

LOGO DELLA REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
Parere n. 141 /2013

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Dr. Ciro Valentino	
Consigliere	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Referendario	Dr.ssa Rossella Bocci	
Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	
Referendario	Dr.ssa Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Dr.ssa Raffaella Miranda	
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 10 aprile 2013

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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;

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

Visto il parere reso dal Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo con nota prot. n° 7469 in data 22 giugno 2009;

Vista la deliberazione n° 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti in data 4 giugno-3 luglio 2009;

Visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009 n° 78, convertito nella legge 3 agosto 2009 n° 102;

Vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n° 74/2009 del 30 settembre 2009;

Viste, altresì, la deliberazione n° 8/AUT/2008 del 12 maggio-4 luglio 2008, nonché la nota del Presidente della Corte dei conti n° 2789 del 28 settembre 2009;

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite, del 26 marzo 2010, n. 8 recante "Pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva";

Vista la deliberazione della Corte dei conti, Sezione Riunite in sede di controllo, del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione del 17 gennaio 2013, n. 1/2013/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per la Campania ha approvato il "Programma dell'attività di controllo della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2013";

Vista la nota prot. n° 2227 del 5 febbraio 2013, a firma del Sindaco del Comune di Volla (NA), acquisito al protocollo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 6 febbraio 2013 con la quale viene richiesto parere di questa Sezione ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n° 131;

Vista l'ordinanza presidenziale n° 7/2013 con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

Udito il relatore, Referendario Rossana De Corato,

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Volla (NA) ha sollecitato un parere in merito alla configurabilità ed all'ambito di applicazione dell'istituto giuridico dell'incentivo al personale interno per l'affidamento dell'attività di progettazione urbanistica ai sensi dell'art. 92 comma 6 del Codice degli Appalti, nonché, in relazione ai limiti contemplati dall'art. 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010, con riferimento al computo delle medesime voci incentivanti.

Preliminarmente l'Ente istante ha rappresentato che:

- Con delibera di Giunta Comunale ha affidato la redazione del Piano Urbanistico Comunale all'Ufficio tecnico, attribuendo la responsabilità dello stesso al relativo funzionario, con il supporto del Dipartimento di Progettazione Urbana e Urbanistica dell'Università di Napoli e, la redazione degli atti tecnici relativi al procedimento di Valutazione Ambientale Strategica ed allo Strumento di Intervento per l'Apparato Distributivo ad un professionista esterno.

In considerazione dell'orientamento espresso in sede consultiva dalla giurisprudenza della Corte dei conti, il Legale Rappresentante del Comune di Volla (NA) ha formulato i seguenti quesiti:

- Se l'erogazione dell'incentivo per l'affidamento dell'attività di progettazione urbanistica di cui all'art. 92, comma 6, del Codice degli Appalti sia necessariamente subordinata alla

realizzazione di opere pubbliche, nel senso che l'atto di pianificazione, comunque denominato, debba necessariamente riferirsi alla progettazione di opere pubbliche e non solo ad un atto di pianificazione territoriale redatto dal personale tecnico abilitato dipendente dell'amministrazione;

- Se, detto compenso, obbligato com'è a transitare nel Fondo per la contrattazione decentrata, risenta del divieto di incremento di cui all'art. 9 comma 2 bis della legge 31 luglio 2010, n. 122, nel senso che il suo ammontare vada considerato nel complesso delle voci relative al salario accessorio che, per effetto della disposizione sopra richiamata, non potrà superare il corrispondente importo dell'anno 2010.

Per completezza si precisa che in data 21 marzo 2013 è pervenuta un'ulteriore nota, a firma del Sindaco del Comune di Volla (NA), con la quale vengono trasmesse le osservazioni formulate dal Responsabile dell'Ufficio Tecnico comunale in relazione alla richiesta di parere *de quo*.

DIRITTO

AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

In rito, ricorda la Sezione che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 prevede che gli Enti Locali possano chiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *"... di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali ..."*.

Riguardo a tale aspetto, ritiene la Sezione non esservi motivo per discostarsi dall'orientamento sin qui seguito da tutte le Sezioni, secondo cui la mancata costituzione di detto Organismo (pur previsto nello Statuto della Regione Campania recentemente approvato con la legge regionale n. 6 del 28 maggio 2009) non può fondare ragioni di preclusione dell'esercizio di una facoltà attribuita dalla legge agli Enti Locali ed alla stessa Regione.

Pertanto, nelle more della costituzione, nella Regione Campania, del predetto Consiglio delle Autonomie Locali, la richiesta di parere deve considerarsi ammissibile, sotto il profilo soggettivo, se ed in quanto formulata – come nel caso di specie - dal Sindaco del comune, quale organo di vertice dell'Amministrazione comunale, legittimato ad esprimere la volontà dell'Ente, essendo munito di rappresentanza legale esterna ai sensi dell'art. 50 del D.L.vo n. 267/2000.

AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

In relazione all'ammissibilità dei quesiti, sottoposti all'attenzione della Sezione, sotto il profilo oggettivo, si rende, invece, necessario vagliare la ricorrenza delle condizioni e dei requisiti previsti dalla vigente normativa ed elaborati in via interpretativa dalla consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite in sede di controllo, della Sezione delle Autonomie, nonché delle Sezioni regionali di controllo.

In via preliminare, la sussistenza delle condizioni oggettive di ammissibilità va scrutinata mediante la verifica dell'attinenza del parere richiesto con la materia della contabilità pubblica (in base al citato art. 7, comma 8, della Legge 131/2003) e del carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito.

Inoltre, si rende necessario verificare se il quesito proposto non implichi la valutazione di provvedimenti amministrativi di ordine gestionale, ancor più se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito di interesse in concreto sia oggetto di indagini della procura regionale o di giudizio innanzi alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, ovvero oggetto di contenzioso penale, civile o amministrativo.

Ebbene, la questione sottoposta all'attenzione della Sezione in sede consultiva, verte in materia di contabilità pubblica, atteso che esso, muovendo da problematiche afferenti, in linea generale, la materia dei contratti pubblici, (storicamente attratta in quella della contabilità pubblica), involge questioni interpretative della vigente normativa in tema di contenimento della spesa pubblica, sia con riferimento al riconoscimento di emolumenti al personale dipendente, sia in funzione della peculiare tipologia della prestazione professionale *de qua*, inerente "... *ad attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti...*" (Cfr. Corte dei conti - SS.RR. in sede di controllo, Delibera n. 51/CONTR/11 depositata in data 4 ottobre 2011).

Pertanto, il Collegio ritiene di poter scrutinare il contenuto del quesito esclusivamente con riferimento alle problematiche generali ed astratte ivi prospettate ed ai principi normativi, cui l'ente potrà far riferimento per assumere le necessarie determinazioni di propria competenza.

MERITO

Il primo quesito sottoposto all'attenzione della Sezione involge principalmente la portata interpretativa dell'art. 92 comma 6 del D. Lgs. n. 163/2006, il quale prevede che il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un "atto di pianificazione comunque denominato" possa essere ripartito, con le modalità e i criteri previsti nell'apposito regolamento interno tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto.

La norma ricalca sostanzialmente quanto disposto dal previgente art. 18 comma 2 della L. n. 109/94.

In particolare, l'Ente istante chiede di conoscere se all'atto di "pianificazione comunque denominato", ai fini dell'erogazione dell'incentivo, debba necessariamente ricondursi l'attività di progettazione di un'opera, ovvero se possa considerarsi a tal fine, anche un mero atto di pianificazione. L'espressione utilizzata dal legislatore, appare generica nella sua formulazione e al più, sembrerebbe rinviare al regolamento comunale l'individuazione di norme con un contenuto descrittivo maggiormente dettagliato. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte dei conti, in sede consultiva, ha già in numerose pronunce esplicitato in via definitiva che: "... per

atto di pianificazione comunque denominato, vada inteso qualsiasi elaborato complesso, previsto dalla legislazione statale o regionale, composto da parte grafica / cartografica, da testi illustrativi e da testi normativi (es., norme tecniche di attuazione), finalizzato a programmare, definire e regolare, in tutto o in parte, il corretto assetto del territorio comunale, coerentemente con le prescrizioni normative e con la pianificazione territoriale degli altri livelli di governo .." (Cfr. Corte dei conti, SS.RR. per la Regione siciliana in sede consultiva, Delibera n. 2/2013.)

Ebbene, è imprescindibile la sussistenza di un contenuto tecnico documentale degli elaborati che, richiedendo necessariamente specifiche competenze professionali reperibili esclusivamente all'interno dell'ente, fonderebbe il riconoscimento dell'istituto dell'incentivazione previsto dall'art. 92 comma 6 del D.Lgs n. 163/2006.

Inoltre, un consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo, dal quale il Collegio non ritiene di doversi discostare, ha ritenuto che l'attività di pianificazione debba essere contestualizzata nell'ambito dei lavori pubblici, in un rapporto di necessaria strumentalità con l'attività di progettazione di opere pubbliche (In tale senso: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Toscana, delibera n. 213/2011/PAR, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Puglia, delibera n. 1/2012/PAR, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo Campania, delibera n. 14/2008/PAR).

Ai fini del riconoscimento dell'incentivo, la citata latitudine ermeneutica, riconduce l'attività di pianificazione nell'alveo di interventi pubblici o di opere di pubblico interesse, in relazione alle quali l'ente agirà in veste di stazione appaltante.

