



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Gianluca Braghò	Presidente f.f.
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario (relatore)
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nelle adunanza in camera di consiglio del 20 gennaio 2015 e del 21 aprile 2015

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 nota n. 730960/2014 del 1 dicembre 2014, con la quale il comune di Milano ha chiesto un parere nell'ambito delle funzioni consultive attribuite alle Sezioni regionali di questa Corte;

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'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza del 20 gennaio 2015 per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 75/2014/PAR, del 22 dicembre 2014, con la quale è stata sottoposta al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite una questione attinente il parere in esame;

vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 7 del giorno 4 febbraio 2015 con la quale la questione è stata deferita alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 174/2012;

ravvisata la necessità di sospendere la deliberazione sul parere richiesto dal comune di Milano in attesa della pronuncia della Sezione delle Autonomie sulla questione deferita;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2015/QMIG del 25 marzo 2015;

vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha riconvocato la Sezione per l'adunanza del 21 aprile 2015 per deliberare sulla richiesta di parere;

udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premesse che

Con la nota sopra citata il Sindaco del comune di Milano formula una serie di quesiti riguardanti la nuova disciplina dei "fondi per la progettazione e l'innovazione" prevista dall'art. 13-bis della legge 11 agosto 2014, n. 114 di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.

Si premette al riguardo che l'art. 13 del decreto legge sopra citato ha abrogato l'art. 92, commi 5 e 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice dei contratti pubblici), recante la previgente disciplina relativa agli incentivi spettanti ai dipendenti degli enti locali per le attività di progettazione (comma 5) e pianificazione (comma 6).

L'art. 13-bis del medesimo decreto legge, introdotto in sede di conversione e in vigore dal 19 agosto 2014, ha dettato, di contro, una nuova disciplina in materia, confluita nell'art. 93 del codice dei contratti pubblici, ai commi da 7-bis a 7-quinquies.

Tale disciplina affida ai regolamenti delle amministrazioni aggiudicatrici il recepimento dei criteri e delle modalità di attribuzione degli incentivi definiti in sede di contrattazione decentrata, nel rispetto dei limiti previsti dalla medesima legge che potranno essere corrisposti esclusivamente ai dipendenti cui sono conferiti incarichi tecnici o di supporto nell'ambito delle sole procedure di progettazione, aggiudicazione ed esecuzione di un'opera pubblica.

Descritta nei termini sopra riferiti l'evoluzione normativa in materia, si evidenzia che il procedimento di progettazione/affidamento/esecuzione/collaudato dei lavori pubblici possa investire un lungo arco di tempo e che pertanto si possa verificare la circostanza che talune attività siano state realizzate prima della riforma (19/08/2014) e non siano state ancora liquidate e che altre attività relative alla medesima opera/lavoro siano realizzate successivamente all'entrata in vigore della legge.

Si richiama sul punto la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, n. 183 del 19 settembre 2014 che, intervenendo sulla disciplina di riforma, ha affermato che la stessa non è "*applicabile retroattivamente, non essendo norma d'interpretazione autentica*".

Si sostiene pertanto che mentre è stato chiarito che le nuove regole trovano applicazione per tutti i lavori e le opere avviate a partire dal 19 agosto 2014, sussistono dubbi interpretativi in

ordine alla disciplina da applicare agli incentivi riferiti a lavori e opere o ad atti di pianificazione portati a compimento prima di tale data e che l'Amministrazione non ha ancora provveduto a liquidare.

Sussistono inoltre dubbi applicativi per quanto attiene il capoverso della norma che recita: *“gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo”*.

Ciò premesso e considerato si formulano i quesiti di seguito riportati.

A. Con riguardo all'attività di progettazione/affidamento/esecuzione/collaudato dei lavori pubblici, sempre che sia avviata la gara ad evidenza pubblica per l'affidamento dei lavori e che si sia pertanto costituito il fondo per l'erogazione dell'incentivo, anche se l'avvio della gara sia avvenuto successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 114/2014 (19 agosto 2014):

