



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 29 aprile 2014, composta da:

Dott. Claudio IAFOLLA Presidente

Dott.ssa Elena BRANDOLINI Consigliere

Dott. Giampiero PIZZICONI Primo Referendario, relatore

Dott. Tiziano TESSARO Primo Referendario

Dott.ssa. Francesca DIMITA Referendario

Dott.ssa. Daniela ALBERGHINI Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 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"*, ed in particolare, l'art. 7,

comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Sindaco del Comune di Rovigo, prot. n. 6403 del 6 febbraio 2014, acquisita al prot. CdC n. 1816 del 10 febbraio 2014;

VISTA l'ordinanza n. 28/2014 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Rovigo, formula a questa Sezione una richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della Legge 131/2003, in merito all'applicazione dei compensi per atti di pianificazione ai sensi dell'art. 92, comma 6, del D.Lgs. n.163/2006. Il legale rappresentante dell'ente, chiede nello specifico:

- 1) *"Se la redazione di un "Piano degli Interventi con il recupero e la valorizzazione delle aree a vincolo decaduto e delle aree di trasformazione delle frazioni" possa rientrare nel nuovo degli atti di pianificazione comunque denominati previsti dalla norma.*

2) *Se l'incentivo possa essere corrisposto oltre che ai dipendenti in possesso delle specifiche competenze tecniche professionali relative all'ingegneria e all'architettura, anche a dipendenti che partecipino alla redazione del piano a vario titolo (urbanisti, avvocati, agronomi, geologi, informatici, geometri, periti, disegnatori)".*

## DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Rovigo, è da ritenersi ammissibile.

In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accettare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della

Procura regionale o di giudizio dinanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile.

Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n. 54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, 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 ulteriormente 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"*.

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte

dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Alla luce delle dette premesse, il parere in oggetto va considerato ammissibile atteso che la richiesta involge l'applicazione di disposizioni normative che regolano la corresponsione di trattamenti economici, ai sensi dell'articolo 92 del Codice degli appalti, ai dipendenti che svolgono attività di pianificazione urbanistica con ricadute dirette sulle spese di personale incidenti sul bilancio dell'ente interessato.

Venendo al merito, con il primo quesito il sindaco di Rovigo chiede se la *"redazione di un "Piano degli Interventi con il recupero e la valorizzazione delle aree a vincolo decaduto e delle aree di trasformazione delle frazioni"* possa rientrare nel novero degli atti di pianificazione comunque denominati previsti dalla norma di cui all'articolo 92, comma 6 del Codice appalti.

La disposizione da ultimo citata prevede espressamente che *"Il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le modalità ed i criteri previsti nel regolamento di cui al comma 5 tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto"*.

In questa sede giova evidenziare che la Sezione, con la propria deliberazione n. 337/2011/PAR, nel dare risposta ad un quesito sempre vertente sulla possibilità di corresponsione del corrispettivo di cui trattasi in caso di pianificazione urbanistica generale, aveva proceduto ad una attenta ricostruzione dell'istituto contemplato dal richiamato comma 6. Si affermava, in detto parere che la pianificazione urbanistica implica una complessa partecipazione multispecialistica che porta ad allargare necessariamente le figure professionali coinvolte (oltre a ingegneri, architetti, urbanisti non possono mancare geologi, economisti, esperti di mobilità e infrastrutture, ecc.).

La questione del rapporto tra la pianificazione comunque denominata e l'attività di pianificazione contemplata nell'articolo 92, comma 6, ha trovato, invece, approfondimento nella recente deliberazione n. 361/2013/PAR della Sezione nella quale, tra l'altro e per quello che qui interessa, si richiama anche la posizione assunta dall'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici (AVCP) nell'Atto di segnalazione n. 4 del 25 settembre 2013 sul significato che deve assumere la dizione letterale "*atto di pianificazione comunque denominato*" utilizzata dal legislatore nel richiamato comma 6. In detto Atto si sottolineava come "....l'applicazione della norma è particolarmente ampia al punto che possano essere ritenuti assoggettati alla categoria di "atti di pianificazione comunque denominati" i piani di lottizzazione, i piani per insediamenti produttivi, i piani di zona, i piani