Questa interpretazione trova fondamento nella collocazione sistematica nell'ambito del cd. "Codice dei contratti pubblici", sia dell'art. 90: *rubricato "Progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici"*, che dell'art. 92: *rubricato "Corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti"* del D.Lgs n. 163/2006, entrambi inseriti ne Capo IV del codice dei contratti pubblici (denominato *"Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"*, Sezione I dedicata alla *"Progettazione interna ed esterna, livelli della progettazione"*).

Come già evidenziato da questa Sezione in un altro parere (deliberazione n. 67 del 13 marzo 2012): *" ... la stringente connessione tra gli artt. 90 e 92 del Codice dei contratti pubblici è ampiamente acclarata, non solo da ovvie valutazioni di ordine sistematico, ma soprattutto dalla storica derivazione degli stessi, dai medesimi artt. 17 e 18, legge n. 109/1994 (Legge - Quadro in materia di lavori pubblici), facilmente rinvenibile nei riferimenti normativi riportati nelle rispettive rubriche, così come inseriti dal legislatore del Codice dei contratti, mediante l'utilizzo di tale specifica tecnica compilativa ...)"*.

Pertanto, l'esclusivo riferimento ai lavori pubblici dell'art. 90 D.Lgs cit., induce a ritenere che l'art. 92, presuppone l'attività di progettazione nelle varie fasi, *expressis verbis* come finalizzata alla costruzione dell'opera pubblica progettata. A *fortiori*, lo stesso comma 6 dell'art.92 prevede che l'incentivo alla progettazione venga ripartito *" .. tra i dipendenti*

dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto ... " e, dunque, è di palmare evidenza come il riferimento normativo e la conseguente *voluntas legis* sia ascrivibile solo alla materia dei lavori pubblici, presupponendosi una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla realizzazione di un'opera di pubblico interesse";

La tassatività della normativa *de qua* e le ulteriori considerazioni di ordine sistematico e storico già esposte, inducono a ritenere che l'ambito di applicazione del citato art. 92, ivi compreso il comma 6 (e quindi con riferimento anche alla più generale attività di pianificazione), è esclusivamente limitato all'attività progettuale e tecnico – amministrative ad essa connesse, di opere e lavori pubblici, senza possibilità di estendere analogicamente tale disciplina ad altre tipologie di prestazioni.

Il Collegio osserva che potrebbe comunque competere alla fonte regolamentare prevista dall'art. 92 commi 5 e 6 del D. Lgs. n. 163/2006, definire l'esatta portata ermeneutica del concetto di "atto di pianificazione comunque denominato", anche prevedendo un'elencazione delle fattispecie di riferimento, che comunque tengano conto dell'alveo interpretativo elaborato dalla giurisprudenza contabile.

Il secondo quesito sottoposto all'attenzione della Sezione riguarda l'applicabilità all'incentivo previsto dall'art. 92 comma 6 citato, del divieto di incremento di cui all'art. 9 comma 2 bis della legge 31 luglio 2010, n. 122, il quale contempla che il l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010.

Il Collegio osserva che, sulla scorta di quanto statuito dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti con deliberazione n. 51/2011 alla luce del quadro normativo di riferimento e della *ratio* che ne costituisce il fondamento, l'art. 9 comma 2 *bis* precitato è una disposizione di stretta interpretazione. Sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe od esclusioni (Cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 285/2011), in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico.

Ferma tale enunciazione generale, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno ritenuto escluse dall'ambito applicativo del predetto art. 9 comma 2 *bis* le sole risorse di alimentazione dei fondi destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. In tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo, dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica.

In relazione al quesito in oggetto ed in ossequio all'esegesi nomofilattica delle Sezioni Riunite, il Collegio segnala che detta caratteristica ricorre per quelle risorse finalizzate ad

incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche e per la redazione di atti di pianificazione, in quanto si tratta di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica. Peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato.

Alla luce di quanto precede deve aggiungersi che, ai fini del calcolo del tetto di spesa cui fa riferimento il citato art. 9 comma 2 *bis*, e cioè per stabilire se l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non superi il corrispondente importo dell'anno 2010, occorrerà sterilizzare, non includendole nel computo del 2010, le risorse destinate alla progettazione e alla pianificazione interna. Con tale accortezza sarà così possibile evitare effetti distorsivi nell'applicazione della norma, come ad esempio nel caso in cui un ente, nel 2010, abbia destinato consistenti risorse a dette finalità, con ciò elevando in modo improprio il tetto delle risorse complessive destinabili alla contrattazione integrativa.

In conclusione, le risorse incentivanti destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche e per la redazione di atti di pianificazione devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9 comma 2 *bis* della l. n. 122/2010.

Nelle suesposte considerazioni è il parere della Sezione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 10 aprile 2013.

IL RELATORE

f.to Ref. Rossana De Corato

IL PRESIDENTE

f.to Ciro Valentino

Depositato in Segreteria in data 10 aprile 2013

Il Funzionario preposto

f.to dott. Mauro Grimaldi