1. L'attività relativa a lavori di manutenzione svolta prima della riforma (19/08/2014) deve essere incentivata secondo i criteri e le modalità di erogazione previsti dal regolamento e dal contratto vigente nel momento del compimento delle rispettive attività anche se l'erogazione avviene dopo il 19/08/2014?
2. L'attività svolta dal personale dirigente prima della riforma (19/08/2014) deve essere incentivata secondo i criteri e le modalità di erogazione previsti dal regolamento e dal contratto vigente nel momento del compimento delle rispettive attività anche se l'erogazione avviene dopo il 19/08/2014?
3. Quando devono ritenersi compiute le diverse attività relative al processo di progettazione/affidamento/esecuzione/collaudato dei lavori pubblici tenuto conto del fatto che alcune potrebbero avere avuto un'elaborazione anteriormente al 19/08/2014 ma confluire in un atto approvato successivamente a tale data, in particolare:
 - a) l'attività di progettazione può ritenersi compiuta al momento dell'approvazione del progetto?
 - b) l'attività di coordinatore della sicurezza in fase di progettazione può ritenersi compiuta al momento dell'approvazione del progetto di cui è parte essenziale ed integrante il piano di Sicurezza e di coordinamento?
 - c) le attività dell'Ufficio di direzione dei lavori, poiché si realizzano in prestazioni di durata possono considerarsi per frazioni temporali di attività da calcolarsi in base al numero dei giorni di attività svolte prima o dopo l'entrata in vigore della riforma (19/08/2014)?
 - d) le attività coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, poiché si realizzano in prestazioni di durata possono considerarsi per frazioni temporali di attività da calcolarsi in base al numero dei giorni di attività svolte prima o dopo l'entrata in vigore della riforma (19/08/2014)?
 - e) le attività coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, poiché si realizzano in prestazioni di durata possono considerarsi per frazioni temporali di attività da calcolarsi in base al numero dei giorni di attività svolte prima o dopo l'entrata in vigore della riforma (19/08/2014)?
 - f) l'attività di collaudo può ritenersi compiuta al momento dell'approvazione del certificato di collaudo?

- g) per le opere di particolare complessità, le attività di cui alle lettere c) d) c) f) possono ritenersi compiute in corso d'opera al momento dei singoli stati di avanzamento dei lavori?
4. L'art. 93, comma 7-ter stabilisce che il "...fondo per la progettazione e l'innovazione è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e adottati nel regolamento di cui al comma 7-bis, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori". Nell'ambito delle attività dei "collaboratori" possono essere previste tutte le attività di supporto ai compiti delle figure professionali tecniche espressamente previste dal decreto legislativo 163/2006 e dal Regolamento di attuazione approvato con D.P.R. n. 207/2010?
- B. Con riguardo alla pianificazione, sempre che essa risulti strettamente connessa con la realizzazione di un'opera pubblica:
1. Ove l'attività di pianificazione sia stata svolta dal personale (compreso il personale dirigente) prima della riforma (19/08/2014) deve essere incentivata secondo i criteri e le modalità di erogazione previsti dal regolamento e dal contratto vigente nel momento del compimento delle rispettive attività anche se l'erogazione avviene dopo il 19/08/2014? Tale attività deve ritenersi compiuta con l'approvazione dell'atto di pianificazione?
- C. Con riguardo all'erogazione delle incentivazioni relative alle attività previste nei punti precedenti si chiede come deve essere interpretata la disposizione che prevede di non superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo? Tale limite è applicabile solo per il pagamento degli incentivi riferiti a lavori ed opere avviati dopo il 19/08/2014 oppure è applicabile a tutte le liquidazioni effettuate dopo il 19/08/2014 anche se riferiti a lavori ed opere portati a compimento prima di tale data? Ai fini della predetta normativa cosa si intende per trattamento economico complessivo.

ammissibilità

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", prevede che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possano richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Quest'ultime risultano quindi investite, per effetto della legge sopra citata, di una nuova funzione di consulenza che si affianca a quella del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali, previsto dal precedente comma 7, quale ulteriore esplicazione delle "forme di collaborazione" tra la Corte dei conti e le autonomie territoriali promossa dalla stessa legge al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica.

La Sezione Autonomie della stessa Corte dei conti, con atto del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009, ha fissato i principi e le modalità per l'esercizio della funzione consultiva sopra descritta, individuando, tra l'altro, i soggetti legittimati alla richiesta di parere e le singole materie riconducibili alla nozione di contabilità pubblica.

Questa Sezione regionale è quindi chiamata a verificare, in via preliminare, l'ammissibilità della richiesta in esame, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) sia sotto il profilo oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

I. Ammissibilità soggettiva.

L'art. 7, comma 8, della citata legge 5 giugno 2003, n. 131, come detto, riserva la facoltà di richiedere pareri in materia di contabilità pubblica esclusivamente alle Regioni e, *"di norma per il tramite del consiglio delle Autonomie locali"*, ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane.