particolareggiati, i piani regolatori, i piani urbani del traffico, e tutti quegli atti aventi contenuto normativo e connessi alla pianificazione, quali i regolamenti edilizi, le convenzioni, purché completi per essere approvati dagli organi competenti, ribadendo la considerazione, svolta nelle citate note precedenti, che *"tali atti afferiscono, sia pure mediamente, alla progettazione di opere o impianti pubblici o di uso pubblico, dei quali definiscono l'ubicazione nel tessuto urbano"*. (L'Autorità a tal fine richiamava anche le seguenti pronunce rese in precedenza: determinazione n. 43 del 25/09/2000; deliberazione del 13/06/2000; pareri sulla normativa AG 13/10 del 10 maggio 2010 ed AG 22/12 del 21/11/2012).

Il Collegio, in relazione al primo quesito posto dal Sindaco del comune di Rovigo ed alla luce di quanto evidenziato nei richiamati pareri della Sezione (ai contenuto dei quali si rinvia) e nell'Atto di segnalazione n. 47/2013 dell'Autorità citato, ritiene che il redigendo *"Piano degli Interventi con il recupero e la valorizzazione delle aree a vincolo decaduto e delle aree di trasformazione delle frazioni"*, assumendo valenza pianificatoria nel senso sopra richiamato, possa ben essere ritenuto quale *"atto di pianificazione comunque denominato"*.

In relazione al secondo quesito vertente sulla possibilità che *"...l'incentivo possa essere corrisposto oltre che ai dipendenti in possesso delle specifiche competenze tecniche professionali relative all'ingegneria e all'architettura, anche a dipendenti che*

*partecipino alla redazione del piano a vario titolo (urbanisti, avvocati, agronomi, geologi, informatici, geometri, periti, disegnatori)"* preliminarmente deve essere risolta la questione della spettanza dell'incentivo in oggetto nelle ipotesi di pianificazione "comunque denominata".

Sul punto, giova richiamare la posizione interpretativa già assunta dalla Sezione con propria deliberazione 361/2013/PAR sopra richiamata (citata nella richiesta di parere e che l'ente mostra di ben conoscere).

In tale sede, questa Sezione, sul tema specifico relativo alla possibilità offerta agli enti pubblici appaltanti dall'articolo 92, comma 6, del D.Lgs. n. 163/2006, di corrispondere quale incentivo il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato ai dipendenti che lo abbiano redatto (con le modalità ed i criteri previsti nel regolamento in materia approvato dall'Amministrazione), aveva riconosciuto tale possibilità indipendentemente dal collegamento dell'attività di pianificazione alla successiva realizzazione di un'opera pubblica.

Il Collegio, affermando dapprima che le mansioni di pianificazione generali richiedono una attività multidisciplinare che non potrebbe trovare deroga alcuna attese le tassatività delle competenze professionali stabilite dalla legge, conclusivamente aveva ritenuto che la stessa modalità di commisurazione del compenso (collegato ad una percentuale delle tariffe professionali e fissato dalla

norma in modo sensibilmente diverso rispetto a quello stabilito per l'attività di progettazione dell'opera pubblica ove la commisurazione è legata ad una percentuale del valore dell'opera), sia indice dell'intenzione del legislatore di attribuire la giusta retribuzione all'attività di pianificazione, anche mediata, a prescindere dal suo collegamento con un'opera pubblica.

Tale posizione interpretativa, peraltro, consentiva di attribuire piena effettività all'operatività della norma in oggetto anche in considerazione del fatto che non necessariamente all'attività di pianificazione consegue nell'immediatezza una successiva attività di progettazione prima e realizzazione poi, di un'opera pubblica. L'assenza di detti ultimi elementi renderebbe di fatto non operativa la disposizione di cui trattasi nei casi, tutt'altro che rari, di pianificazione generale ove la realizzazione dell'opera pubblica può essere assente o procrastinata nel tempo.

