

Deliberazione n. 243/2013/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai Magistrati

dott. Massimo Romano	presidente f.f.;
dott. Marco Pieroni	consigliere;
dott. Ugo Marchetti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	referendario;
dott. Federico Lorenzini	referendario.

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito nella legge 20 dicembre 1996, n. 639 recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto l'articolo 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 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, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

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 l'articolo 17, comma 31, decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge regionale 13 del 9 ottobre 2009, n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Rimini, datata 29 marzo 2013 e pervenuta a questa sezione in data 6 maggio 2013, avente ad oggetto gli incentivi alla progettazione interna;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle Autonomie Locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 46 del 24 giugno 2013, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale della sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 25 giugno 2013 il relatore Riccardo Patumi;

Ritenuto in

FATTO

Il Sindaco di Rimini ha inoltrato a questa sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto l'ambito oggettivo di applicazione della normativa sugli incentivi alla progettazione interna, di cui all'art. 92, comma 6, d. lgs. 12 aprile 2006, n. 163, nonché le modalità di quantificazione del compenso.

Il Sindaco domanda, in particolare, se per riconoscere gli incentivi *de quibus* occorra, quale presupposto necessario, che l'atto di pianificazione risulti finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche, oppure se l'incentivo possa essere ripartito anche a fronte di un mero atto di pianificazione generale.

Viene chiesto, inoltre, l'avviso di questa sezione in merito alle corrette modalità di quantificazione del compenso finalizzato ad incentivare l'attività di progettazione interna, conseguentemente all'abrogazione delle tariffe professionali. Il Sindaco di Rimini, alla luce di tale abrogazione, prospetta anche la questione relativa alla vigenza della previsione in forza della quale il trenta per cento della

tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione è ripartito tra i dipendenti pubblici che lo abbiano redatto.

Ritenuto in

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche ai comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

I quesiti sono ammissibili da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmessi con lettera a firma del sindaco, rappresentante legale dell'ente, ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

In ordine al requisito oggettivo, occorre evidenziare che la Sezione delle Autonomie, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, ha fissato principi e modalità di esercizio dell'attività consultiva, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ed evitare il rischio di una disorganica proliferazione di richieste di pareri e, soprattutto, di soluzioni contrastanti con successive pronunce specifiche delle Sezioni giurisdizionali o di controllo o con indirizzi di coordinamento.

Gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella già richiamata adunanza del 27 aprile 2004, hanno ritenuto ammissibili le richieste di pareri relative ad atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria o secondaria, ovvero inerenti all'interpretazione di norme vigenti, o soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti, ovvero riguardanti la preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendano adottare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 5/2006 del 17 febbraio 2006, ha inteso ulteriormente precisare i limiti oggettivi della funzione consultiva, chiarendo che essa deve ritenersi circoscritta *“alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la*

disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase 'discendente', distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, infine, in sede di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge n.78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n.102/2009, hanno, con delibera n.54/2010, delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al "*sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici*"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi "*in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*".

Alla luce delle sopraesposte considerazioni, le richieste di parere in esame sono ammissibili anche sotto il profilo oggettivo, poiché riconducibili alla contabilità pubblica.

Mediante la prima richiesta di parere viene chiesto se gli incentivi alla progettazione interna siano riconoscibili solo ove l'atto di pianificazione risulti finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche, oppure se possa essere legittimamente corrisposto anche in presenza di un atto di pianificazione generale.

Preliminarmente, è necessario analizzare l'art. 92, comma 6 del d. lgs. 16 aprile 2006, n. 163, rubricato "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*", che disciplina gli incentivi alla progettazione interna prevedendo che "***il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le***

modalità e i criteri previsti nel regolamento di cui al comma 5 tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto".

Gli incentivi *de quibus*, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, hanno la finalità di incoraggiare i dipendenti delle amministrazioni pubbliche ad eseguire attività di progettazione internamente agli uffici, allo scopo di diminuire i costi delle attività collegate alla progettazione delle opere pubbliche. La previsione pone una deroga al principio generale della onnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici e, pertanto, dev'essere interpretata restrittivamente.

Sulla questione non si ravvisano motivi per discostarsi dall'orientamento in materia, ormai consolidato, che emerge da pareri resi da diverse Sezioni regionali di controllo di questa Corte, nel senso che il riferimento ad un "*atto di pianificazione*", operato del richiamato art. 92, comma 6 d.lgs. 163/2006, è da intendersi come limitato ai soli atti che abbiano ad oggetto la pianificazione collegata alla realizzazione di opere pubbliche, e non anche ad atti di pianificazione generale, quali possono essere la redazione del piano regolatore o di una variante generale (*ex multis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, 18 ottobre 2011, n. 213, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, 30 agosto 2012, n. 290 e Sezione regionale di controllo Campania, 10 aprile 2013, n. 141). Gli atti di pianificazione generale, infatti, costituiscono diretta espressione dell'attività istituzionale dell'ente e non giustificano la deroga al principio di onnicomprensibilità della retribuzione. Per una disamina più approfondita delle ragioni di diritto sottostanti a tale interpretazione, si rimanda alle deliberazioni citate.

La seconda richiesta di parere riguarda la quantificazione del compenso incentivante, alla luce dell'abrogazione delle tariffe professionali. Il Sindaco di Rimini, nel formulare il quesito, domanda preliminarmente se sia da considerarsi vigente la previsione per la quale il trenta per cento della tariffa professionale, relativa alla redazione di un atto di pianificazione, è ripartito tra i dipendenti pubblici che lo abbiano redatto.