Tale facoltà, stante la natura speciale della funzione consultiva attribuita alla Corte, non può pertanto essere estesa a soggetti diversi da quelli espressamente indicati dalla legge.

La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

La mancata formulazione delle richieste provenienti da Comuni, Province e Città metropolitane per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, secondo il consolidato orientamento della Sezione, non impedisce l'ammissibilità delle stesse, in attesa dell'entrata in funzione del predetto organo.

La richiesta di parere in esame, proveniente dal Sindaco del comune, legale rappresentante dell'ente e, come tale, legittimato a proporla, deve quindi ritenersi ammissibile sotto il profilo soggettivo.

II. Ammissibilità oggettiva.

La facoltà di richiedere pareri, oltre ad essere limitata ai soggetti sopra indicati, risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti non è quindi di carattere generale, ma, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti l'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamate a pronunciarsi nell'esercizio delle funzioni di coordinamento ad esse assegnate dall'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, con la deliberazione n. 54/2010, hanno precisato che la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Si ritiene, in ogni caso, che il parere possa essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione repubblicana.

Le Sezioni regionali non possono pronunciarsi, inoltre, su quesiti che implicino valutazioni di comportamenti amministrativi suscettibili di interferire con altre funzioni intestate alla

stessa Corte dei conti, ad altri organi giurisdizionali o a soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o consulenza in determinate materie.

Alla luce delle predette considerazioni la richiesta di parere in esame deve ritenersi ammissibile anche sotto il profilo oggettivo in quanto pone una serie di quesiti riguardanti la corretta interpretazione di una normativa diretta al contenimento della spesa pubblica e, come tale, rientrando nella nozione di contabilità pubblica sopra precisata.

merito

Le questioni sottese ai quesiti proposti richiedono chiarire, in primo luogo, l'ambito di applicazione temporale della nuova disciplina in materia di c.d. "compensi incentivanti", introdotta dall'art. 13-bis del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Come ricordato dal comune istante nella nota richiamata in premessa, l'art. 13 del decreto legge sopra citato ha abrogato l'art. 92, commi 5 e 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (c.d. codice dei contratti pubblici), recante la previgente disciplina relativa agli incentivi spettanti a dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici per le attività di progettazione (comma 5) e pianificazione (comma 6).

L'art. 13-bis del medesimo decreto legge, introdotto in sede di conversione e in vigore dal 19 agosto 2014, ha dettato una nuova normativa in materia, confluita nell'art. 93, del codice dei contratti pubblici, ai commi da 7-bis a 7-quinquies.

La novella, nel confermare la possibilità di remunerare i dipendenti incaricati dello svolgimento di determinate attività secondo i modi e criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e recepiti in un regolamento dell'ente, restringe, sotto diversi aspetti, la portata applicativa della disciplina precedente.

Si registra in particolare, per quanto di specifico interesse ai fini del presente parere, l'esclusione del personale con qualifica dirigenziale dal novero dei potenziali beneficiari degli incentivi che rimangono ad appannaggio dei dipendenti privi di tale qualifica che svolgano la funzione di responsabile del procedimento o siano direttamente incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché dei loro collaboratori.

Non è ammessa la remunerazione per attività manutentive e sono soppressi gli incentivi per gli atti di pianificazione.

Risultano inoltre ridotte le risorse dirette a remunerare le attività svolte, posto che la somma non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara da far confluire nel fondo per l'incentivazione è ripartita tra i dipendenti non più per l'intero, ma nella misura dell'80 per cento, con il rimanente 20 per cento destinato all'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione.

La riforma prevede infine che gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo.

Rilevata, nei termini sopra riferiti, la successione temporale delle leggi in materia, si tratta di stabilire quale sia la disciplina applicabile alle attività compiute, ma non ancora liquidate alla data di entrata in vigore della riforma.

In mancanza di un'espressa disposizione transitoria, la questione, da ritenersi preliminare rispetto all'esame degli specifici quesiti formulati dal comune, non può che essere risolta in via interpretativa.

Questa Sezione ritiene di dover ribadire, al riguardo, l'orientamento espresso in materia con la deliberazione n. 300/2014/PAR del 13 novembre 2014 secondo il quale il diritto all'incentivo deve essere corrisposto sulla base della normativa vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate senza che possa essere modificato da disposizioni di legge successive che ne riducano i presupposti e ne limitino l'entità.