Sulla questione oggetto del parere di cui trattasi, si sono espresse altre Sezioni regionali di controllo che hanno assunto divergenti posizioni interpretative in considerazione del fatto che la disposizione in oggetto – riferendosi alle amministrazioni aggiudicatrici – avrebbe ristretto la corresponsione dell'incentivo alle sole ipotesi di pianificazione urbanistica direttamente collegata alla realizzazione di opere pubbliche.

La Sezione di controllo della Liguria, alla luce degli emersi contrasti interpretativi sollevava questione interpretativa davanti alla Sezione delle Autonomie ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del

d.l. 10 ottobre 2012, n. 174. La sezione ligure, infatti, con la deliberazione n. 6/2014 del 21 gennaio 2014, rimetteva al Presidente della Corte dei conti per il successivo deferimento alla Sezione delle Autonomie una questione di massima in relazione a cosa debba intendersi per *"atti di pianificazione comunque denominati"*: dizione, quest'ultima, contenuta nel citato comma 6, dell'art. 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163.

In particolare si dibatteva se la stessa dizione dovesse essere intesa nel senso che il diritto all'incentivo per la redazione di un atto di pianificazione sussista solo nel caso in cui l'atto medesimo sia collegato direttamente ed in modo immediato alla realizzazione di un'opera pubblica, ovvero se l'anzidetto diritto si configuri anche nell'ipotesi di redazione di atti di pianificazione generale (quali ad esempio la redazione di un piano urbanistico generale o attuativo ovvero di una variante), ancorché non puntualmente connessi alla realizzazione di un'opera pubblica.

La Sezione delle Autonomie, con propria deliberazione di orientamento n. 7/SEZAUT/2014/QMIG, dopo aver ricostruito le diverse e contrastanti posizioni interpretative delle varie Sezioni regionali ha preliminarmente affermato che le disposizioni di cui ai commi 5 e 6 del citato art. 92 *".....esprimono, in modo evidente, il favor legis per l'affidamento a professionalità interne alle amministrazioni aggiudicatrici di incarichi consistenti in prestazioni d'opera professionale e, pertanto, ove non ricorrono i presupposti previsti dalle norme vigenti per l'affidamento*

*all'esterno degli stessi, le amministrazioni devono fare ricorso a personale dipendente, al quale applicheranno le regole generali previste per il pubblico impiego; il cui sistema retributivo è basato sui due principi cardine di omnicomprensività della retribuzione, sancito dall'art.24, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nonché di definizione contrattuale delle componenti economiche, fissato dal successivo art.45, comma 1. Principi alla luce dei quali nulla è dovuto oltre il trattamento economico fondamentale ed accessorio, stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che abbia svolto una prestazione rientrante nei suoi doveri d'ufficio...."*

Nel proseguito, la Sezione delle Autonomie ha poi ritenuto che il legislatore ".....con le disposizioni in esame, ha voluto riconoscere agli Uffici tecnici delle amministrazioni aggiudicatrici un compenso ulteriore e speciale, derogando agli anzidetti principi. In effetti, le previsioni contenute nell'art.92 ai commi 5 e 6, appaiono evidentemente relative a due distinte ipotesi di incentivazione ed a due distinte deroghe ai ricordati principi, in quanto, in un caso, la deroga riguarda la redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, da ripartire per ogni singola opera o lavoro tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione e nell'altro caso la deroga riguarda la redazione di un atto di pianificazione comunque denominato, da ripartire fra i dipendenti dell'amministrazione che lo abbiano, in concreto, redatto, entrambe riferite alla progettazione di opere pubbliche. La norma deve essere considerata, dunque, norma di

*stretta interpretazione, non suscettibile di applicazione in via analogica, alla luce del divieto posto dall'art. 14 delle disposizioni preliminari al codice civile, e neppure appare possibile una lettura della definizione in essa contenuta che attribuisca alla volontà del legislatore quanto dallo stesso non esplicitato (lex minus dixit quam voluit)".*

In relazione a quanto sopra richiamato, i giudici della nomofilachia hanno conclusivamente ritenuto che ai *".....fini della riconoscibilità del diritto al compenso incentivante, la corretta interpretazione delle disposizioni in esame considera determinante, non tanto il nomen juris attribuito all'atto di pianificazione, quanto il suo contenuto specifico, che deve risultare strettamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica, ovvero quel quid pluris di progettualità interna, rispetto ad un mero atto di pianificazione generale"*, che costituisce il presupposto per l'erogazione dell'incentivo. *"Pertanto, ove tale presupposto manchi, non è possibile giustificare la deroga ai principi cardine in materia di pubblico impiego di omnicomprensività e di definizione contrattuale delle componenti del trattamento economico, alla luce dei quali, nulla è dovuto oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabiliti dai contratti collettivi, al dipendente che abbia svolto una prestazione rientrante nei suoi doveri d'ufficio...."*.

