quello minimo richiesto per l'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici è registrata nel titolo secondo della spesa, con imputazione agli stanziamenti riguardanti l'opera complessiva, sia nel caso di progettazione interna che di progettazione esterna, in attuazione dell'art. 113, comma 1, del Codice, il quale prevede "Gli oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori ovvero al direttore dell'esecuzione, alla vigilanza, ai collaudi tecnici e amministrativi ovvero alle verifiche di conformità, al collaudo statico, agli studi e alle ricerche connessi, alla progettazione dei piani di sicurezza e di coordinamento e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione quando previsti ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, alle prestazioni professionali e specialistiche necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio fanno carico agli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti". In ogni caso, gli stipendi del personale dell'ente incaricato della progettazione sono classificati tra le spese di personale (spesa*

corrente). La capitalizzazione di tali spese è effettuata attraverso le scritture della contabilità economico patrimoniale e non richiede alcuna rilevazione in contabilità finanziaria”.

Successivamente, con decreto-legge 18.04.2019, n.32 (convertito con modificazioni dalla legge 14.06.2019 n. 55), il legislatore, in sede di conversione in legge, ha introdotto nell’ambito delle misure volte a rilanciare il settore dei contratti pubblici una "deroga" ai sopra citati principi, consentendo ai soggetti attuatori di affidare incarichi di progettazione anche in assenza delle risorse necessarie a garantire la copertura finanziaria dell'opera nella sua interezza.

L’articolo 1, comma 4, del d.l. n. 32/2019 prevede, infatti, che *“Per gli anni dal 2019 al 2023 soggetti attuatori di opere per le quali deve essere realizzata la progettazione possono avviare le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione. Le opere la cui progettazione è stata realizzata ai sensi del periodo precedente sono considerate prioritariamente ai fini dell'assegnazione dei finanziamenti per la loro realizzazione.*

Il successivo comma 5 – ribadendo, per l’ordinamento degli Enti locali, quanto già ammesso dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, di cui all’allegato 4.2 (punto 5.3) del D.lgs. n.118 /2011 – dispone, inoltre, che:

“I soggetti attuatori di opere sono autorizzati ad avviare le procedure di affidamento della progettazione o dell'esecuzione dei lavori nelle more dell'erogazione delle risorse assegnate agli stessi e finalizzate all'opera con provvedimento legislativo o amministrativo”.

La finalità del legislatore è chiaramente quella di dare la possibilità agli enti attuatori di disporre – pur nel rispetto dei principi di buona e sana amministrazione più avanti evidenziati – di un “parco progetti” che permetta di accedere ai finanziamenti esterni, spesso non intercettati dalle amministrazioni pubbliche proprio per l’assenza anche di un livello minimo di progettazione cantierabile.

Con la già menzionata norma, dunque, si è cercato di disinnescare il circolo vizioso che si era creato nelle amministrazioni pubbliche che, da un lato, non potevano accedere ai finanziamenti pubblici per l’assenza di progetti cantierabili, e, dall’altro, non erano in grado di affidare incarichi di progettazione a soggetti esterni in mancanza del finanziamento dell’intera opera.

Tutto ciò, aggravato dal fatto che spesso gli enti non dispongono delle adeguate professionalità tecniche interne, che possano provvedere in *house* a redigere i progetti definitivi o esecutivi, propedeutici all'acquisizione delle risorse esterne per la realizzazione delle opere pubbliche necessarie alla collettività amministrata.

L'intento chiaramente derogatorio (anche se in termini transitori) delle norme di carattere generale di cui all'ordinamento contabile, per il tramite dell'art. 1, comma 4, del D.L. n. 32/2019, si può, tra l'altro, evincere dalla denominazione dello stesso articolo, che è così rubricato : “ Modifiche al codice dei contratti pubblici e **sospensione sperimentale dell'efficacia di disposizioni in materia di appalti pubblici e in materia di economia circolare** “ .