Ne viene pertanto che i compensi erogati dopo l'entrata in vigore della riforma, ma concernenti attività realizzate in precedenza, rimangono assoggettati alla previgente disciplina normativa.

Gli argomenti a supporto della predetta interpretazione, condivisa anche da altre Sezioni regionali di controllo di questa Corte (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna: n. 183/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Liguria: n. 73/2014/PAR) sono ricavabili dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 7/2009/QMIG dell'8 maggio 2009 riguardante una analoga questione derivante da una precedente riformulazione dell'incentivo di cui all'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici.

Se ne richiamano di seguito i principali passi della motivazione.

Si ritiene, in accordo con l'indirizzo espresso dalla Corte di Cassazione (*Cass., Sez. Lav., sent. n. 13384 del 19.7.2004*), che il diritto all'incentivo costituisca *"un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogazione del compenso"*.

In sostanza dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive che non hanno alcuna efficacia retroattiva.

Si precisa inoltre che *"ai fini della nascita del diritto quello che rileva è il compimento effettivo dell'attività; dovendosi, anzi, tenere conto, per questo specifico aspetto, che per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta"*.

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione citata, conclude stabilendo che la stazione appaltante, per i compensi da pagare dalla data di entrata in vigore della riforma, per la parte residua dello stanziamento utilizzabile (ossia quello al netto delle somme pagate per le attività compiute prima di tale data) dovrà rimodulare la somma da ripartire e la conseguente misura del beneficio, secondo le nuove disposizioni.

Alla luce delle predette considerazioni possono trovare risposta i quesiti formulati dal comune.

La natura retributiva del diritto all'incentivo in parola, che matura con il compimento dell'attività richiesta senza poter subire modifiche in conseguenza di leggi sopravvenute prive di efficacia retroattiva, porta a ritenere che le attività compiute prima dell'entrata in vigore della riforma possano essere remunerate con gli incentivi fissati secondo le modalità e i criteri definiti nell'ambito del previgente quadro normativo anche se la liquidazione avvenga in data successiva.

Si deve tuttavia precisare che il riconoscimento del diritto e quindi l'effettiva erogazione dei compensi rimangono subordinati, come riconosciuto dallo stesso comune richiedente, all'avvio della gara pubblica, quantunque successivo alla data di entrata in vigore della riforma.

Si richiama sul punto l'orientamento più volte espresso dalla giurisprudenza contabile secondo il quale l'ancoramento del fondo incentivante alla base di gara (e non all'importo oggetto del contratto, né a quello risultante dallo stato finale dei lavori) esclude la previsione e l'erogazione del compenso nel caso in cui l'iter dell'opera o del lavoro non sia giunto, quantomeno, alla fase della pubblicazione del bando o della spedizione delle lettere d'invito (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 442/2013/PAR).

Dal quadro interpretativo sopra illustrato è quindi possibile ricavare la soluzione ai quesiti formulati alla lettera A ai punti 1 e 2 della richiesta di parere.

Quesito lettera A, punto 1.

L'attività relativa a lavori di manutenzione svolta prima della riforma (19/08/2014) deve essere incentivata secondo i criteri e le modalità di erogazione previsti dal regolamento e dal contratto vigente nel momento del compimento delle rispettive attività anche se l'erogazione avviene dopo il 19/08/2014?

Si deve ritenere che l'incentivo in parola spetti anche per i lavori di manutenzione a condizione che le relative attività siano state realizzate prima dell'entrata in vigore della riforma che ne ha espressamente escluso la remunerazione e sempre che si tratti di attività che abbiano richiesto la progettazione di un'opera e non la mera manutenzione della stessa.

Come più volte affermato nei pareri resi in materia dalle Sezioni regionali di controllo di questa Corte *"l'incentivo alla progettazione non può essere riconosciuto per qualunque lavoro di manutenzione ordinaria su beni dell'ente locale, ma solo per lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria un'attività progettuale"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 246/2014/PAR, n. 72/2013/PAR e n. 442/2013/PAR).

Quesito lettera A, punto 2.

L'attività svolta dal personale dirigente prima della riforma (19/08/2014) deve essere incentivata secondo i criteri e le modalità di erogazione previsti dal regolamento e dal contratto vigente nel momento del compimento delle rispettive attività anche se l'erogazione avviene dopo il 19/08/2014?

Allo stesso modo si deve ritenere che l'incentivo spetti anche al personale con qualifica dirigenziale per le attività realizzate prima che la riforma li escludesse dal novero dei beneficiari, ripristinando nei confronti degli stessi il principio dell'onnicomprendività della retribuzione.