Alla luce di quanto da ultimo affermato dalla Sezione delle Autonomie deve essere affrontata, dunque, la seconda questione

interpretativa posta dal Sindaco del comune di Rovigo in merito all'ampiezza della platea dei destinatari dell'incentivo di cui alla norma in oggetto.

A tal fine, come si è accennato, l'amministrazione dovrà preliminarmente (tenendo in debita evidenza il principio interpretativo affermato dalla Sezione centrale), verificare se il *"contenuto specifico"* dell'atto di pianificazione *"Piano degli Interventi con il recupero e la valorizzazione delle aree a vincolo decaduto e delle aree di trasformazione delle frazioni"*, sia *"strettamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica"* e sia caratterizzato da *"quel quid pluris di progettualità interna"*.

Una volta che l'amministrazione (la sola che detiene le informazioni utili per detto accertamento), avrà confermato l'esistenza di detto necessario presupposto legittimante l'attribuzione dell'incentivo, si tratterebbe di verificare l'ampiezza del novero dei destinatari dello stesso. Ciò, in quanto nel medesimo quesito si fa riferimento ad una platea variegata di dipendenti dell'ente (*urbanisti, avvocati, agronomi, geologi, informatici, geometri, periti, disegnatori*) che, a diverso titolo e con diversi apporti professionali, potrebbero contribuire alla redazione dell'atto di pianificazione cui si riferisce il comune di Rovigo.

Proprio richiamando il dato testuale dell'articolo 92, comma 6, del D.Lgs. n. 163/2006 emerge chiaramente come la platea dei destinatari dell'incentivo (incentivo da ripartire con criteri e

modalità fissati *ex ante* da apposito strumento regolamentare), possa essere ampia atteso che vi si annoverano “....i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto...”. Sul punto, tuttavia, in relazione all'esigenza di fissare criteri idonei atti ad individuare detti dipendenti, appare necessario preliminarmente richiamare il già citato parere 361/2013/PAR di questa Sezione laddove si è affermato che nella stesura di un documento di pianificazione debba necessariamente attribuirsi “....alle specifiche professionalità del personale tecnico la elaborazione di una analisi che richiede una complessità superiore, frutto del necessario, imprescindibile apporto di una pluralità di professionalità”.

Va peraltro sottolineato che, secondo la prevalente giurisprudenza (cfr. T.A.R. Brescia, sez. I, 29 ottobre 2008 n. 1466, Cons. St. Sez. IV 3.9.2001 n. 4620) la redazione di un piano di lottizzazione e, in genere, di uno strumento di pianificazione urbanistica costituisce attività che richiede una competenza specifica in tale settore attraverso una visione di insieme e la capacità di affrontare e risolvere i problemi di carattere programmatico.

Il Collegio, conclusivamente, ritiene che una volta valutato e verificato il collegamento tra l'attività di pianificazione e la successiva realizzazione dell'opera pubblica, i soggetti destinatari dell'incentivo di cui trattasi siano i dipendenti dell'ente, in possesso dei requisiti abilitanti (previsti dalla vigente normativa) per eseguire prestazioni professionali, seppur in quota parte,

funzionali alla redazione dell' atto di pianificazione. Dipendenti appositamente individuati ed incaricati dalla stessa amministrazione con specifico provvedimento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Rovigo.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 29 aprile 2014.

Il magistrato relatore

F.to Dott. Giampiero Pizziconi

Il Presidente

F.to Dott. Claudio Iafolla

Depositato in Segreteria il 14/05/2014

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

(F.to Dott.ssa Raffaella Brandolesi)