



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Antonio Caruso	Consigliere
dott. Giancarlo Astegiano	Primo Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario (relatore)

**nell'adunanza del 23 giugno 2011**

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

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;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota pervenuta il 15 giugno 2011 con la quale il Presidente della Provincia di Mantova ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

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

l'adunanza odierna per deliberare sulla richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Mantova;

Udito il relatore, Laura De Rentiis;

### **OGGETTO DEL PARERE**

Il Presidente della Provincia di Mantova ha posto alla Sezione un quesito <<in ordine alla corretta applicazione del comma 5 dell'art. 92 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. Codice dei contratti pubblici), come modificato ad opera dell'art. 1, comma 10- quater, del DL 162/2008 conv. in legge n. 201/2008, laddove stabilisce che "limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo", con riferimento alle seguenti fattispecie applicative: 1) se il predetto limite del trattamento retributivo debba trovare applicazione anche in caso di corresponsione di incentivi a favore di un ex dipendente dimissionario assunto presso altra pubblica amministrazione per concorso pubblico; 2) se, in caso positivo, ai fini del rispetto del limite si deve tenere conto anche degli incentivi della progettazione corrisposti all'ex dipendente da parte dell'amministrazione di attuale appartenenza; 3) se il trattamento economico complessivo annuo lordo da considerare ai fini dell'applicazione della disposizione citata sia quello in essere al momento del pagamento degli incentivi, il cui ammontare dovrà pertanto essere richiesto al nuovo ente di appartenenza>>.

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Presidente della Provincia di Mantova rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: parere sez. Lombardia, 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

Riguardo all'individuazione dell'organo legittimato ad inoltrare le richieste di parere dell'ente provincia, si osserva che il Presidente della provincia è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione, contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/03, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul *"sistema di principi e di norme che regolano*

*l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"*, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge; nonché esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle sopraesposte considerazioni consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con specifico riferimento alla richiesta oggetto della presente pronuncia la Sezione osserva che rientra nella materia della contabilità pubblica, poiché attiene all'esegesi di una disposizione incide sulla spesa per il personale e, quindi, incide sul contenimento e sull'equilibrio della spesa pubblica, nonché sulla formazione e gestione del bilancio dell'ente.

La richiesta di parere in esame risponde ai requisiti indicati sopra e pertanto, è da ritenere ammissibile e può essere esaminata nel merito.

#### **MERITO**

Il quesito investe l'interpretazione del comma 5 dell'art. 92 del D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. Codice dei contratti pubblici) -come modificato ad opera dell'art. 1, comma 10- *quater*, del DL 162/2008 conv. in legge n. 201/2008- e, più in particolare, investe l'interpretazione dell'inciso che stabilisce che "limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo".

In particolare, con riferimento all'inciso testè riportato, il Presidente della Provincia di Mantova chiede: <<1) se il predetto limite del trattamento retributivo debba trovare applicazione anche in caso di corresponsione di incentivi a favore di un ex dipendente dimissionario assunto presso altra pubblica amministrazione per concorso pubblico; 2) se, in caso positivo, ai fini del rispetto del limite si deve tenere conto anche degli incentivi della progettazione corrisposti all'ex dipendente da parte dell'amministrazione di attuale appartenenza; 3) se il trattamento economico complessivo annuo lordo da considerare ai fini dell'applicazione della disposizione citata sia quello in essere al momento del pagamento degli incentivi, il cui ammontare dovrà pertanto essere richiesto al nuovo ente di appartenenza>>.

Preliminarmente, la Sezione osserva che le concrete modalità attuative delle decisioni, così come ogni altra scelta attinente l'attività gestionale dell'ente, spettano esclusivamente agli organi ai quali è stata affidata l'amministrazione

comunale (per tutte: delibera di questa Sezione 29 giugno 2006, n. 9/pareri/06).