Si condividono sul punto le conclusioni cui è pervenuta la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna nel parere reso con la deliberazione n. 183/2014/PAR ove si afferma che *"fino all'entrata in vigore della legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, anche il dirigente di ruolo di un ufficio tecnico del Comune potrebbe beneficiare degli incentivi, in quanto il contratto collettivo nazionale di lavoro dell'Area II prevede espressamente quale deroga al principio dell'onnicomprendività la spettanza di incentivi per la progettazione"*.

Quesito lettera A, punto 3.

Quando devono ritenersi compiute le diverse attività relative al processo di progettazione/affidamento/esecuzione/collaudò dei lavori pubblici tenuto conto del fatto che alcune potrebbero avere avuto un'elaborazione anteriormente al 19/08/2014 ma confluire in un atto approvato successivamente a tale data?

Posto che il diritto all'incentivo, come sopra riferito, dipende dall'effettivo compimento delle attività richieste, si tratta di stabilire quando debbano considerarsi compiute, a tale effetto, attività avviate prima dell'entrata in vigore della riforma, ma inserite in una sequenza procedimentale destinata a concludersi dopo tale data.

Le attività incentivabili possono essere distinte, sotto questo profilo, a seconda che richiedano la redazione di specifici atti formali, sottoposti ai controlli di regolarità ed efficacia stabiliti dalla legge oppure prestazioni di durata da svolgersi per un determinato periodo di tempo senza comportare l'adozione di atti puntuali.

Si può affermare, sulla base dei principi sopra richiamati, che i soggetti incaricati della redazione di uno specifico atto hanno diritto a percepire l'incentivo determinato sulla base della legge in vigore al momento in cui, con il compimento dell'atto medesimo, si esaurisce la prestazione lavorativa richiesta.

Ciò, naturalmente, a condizione che l'atto superi positivamente i successivi controlli che ne attestino la regolarità e consentano l'avvio della gara, controlli che, rimanendo adempimenti estranei alla prestazione lavorativa del dipendente, potranno pertanto intervenire anche successivamente alla data di entrata in vigore della riforma.

Si richiama al riguardo la deliberazione n. 8/2014/PAR della Sezione regionale di controllo per il Piemonte ove si afferma che *"la circostanza che l'Amministrazione non proceda nell'anno in corso con l'approvazione dei progetti redatti dai dipendenti, sebbene questi presentino caratteristiche e contenuti aderenti alle previsioni di cui agli atti programmatori, alle necessità manifestate, nonché alle norme di legge vigenti, non fa venir meno la diretta corrispondenza, di natura sinallagmatica, tra incentivo ed attività svolte dai dipendenti a suo tempo incaricati. L'erogazione in discorso rimane comunque sospensivamente condizionata quantomeno all'approvazione da parte dell'Amministrazione del progetto esecutivo, che deve essere necessariamente finanziato"*.

I soggetti incaricati di prestazioni di durata, viceversa, maturano il diritto all'incentivo, come esplicitato nella citata deliberazione della Sezione delle Autonomie, con riferimento alla frazione temporale dell'attività espletata la quale può ragionevolmente consistere nel numero dei giorni di attività.

Ne viene di conseguenza che la misura dell'incentivo dovrà essere parametrata ai giorni di attività svolta prima o dopo l'entrata in vigore della riforma.

Si rimette in ogni caso al comune istante, sulla base delle indicazioni sopra fornite, la determinazione dell'incentivo spettante ai dipendenti incaricati delle specifiche attività descritte nella richiesta di parere (punto 3, lettere a.,b.,c.,d.,e.,f.) in ragione degli atti compiuti o delle prestazioni espletate precedentemente al 19 agosto 2014.

Quesito lettera A, punto 4.

Nell'ambito delle attività dei "collaboratori" possono essere previste tutte le attività di supporto ai compiti delle figure professionali tecniche espressamente previste dal decreto legislativo 163/2006 e dal Regolamento di attuazione approvato con D.P.R. n. 207/2010?

Sulla questione relativa alla precisa individuazione dei collaboratori dei dipendenti incaricati delle attività incentivabili, la giurisprudenza contabile si è più volte pronunciata in vigore

della precedente disciplina, pervenendo a conclusioni che possono essere mantenute anche nel quadro normativo successivo all'entrata in vigore della legge di riforma.

