

Deliberazione n. 85/2013/PAR



Repubblica italiana

Corte dei Conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott.ssa Anna Maria Carbone Prosperetti	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Motzo	CONSIGLIERE
Dott.Roberto Angioni	REFERENDARIO RELATORE

nella camera di consiglio del 19 dicembre 2013;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto il decreto di assegnazione del 26 novembre 2013 con il quale il Referendario Roberto Angioni veniva incaricato dell'istruttoria della predetta richiesta di parere;

Vista la nota n.35486783 del 13 dicembre 2013, con cui il Magistrato istruttore, Referendario Roberto Angioni, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n.27/2013, con la quale il Presidente della Sezione del controllo

per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

Udito il relatore Referendario Roberto Angioni;

P R E M E S S O

Il Presidente della Regione Sardegna ha richiesto un parere sulla corretta interpretazione dell'art.92, comma 6, del d.lgs. 12.4.2006 n.163 e dell'art.12, comma 3, della L.R. 7 agosto 2007 n.5 avvalendosi delle previsioni dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131 che conferiscono alle Sezioni regionali della Corte dei conti un potere/dovere di natura consultiva nella materia della contabilità pubblica.

Ha premesso il Presidente della Regione Sardegna che alcune Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti avrebbero recentemente prospettato un'interpretazione restrittiva delle disposizioni statali, riconoscendo l'incentivabilità delle prestazioni tecniche del personale dipendente unicamente in presenza di atti di pianificazione contestualizzati nell'ambito dei lavori pubblici ed in un rapporto di necessaria strumentalità con l'attività di progettazione di opere pubbliche. Poiché tuttavia non risulta intervenuto alcun pronunciamento interpretativo con riferimento alla disciplina regionale contenuta nell'art.12, comma 3 della L.R. 7 agosto 2007 n.8, regolante la medesima fattispecie in ambito regionale, chiede che la Sezione voglia fornire chiarimenti in merito all'interpretazione della predetta norma, specialmente con riferimento all'individuazione degli "*atti di pianificazione comunque denominati*" la cui redazione, ai sensi della normativa regionale, consente l'erogazione dell'incentivo.

C O N S I D E R A T O

1. Il parere è stato richiesto dal Presidente della Regione Sardegna ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 ed è dunque ammissibile dal punto di vista soggettivo, in quanto la richiesta è stata effettuata da soggetto a ciò legittimato per espressa previsione normativa.

2. Il quesito è altresì ammissibile anche dal punto di vista oggettivo, in quanto attiene alla materia della contabilità pubblica, coinvolgendo profili generali di

corretta gestione del bilancio delle amministrazioni territoriali.

3. Nel merito è opportuno, in via preliminare, esaminare il testo della normativa statale al fine di verificarne poi i tratti comuni e differenziali rispetto alla previsione regionale.

4. L'art. 92 del D.Lgs.163/2006, rubricato "*Corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti*", è inserito nel testo normativo all'interno della Sezione I del Capo IV, relativa alla "*Progettazione interna ed esterna, livelli di progettazione*" nella materia dei lavori pubblici, come anche reso palese dall'art.90 del decreto, cui l'art.92 implicitamente effettua riferimento, regolando i riflessi incentivanti delle attività tecniche affidate ai dipendenti della pubblica amministrazione.

5. Il comma 6 dell'art.92 citato, in particolare, prevede 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*".

La disposizione è stata coerentemente interpretata dall'orientamento pressoché univoco delle Sezioni di controllo della Corte dei conti quale disciplina regolante gli incentivi al personale dipendente per le ipotesi di attività pianificazione intimamente connessa con la progettazione delle opere pubbliche. In tal senso i precedenti più recenti, che la Sezione condivide, sono contenuti nelle deliberazioni n.442/2013 della Sezione Lombardia, n.125/2013 della Sezione Umbria, n.80/2013 della Sezione Liguria, n.276 della Sezione Toscana. La lettura di tali precedenti rende immediatamente percepibile l'esistenza di un'interpretazione oramai consolidata che la Sezione di controllo della Sardegna ritiene debba essere ribadita.

Infatti non solo la collocazione sistematica della disposizione, ma anche ulteriori elementi interpretativi, conducono a tale conclusione: ci si riferisce sia ad aspetti prettamente testuali, poiché il riferimento alle "*amministrazioni aggiudicatrici*" non può che indicare la necessità di una pianificazione connessa alla realizzazione ed all'affidamento di un appalto per la realizzazione dell'opera pubblica, sia ad aspetti

logico-sistematici: la mera pianificazione territoriale rientra tra i compiti d'ufficio ed è dunque soggetta al principio di omnicomprensività della retribuzione, così come al contrario l'eccezionalità della previsione normativa che legittima l'attribuzione di compensi incentivanti non ne consente in via interpretativa la sua applicazione oltre i casi espressamente contemplati.