Comunque, al fine di assumere le determinazioni di loro competenza, gli organi dell'ente territoriale, nell'ambito della loro discrezionalità e senza alcun vincolo, possono riferirsi alle conclusioni contenute nel presente parere.

L'art. 1, comma 10 quater, del decreto legge n. 162/2008, convertito in legge n. 201/2008, che ha modificato il comma 5 dell'art. 92 cod. contratti, ha introdotto l'inciso: "limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo".

**La ratio dell'art. 1, comma 10 quater, d.l. n. 162/2008 che ha modificato il comma 5 dell'art. 92 cod. contr.**

Come ha già ricordato la Magistratura contabile in sede consultiva (Sez. Autonomie, del. n.7 del 23 aprile 2009; Sez. contr. Lombardia, pareri n.40 del 24 febbraio 2009 e n.50 del 5 marzo 2009), <<l'incentivo per la progettazione ha la finalità di accrescere l'efficienza e l'efficacia degli uffici tecnici preposti a tale ramo d'amministrazione>>. Inoltre, <<l'incentivo è direttamente funzionalizzato al risultato, ossia all'effettivo adempimento del concreto compito affidato ai vari soggetti potenziali beneficiari della ripartizione della somma. In tale direzione conduce la constatazione della diretta correlazione, (art. 13 L.144/1999) per ogni singola opera o lavoro tra somme da ripartire, importo dell'appalto e stanziamenti relativi, superando l'originaria previsione della costituzione di un fondo interno alimentato con le suddescritte modalità e commisurato al costo preventivato dell'opera, che poteva anche far configurare una modulabilità degli stanziamenti in funzione di esigenze di compatibilità della spesa per incentivi con le mutevoli necessità di bilancio e, di conseguenza, l'eventualità di restrizioni. L'aver, invece, legato la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara e aver previsto la ripartizione delle somme così determinata per ogni singola opera, evidenzia il chiaro intento di stabilire una diretta corrispondenza di natura sinallagmatica tra incentivo ed attività compensate>>.

**L'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 1, comma 10 quater, d.l. n. 162/2008 che ha modificato il comma 5 dell'art. 92 cod. contr.**

Con riferimento all'individuazione dell'ambito oggettivo di applicazione della disciplina in discorso, ci si limita a richiamare il parere già reso, da questa Sezione, al medesimo ente provinciale: <<nella chiarezza del disposto normativo non si ravvisa spazio a diversa interpretazione che quella letterale: la limitazione "alle attività di progettazione" contenuta nel testo dell'art. 1, comma 10 quater citato non può che riferirsi alla sola attività, distinta dalla direzione ed esecuzione del contratto, presa in considerazione dalla norma e testualmente specificata, che si concretizza nelle varie prestazioni disciplinate nell'allegato tecnico XXI di cui

all'art.164 del d.lgs. n.163/2006. La quota parte d'incentivo maturata dal dipendente ma non erogata per raggiungimento del limite di legge nell'anno di riferimento, al pari del risparmio sulla percentuale d'incentivo (come già evidenziato a tal proposito nel precedente parere di questa Sezione n.40/2009) confluisce nel bilancio dell'Ente quale economia di spesa, spendibile in sede di applicazione di avanzo di amministrazione, e tale economia, essendo desumibile a priori dal raffronto tra la quota d'incentivo e la retribuzione dei dipendenti coinvolti, potrà essere rilevata già in sede di incarico al personale. Per l'eccedenza dell'incentivo rispetto alla soglia di legge non è prevista una destinazione vincolata e la liquidazione in anni successivi a favore del dipendente che abbia raggiunto il limite di legge, oltre che costituire, di fatto, un'elusione della disposizione in discorso, sarebbe priva di un idoneo titolo giuridico, esauendosi il diritto del dipendente all'incentivo nella quota massima corrispondente alla singola annualità di retribuzione>> (C. Conti, sez. contr. Lombardia, del. 604/2009/PAR del 14 settembre 2009).