L'art. 9, comma 1 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1,

rubricato "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività" (c.d. "decreto sviluppo 2012"), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, ha stabilito che **"Sono abrogate le tariffe delle professioni regolamentate nel sistema ordinistico"**. Il successivo comma 2, tuttavia, ha previsto che, "ferma restando l'abrogazione di cui al comma 1, nel caso di liquidazione da parte di un organo giurisdizionale, il compenso del professionista è determinato con riferimento a parametri stabiliti con decreto del Ministro vigilante, da adottare nel termine di 120 giorni successivi alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto (...) **Ai fini della determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento di contratti pubblici dei servizi relativi all'architettura e all'ingegneria di cui alla parte II, titolo I, capo IV del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, si applicano i parametri individuati con il decreto di cui al primo periodo, da emanarsi, per gli aspetti relativi alle disposizioni di cui al presente periodo, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti; con il medesimo decreto sono altresì definite le classificazioni delle prestazioni professionali relative ai predetti servizi. I parametri individuati non possono condurre alla determinazione di un importo a base di gara superiore a quello derivante dall'applicazione delle tariffe professionali vigenti prima dell'entrata in vigore del presente decreto"**. Il comma 3 stabilisce che "Le tariffe vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto continuano ad applicarsi, limitatamente alla liquidazione delle spese giudiziali, fino alla data di entrata in vigore dei decreti ministeriali di cui al comma 2..."; infine, ai sensi del comma 5 **"sono abrogate le disposizioni vigenti che, per la determinazione del compenso del professionista, rinviano alle tariffe di cui al comma 1"**.

L'abrogazione delle tariffe professionali non ha eliminato la necessità di una normativa che disciplini sia la liquidazione del compenso di un professionista da parte di un organo giurisdizionale, sia la determinazione degli importi da porre a base di gara, nell'affidamento dei servizi di progettazione. A quest'ultima questione è connessa quella del corrispettivo da riconoscere al dipendente

pubblico, nel caso di progettazione interna.

La liquidazione dei compensi riconosciuti dagli organi giurisdizionali ai progettisti è stata regolamentata dal Ministro della giustizia, in esecuzione di quanto previsto dall'art. 9, comma 2, mediante decreto 20 luglio 2012, n. 140 (c.d. "*decreto parametri*").

Per quanto concerne, invece, gli importi da porre a base di gara nell'affidamento dei contratti pubblici di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, alla quale è connessa la questione del compenso conseguente all'attività di progettazione interna, l'atteso regolamento ("*decreto parametri-bis*") non è stato ancora approvato.

Questa sezione preliminarmente evidenzia che l'avvenuta soppressione delle tariffe professionali, ad opera dell'art.9, del citato d.l. 1/2012 non ha implicitamente abrogato la previsione di cui all'art. 92, comma 6, del d.lgs. 163/2006, disciplinante gli incentivi per la progettazione interna per i quali, pertanto, si pone solo un problema di quantificazione.

L'art. 9 spiega che "*sono abrogate le disposizioni vigenti che, per la determinazione del compenso del professionista, rinviano alle tariffe di cui al comma 1*" e limita la possibilità di continuare ad applicare le tariffe vigenti, fino all'entrata in vigore dei decreti ministeriali, alla sola liquidazione delle spese giudiziali. Ne consegue che le tariffe professionali non sono direttamente applicabili per determinare l'ammontare degli incentivi oggetto del presente parere.

Il regolamento ministeriale che verrà emanato in applicazione dell'art. 9, comma 2, del citato decreto legge, allo scopo di stabilire i criteri di corretta determinazione dei corrispettivi da porre a base di gara nelle procedure di affidamento dei servizi di architettura ed ingegneria, potrà costituire lo strumento utile per individuare il parametro sulla base del quale calcolare il trenta per cento da corrispondere ai dipendenti pubblici in presenza di una progettazione interna. Peraltro, a supporto di questa ricostruzione è possibile ricordare che, se è vero che si tratta di individuazione dei corrispettivi da porre a base di gara, è altresì da considerare che, comunque, come previsto dall'art. 9, i parametri individuati dal decreto non potranno condurre alla determinazione di un importo superiore a quello che sarebbe derivato dall'applicazione delle tariffe

professionali.

Nelle more dell'approvazione del regolamento ministeriale, invece, gli enti locali, nell'esercizio della propria discrezionalità, individueranno, in via regolamentare, i parametri provvisori da utilizzare come base per calcolare il trenta per cento, da riconoscere ai dipendenti quale incentivo alla progettazione interna. A tal fine, potrebbero essere riproposte provvisoriamente le abrogate tariffe professionali o, in alternativa, essere utilizzati i criteri già elaborati dal Ministero della Giustizia.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

ORDINA

Alla segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione – mediante posta elettronica certificata - al presidente del Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia-Romagna ed al Sindaco di Rimini, nonché di depositare presso la segreteria della sezione l'originale della presente deliberazione in formato cartaceo.

Così deciso nella Camera di Consiglio del 25 giugno 2013.

Il presidente f.f.

f.to (Massimo Romano)

Il relatore

f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 25 giugno 2013.

Il direttore di segreteria

f.to (Annarita Sinigaglia)