Sui precedenti aspetti valga il richiamo alle precedenti deliberazioni adottate dalle diverse Sezioni regionali che hanno compiutamente esaminato la citata disciplina, fermo restando che il primo incontrovertibile criterio interpretativo è quello contenuto nell'art.12 delle disposizioni preliminari al codice civile che espressamente prevede che " *Nell'applicare una legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore*".

Or bene, il senso delle parole utilizzate dal legislatore, e l'esame delle intenzioni del legislatore rese palesi attraverso l'esame sistematico dell'art.92 del D.lg.163/2006, come detto, non possono che condurre all'interpretazione che gli incentivi alla progettazione, sia nell'ipotesi di cui al comma 5 dell'art.92, che in quella qui in esame del comma 6, sono entrambe indissolubilmente e strettamente legate alla pianificazione, alla progettazione ed alla realizzazione delle opere pubbliche.

6. Non ignora la Sezione l'esistenza di alcune diverse interpretazioni, assolutamente minoritarie, che ricostruiscono diversamente l'art.92, comma 6 citato (deliberazioni della Sezione di controllo della Corte dei conti Sezione Veneto n.337 del 26 luglio 2013 e le successive deliberazioni n.361,380,381, 382 del 2013, parere AVCP del 22.11.2012, parere ANCI Toscana del 20 giugno 2013), conferendo ad esso il rilievo di consentire l'erogazione di incentivi al personale tecnico anche per la redazione di atti di pianificazione anche solo mediamente legati alla realizzazione di opere pubbliche.

Anche alla luce di tali difformi precedenti l'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici - che per la verità con il suo citato parere del 22.11.2012 si preoccupava più di escludere dalla possibile applicazione delle disposizioni incentivanti le pianificazioni non legate, neanche mediamente, con la realizzazione delle opere pubbliche,

piuttosto che ricomprendersi gli atti di pianificazione generale solo indirettamente legati alla loro realizzazione – ha formulato una segnalazione al Governo avvalendosi della speciale procedura di cui all'art.6, comma 7, lettera f del D.lgs. 163/2006.

7. Pur condividendo la prospettata esigenza di chiarificazione, la Sezione ritiene di non poter aderire alle argomentazioni in base alla quale tali recenti interpretazioni giungono alla conclusione di poter riconoscere l'applicabilità della disciplina incentivante dell'art.92, comma 6, del D.Lgs.163/2006 anche agli atti di pianificazione generale non direttamente connessi con la realizzazione delle opere pubbliche. Si deve infatti concludere, alla stregua di una corretta ricostruzione storico-sistematica dell'evoluzione normativa delle abrogate disposizioni dell'art.18 della legge 109/1994, trasfuso poi nell'art. 92 del D.Lgs.165/2001, che i commi 5 e 6 della predetta disposizione non prevedano due diverse ipotesi di incentivazione, distinte quanto a presupposti operativi. Bensì, semplicemente, due diverse modalità di incentivazione, differentemente regolate per via del differente contenuto dell'attività tecnica espletata nei due casi contemplati, ma in ogni caso sempre direttamente legate alla realizzazione di un'opera pubblica.

Sotto altro profilo, con riferimento ai profili retributivi del personale dipendente, occorre considerare che la retribuzione delle professionalità interne all'amministrazione è oggi assolutamente garantita da diverse previsioni contrattuali di comparto (si vedano, ad esempio, gli artt. 10 ed 11 del CCNL 22.1.1994).

8. Ritiene per altro la Sezione non necessario sviluppare tali argomentazioni in ragione della specificità delle previsioni dell'art.12 della L.R. 7 agosto 2007 n.5 - in riferimento al quale è stata proposta la richiesta di parere – il cui contenuto conferma che l'incentivo in questione è stato previsto esclusivamente per il caso in cui l'attività di pianificazione, comunque denominata, sia direttamente connessa alla realizzazione di un'opera pubblica.

9. La norma trova collocazione sistematica nel titolo II della legge regionale n.5/2007, rubricato "*Programmazione e progettazione di lavori, forniture e servizi*

pubblici". Il comma 3 della citata disposizione prevede che "Il 35 per cento della tariffa professionale, al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, compresa la quota a carico dell'amministrazione erogante, relativo alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le modalità previste dal regolamento di cui al comma 1, tra i dipendenti dell'amministrazione che lo abbiano redatto. Nelle more dell'emanazione di tale regolamento, le amministrazioni applicano quello del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti".