La strategicità che assume, nella volontà legislativa, tale norma derogatoria, nell'ottica dell'accelerazione degli appalti, della crescita del sistema Paese e, sicuramente, al fine di far fronte alle notevoli sfide del **PNRR**, trova conferma nella previsione dell'art.52, comma 1, lettera a), punto 4, del D.L 31 maggio 2021, n.77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n.108, che ha prorogato a tutto il **2023** (già rinviato al 2021, con D.L.n.183/2020), la disposizione di cui all'art.1, comma 4, del D.L. n. 32/2019, originariamente valida solamente per il biennio 2019-2020.

Se il quadro normativo sopra delineato prevede, in deroga alle ordinarie disposizioni contabili, la possibilità di avviare le procedure di affidamento degli incarichi di progettazione anche in assenza delle risorse necessarie a garantire la copertura finanziaria dell'opera nella sua interezza, di contro ciò deve avvenire nel rispetto di alcune regole di carattere generale, non oggetto di disapplicazione, da parte del legislatore.

In primo luogo, l'affidamento degli incarichi di progettazione, in conformità al suddetto decreto, deve trovare apposita copertura nei documenti contabili dell'Ente , stante, tra l'altro, la previsione dell'articolo 24, comma 8 bis, del D.lgs. n. 50/2016 (comma aggiunto dall'art. 14, comma 1, lett. d), D.lgs. 19 aprile 2017, n. 56) che prevede che “Le stazioni appaltanti non possono subordinare la corresponsione dei compensi relativi allo svolgimento della progettazione e delle attività tecnico-amministrative ad essa connesse all'ottenimento del finanziamento dell'opera progettata. Nella convenzione stipulata con il

soggetto affidatario sono previste le condizioni e le modalità per il pagamento dei corrispettivi con riferimento a quanto previsto dagli articoli 9 e 10 della legge 2 marzo 1949, n. 143, e successive modificazioni”.

Il conferimento, inoltre, dei predetti incarichi esterni deve rispettare il principio di autosufficienza dell’amministrazione (cd. autorganizzazione della PA), che impone il potere/dovere del datore di lavoro pubblico di utilizzare le proprie risorse umane secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Gli affidamenti *de quibus*, quindi, devono ritenersi giuridicamente ammissibili, ove, motivatamente, la Pubblica amministrazione dimostri l’assenza e/o l’insufficienza di personale tecnico che possa, internamente, provvedere a tale progettazione, strumentale alla realizzazione dell’opera pubblica.

Altra condizione a cui è sottoposta, altresì, l’amministrazione è che l’incarico di progettazione, pur dotato dell’adeguata copertura finanziaria, non sia fine a stesso, con le conseguenze erariali che ciò potrebbe comportare, ma è necessario che sia strumentale alla realizzazione di opere di interesse generale, aventi una **probabile e ragionevole** fattibilità sia in termini tecnici che finanziari. Ciò quale condizione minima e imprescindibile per il conferimento di un incarico di progettazione, al fine di evitare una spesa di denaro pubblico inutile (vd. Corte dei conti Sicilia, Sez. App., 24/11/2008, n. 364) determinata da comportamenti non rispettosi del più generale criterio di diligenza che deve sempre caratterizzare l’*agere* pubblico.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – si pronuncia come segue sulla richiesta di parere del Comune di Veleso (CO):

“ Ai sensi e per gli effetti dell’art.1, comma 4, del D.L. n.32 (convertito dalla legge n.55/2019), gli attuatori di opere, per le quali deve essere realizzata la progettazione, possono avviare, fino al 2023, le relative procedure di affidamento anche in caso di disponibilità di finanziamenti limitati alle sole attività di progettazione, a condizione che quest’ultime abbiano l’adeguata copertura finanziaria , attengano alla realizzazione di opere pubbliche di interesse generale, aventi una ragionevole e probabile fattibilità sia in termini tecnici che finanziari, e venga rispettato il principio di autosufficienza dell’amministrazione”.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 01 dicembre 2021.ì

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Sonia Martelli)

Depositata in Segreteria il

3 dicembre 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)