

Sugli incentivi alla progettazione degli uffici tecnici interni alle stazioni appaltanti alla luce della Legge 113/2008.

a cura dell'Avv. Dover Scalera

Dalla lettura coordinata dei commi 8 e 17 dell'art. 61 della legge n. 133/2008, si evince che la misura di contenimento della spesa pubblica, costituita dall'obbligo di versare in apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, l'1,5% della percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del d. lgs. n. 163/2006 **non si applica agli enti territoriali** e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale.

In particolare, il citato comma 17. individua l'ambito di operatività soggettiva della misure di contenimento della spesa pubblica contemplate nel predetto art. 61, con la previsione per cui *“Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.”*

Tuttavia, il medesimo comma 17 precisa che *“La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale.”*

Nella categoria degli enti territoriali vi sono ricomprese le Regioni, le Province ed i Comuni.

Sul presupposto che la misura di contenimento della spesa pubblica non costituisca *“principio fondamentale della finanza pubblica”*, la limitazione dell'ambito soggettivo di operatività della predetta misura potrebbe essere spiegata rilevando che, in difetto della deroga, il legislatore statale avrebbe pregiudicato illegittimamente l'autonomia finanziaria costituzionalmente riservata agli enti territoriali.

Invero, il comma 3 dell'art. 117 della Cost. dispone che *“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:(omissis); armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;(omissis). Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.”*

Ed ancora, l'art. 119 della Cost. per il quale *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.*

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.(omissis)...”.

Ne discende che, allo stato, il comma 8 dell'art. 61 della legge n. 133/08, sulla base della espressa previsione del successivo comma 17, non è applicabile nei confronti dei Comuni e degli altri enti territoriali.

Tuttavia, la non applicabilità del comma 8 ai predetti Enti può essere intesa secondo una doppia accezione, l'una di carattere più restrittivo, l'altra più ampia.

Quanto ad una interpretazione più restrittiva, essa discende dalla formulazione letterale del testo di legge.

Infatti, il comma 8 in analisi, si colloca all'interno dell'art.61, titolato "*Ulteriori misure di riduzione della spesa ed abolizione della quota di partecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica*", a sua volta inserito nel Capo I "*Bilancio dello Stato*".

L'art. 61 dovrebbe, pertanto riguardare soltanto disposizioni volte ad incidere sul bilancio dello Stato, con la conseguenza di ritenere a priori esclusa, l'applicabilità ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni.

Tant'è che, in questa direzione, il comma 16 dello stesso articolo, fornisce una indicazione alle Regioni, qualificando come "*principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica*" le misure di riduzione degli oneri degli apparati amministrativi e degli organi politici inserite nell'art.61, invitando le regioni ad adottare disposizioni di recepimento.

Fin qui, *nulla questio*, se non fosse che il comma 15 dello stesso art.61 prevede che "*Fermo quanto previsto dal comma 14 (su incarichi e trattamenti economici delle aziende sanitarie locali et..), le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 5 e 6 non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome, agli enti, di rispettiva competenza, del Servizio sanitario nazionale ed agli enti locali. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 5 e 6 non si applicano agli enti previdenziali privatizzati*".

Dal tenore del comma 15, sembrerebbe, dunque, che solo le disposizioni di cui ai commi 1,2, 5 e 6 non si applicano in via diretta agli enti territoriali, con la conseguente applicabilità diretta delle disposizioni di cui ai commi non menzionati - ivi incluso il comma 8 - disciplinante la riduzione dell'incentivo alla progettazione ex art. 92 del Dlgs 163/06.

In questo contesto di poca chiarezza, una lettura testuale dell'articolo 61, porterebbe ad interpretare il successivo comma 17 nella accezione più restrittiva di considerare applicabile agli Enti territoriali la riduzione dal 2 allo 0,5% della percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del d. lgs. n. 163/2006, con la sola esenzione per gli stessi dal versare le maggiori entrate derivanti da tale misura ad apposito capitolo del bilancio dello Stato, proprio in virtù della autonomia finanziaria di cui sono dotati in virtù dell'art. 119 della Costituzione.

Chiaramente una siffatta lettura, testuale ma non auspicata nell'ottica degli interessi che UNITEL rappresenta – inciderebbe negativamente sulla progettazione interna alle stazioni appaltanti costituendo un forte disincentivo per i tecnici degli enti territoriali nell'adoperarsi nello svolgimento di attività tecniche di fatto non remunerate.

La diversa interpretazione, nel senso della non applicabilità tout cour del comma 8 agli Enti territoriali, discenderebbe, invece da una lettura sistematica dell'intero articolo 61.

Infatti, al di là della non chiara formulazione della norma e considerato il quadro costituzionale esistente, una disposizione volta a ridurre l'incentivo della progettazione degli uffici tecnici interni alle amministrazioni locali (dai Comuni alle Regioni) limiterebbe inutilmente l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, peraltro rimanendo priva di qualsiasi utilità laddove – questo sì che è chiaro – per tali maggiori entrate non viene disciplinata la destinazione.

Una siffatta lettura della norma porrebbe in linea con il quadro di riparto di competenze sancito dalla Costituzione e ribadito dalle più recenti pronunce della Corte costituzionale, oltre che con la

finalità dichiarata al comma 2 dello dell'art. 61 - anche se per un contesto diverso - di “ *valorizzare le professionalità interne alle amministrazioni* ”.

Condividere la non applicabilità *tout court* agli Enti territoriali del comma 8 dell'art. 61 della legge n. 133/2008 consentirebbe di ritenere per essi applicabile l'art.92 del dlgs 163/06 fino alla emanazione di una diversa legislazione regionale sul tema.

In ogni caso, laddove dovesse intendersi operante la riduzione del comma 8, essa dovrebbe, in ogni caso, intendersi operativa solo a decorrere dal 2009, con riferimento alle attività di cui all'art.92 del dlgs 163/06 poste in essere successivamente al primo gennaio dello stesso anno.

Infatti, ribadito che il divieto generale di retroattività della legge costituisce un principio generale dell'ordinamento, la giurisprudenza costituzionale ha sì riconosciuto la possibilità che – ferme alcune condizioni – la retroattività di alcune disposizioni sia possibile, ma ha anche ribadito che secondo gli ordinari canoni ermeneutici, il dato normativo precettivo della retroattività deve essere chiaramente esplicitato dalla disposizione che lo introduce.

Ebbene, laddove l'art.61 ha voluto introdurre disposizioni con efficacia retroattiva, essa lo ha fatto espressamente (cfr. ad es. comma 9 per i collegi arbitrali); al contrario non vi sono nell'art.61 della legge 113/08 disposizioni precettive a carattere retroattivo relative alla riduzione dell'incentivo alla progettazione degli uffici tecnici interni alle stazioni appaltanti.