10. La Sezione Regionale di controllo si era in qualche modo già espressa sulla previsione regionale, senza tuttavia affrontare direttamente l'esegesi del testo normativo.

Nondimeno si era già indicato, alla luce della collocazione sistematica, che *"E' di tutta evidenza, poi, che la normativa contenuta nella citata L.R. n.5/2007, inclusa la previsione di cui all'art.12 relativa agli incentivi per la progettazione, non possa trovare applicazione al di fuori della materia degli appalti pubblici"* (deliberazione n.73/2009). Aveva inoltre osservato la Sezione *"... che la norma in esame ha carattere tassativo e che il suo ambito di applicazione è limitato all'attività di progettazione di opere e lavori pubblici e che, pertanto, non è possibile estendere analogicamente tale deroga all'omnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti nel caso di contratti di servizio o di forniture"* (deliberazione n. 99/2012).

11. Riferendosi al dato testuale dell'art.12 qui in esame, occorre premettere che la norma regionale, salvo il suo periodo finale, non riveste particolari peculiarità rispetto alle disciplina statale di cui all'art.92, comma 6, del D.Lgs.163/2006. E del resto non potrebbe così non essere, considerato che la disciplina dei compensi incentivanti di cui all'art.92 del D.Lgs.163/2006 è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale una materia di ordinamento civile con le sentenze n.341/2009 e n.401/2007, come tale rimessa all'ordinamento statale quanto meno per la determinazione dei suoi presupposti applicativi. Conseguentemente la previsione di compensi incentivanti al di là delle ipotesi espressamente consentite dalla disciplina statale porrebbe non pochi problemi di coordinamento con i principi costituzionali.

Gli unici profili dissonanti rispetto al testo della previsione statale, al di là del la percentuale della tariffa applicata per la determinazione dell'incentivo (35% in luogo del 30%), sono costituiti dall'inciso che gli emolumenti incentivanti debbono ritenersi al lordo degli oneri accessori (principio comunque applicato anche in ambito statale alla luce di diverse disposizioni interpretative delle leggi finanziarie), e soprattutto dalla previsione finale che dispone l'applicazione del regolamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nelle more dell'emanazione del regolamento interno.

12. Lasciando da parte i primi due aspetti (percentuale della tariffa professionale e ammontare, lordo, del compenso incentivante), ritiene la Sezione di doversi soffermare sulla previsione espressa che, per l'ipotesi di mancata adozione del regolamento interno, si debba fare applicazione delle previsioni del regolamento del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

In tale peculiare previsione della legge regionale, che connota il quesito posto dalla Regione Sardegna rispetto alla tematica in ambito statale, si deve infatti ritrovare ulteriore conferma che gli atti di pianificazione rilevanti ai fini della liquidazione del compenso incentivante, anche secondo la disciplina regionale, siano solo ed esclusivamente quelli connessi alla realizzazione delle opere pubbliche. Ciò in quanto il regolamento vigente all'epoca dell'introduzione della norma, ovvero il D.M. 2 novembre 1999 n.555 del Ministero dei Lavori Pubblici, esauriva il suo campo di applicazione con riguardo *"...alla sola progettazione esecutiva e, comunque, ai soli lavori effettivamente appaltati, compresa l'eventuale redazione di perizie di variante e suppletive"* (art.1 del regolamento), prendendo in considerazione le sole attività pianificatorie o progettuali direttamente connesse con la realizzazione delle opere pubbliche.

Analoga finalità è oggi confermata dall'art.1 del vigente regolamento del Ministero delle Infrastrutture, adottato con D.M. 17.3.2008 n.84, il cui art.1 ribadisce che il regolamento stesso si applica *"...nei casi di redazione di progetti di opere o lavori a cura del personale interno"*.

Tutto ciò premesso la Sezione

D E L I B E R A

il richiesto parere alla stregua delle considerazioni che precedono.

O R D I N A

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Presidente della regione Sardegna, al Presidente del Consiglio Regionale della Regione Sardegna, all'Assessore agli Enti Locali, al Direttore generale dell'Assessorato agli enti Locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2013.

IL Magistrato Relatore

(Roberto Angioni)

IL PRESIDENTE

(Anna Maria Carbone Prosperetti)

Depositata in Segreteria in data 20 dicembre 2013

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)