Ricordato l'ambito oggettivo di applicabilità della disciplina in esame, ai fini della disamina degli specifici quesiti posti dalla Provincia di Mantova, si ribadisce che la disposizione in esame ha introdotto una <<limitazione agli incentivi in discorso, parametrando la misura massima dell'erogazione, per la specifica attività di progettazione, alla retribuzione annua del singolo dipendente che abbia svolto tale attività. Con la conseguenza che, per la parte di prestazione lavorativa relativa alla sola progettazione, al dipendente spetterà la liquidazione dell'incentivo corrispondente al regime normativo vigente all'epoca dell'effettiva prestazione (in virtù dei principi affermati da questa Corte), entro il tetto massimo del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo>> (C. Conti, sez. contr. Lombardia, del. 604/2009/PAR del 14 settembre 2009).

**L'individuazione del limite massimo dell'importo del <<trattamento economico complessivo annuo lordo>>.**

Questa Sezione osserva che, anche se non è oggetto del quesito posto dall'ente locale, nell'attuale quadro interpretativo si discute se, con riferimento alla fattispecie in esame, debba trovare applicazione anche il limite introdotto di recente dall'art. 9, comma 1, d.l. n. 78/10, come conv. nella l. n. 122/10, alla stregua del quale <<per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti

derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall'articolo 8, comma 14>>.

L'ente istante, con riferimento all'individuazione della misura degli incentivi alla progettazione da corrispondere al singolo dipendente -ai sensi dell'art. 92, comma 5, cod. contratti-, richiama il limite indicato dalla norma in esame "dell'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo".

Il legislatore stabilisce una diretta corrispondenza, avente natura sinallagmatica, tra l'erogazione dell'incentivo per la progettazione e le attività di progettazione di fatto compensate. In questo senso, questa Sezione aveva ribadito che <<la disposizione ha introdotto un'ulteriore limitazione agli incentivi in discorso, parametrando la misura massima dell'erogazione, per la specifica attività di progettazione, alla retribuzione annua del singolo dipendente che abbia svolto tale attività. Con la conseguenza che, per la parte di prestazione lavorativa relativa alla sola progettazione, al dipendente spetterà la liquidazione dell'incentivo corrispondente al regime normativo vigente all'epoca dell'effettiva prestazione (in virtù dei principi affermati da questa Corte), entro il tetto massimo del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo>> (C. Conti, sez. contr. Lombardia, del. 604/2009/PAR del 14 settembre 2009).

Alla luce di quanto già affermato da questa Sezione, dunque, il quesito formulato al punto n. 3 dell'istanza di parere (<<se il trattamento economico complessivo annuo lordo da considerare ai fini dell'applicazione della disposizione citata sia quello in essere al momento del pagamento degli incentivi, il cui ammontare dovrà pertanto essere richiesto al nuovo ente di appartenenza>>) va risolto nel senso che il regime normativo e, quindi, anche il presupposto di fatto per la sua applicazione (ovvero, l'ammontare del "trattamento complessivo annuo") deve essere riferito all'epoca dell'effettiva prestazione e non al momento del pagamento degli incentivi.

Al fine della soluzione degli altri due quesiti posti dalla Provincia di Mantova (<<1) se il predetto limite del trattamento retributivo debba trovare applicazione anche in caso di corresponsione di incentivi a favore di un ex dipendente dimissionario assunto presso altra pubblica amministrazione per concorso pubblico; 2) se, in caso positivo, ai fini del rispetto del limite si deve tenere conto anche degli incentivi della progettazione corrisposti all'ex dipendente da parte dell'amministrazione di attuale appartenenza), invece, questa Sezione osserva che la disciplina è rimessa alla potestà regolamentare dell'ente locale che dovrà tenere

conto dei limiti individuati dal legislatore.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore

(Dott.ssa Laura De Rentiis)

Il Presidente

(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria il

30 giugno 2011

Il Direttore della Segreteria

(Dott.ssa Daniela Parisini)