Con l'assegnazione di specifici incentivi a favore del personale dipendente impegnato in attività connesse alla realizzazione di opere e lavori pubblici la legge si propone di valorizzare le professionalità interne all'amministrazione, assicurando alla stessa un risparmio di spesa rispetto agli oneri da sostenere per l'affidamento di incarichi di identico contenuto a professionisti esterni.

Ne deriva che i destinatari dei predetti incentivi possano essere solo i dipendenti che, in ragione della specifica professionalità, siano stati chiamati a svolgere determinate attività altrimenti non rientranti nei doveri d'ufficio.

Questi sono espressamente indicati dalla legge, oltre che nelle figure del responsabile del procedimento, e degli incaricati del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori e del collaudo anche nei loro collaboratori.

La finalità della normativa in discorso, illustrata nei termini di cui sopra, impone che i "collaboratori" siano individuati, in primo luogo, tra i dipendenti del ruolo tecnico che abbiano attivamente ed effettivamente partecipato alla redazione dei vari elaborati (progetti e relative varianti, piano di sicurezza, certificato di collaudo o di regolare esecuzione, etc.) o al compimento delle altre attività (direzione dei lavori) con specifiche prestazioni di natura materiale o intellettuale non riconducibili agli ordinari compiti d'ufficio.

Si ritiene peraltro che dal novero dei collaboratori destinatari dell'incentivo non possa escludersi a priori il personale amministrativo.

Appare evidente sotto questo profilo che le attività incentivabili, soprattutto con riferimento ai compiti del R.U.P., non si esauriscano in interventi di tipo tecnico, ma richiedano anche adempimenti di carattere amministrativo-contabile da assegnare al personale appartenente ai relativi profili in quanto in possesso delle necessarie competenze professionali.

Si ritiene opportuno in ogni caso che l'amministrazione individui in sede regolamentare le singole figure professionali dei collaboratori, avendo cura di limitare la previsione ai soggetti, anche appartenenti al ruolo amministrativo, la cui prestazione sia strettamente collegata all'attività di progettazione, coordinamento della sicurezza, direzione lavori e collaudo, con l'esclusione del personale che svolge ordinarie funzioni tecniche e amministrative anche se appartenente al medesimo ufficio.

Si ricorda inoltre che l'art. 92, comma 7-ter, del codice dei contratti richiede espressamente che l'erogazione dell'incentivo debba essere corrisposta previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai dipendenti.

Quesito lettera B.

Ove l'attività di pianificazione sia stata svolta dal personale (compreso il personale dirigente) prima della riforma (19/08/2014) deve essere incentivata secondo i criteri e le modalità di erogazione previsti dal regolamento e dal contratto vigente nel momento del compimento delle rispettive attività anche se l'erogazione avviene dopo il 19/08/2014? Tale attività deve ritenersi compiuta con l'approvazione dell'atto di pianificazione?

Le medesime considerazioni svolte con riferimento ai quesiti formulati alla lettera A della richiesta di parere consentono di dare soluzione anche al quesito indicato alla successiva lettera B riguardante la pianificazione che la novella non annovera più tra le attività che danno diritto all'incentivo.

Si deve pertanto ritenere che i soggetti incaricati dell'attività di pianificazione, anche appartenenti ai ruoli della dirigenza, maturino il diritto all'incentivo a condizione che l'atto di pianificazione sia stato redatto prima dell'entrata in vigore della riforma anche se destinato ad essere liquidato successivamente a tale data.

La liquidazione non diversamente che per altre attività incentivanti deve ritenersi subordinata all'approvazione che ne attesti la regolarità e consenta l'avvio della gara.

Si richiede in ogni caso che l'attività di pianificazione, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile maturato in vigenza della precedente normativa sia strettamente connessa con la realizzazione di un'opera pubblica (Corte dei conti, Sezione della Autonomie, deliberazione n. 7/SEZAUT/2014/QMIG del 15 aprile 2014).

Quesito lettera C.

Con riguardo all'erogazione delle incentivazioni relative alle attività previste nei punti precedenti si chiede come deve essere interpretata la disposizione che prevede di non superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo? Tale limite è applicabile solo per il pagamento degli incentivi riferiti a lavori ed opere avviati dopo il 19/08/2014 oppure è applicabile a tutte le liquidazioni effettuate dopo il 19/08/2014 data anche se riferiti a lavori ed opere portati a compimento prima di tale data? Ai fini della predetta normativa cosa si intende per trattamento economico complessivo?

A fronte del dato testuale dell'art. 92, comma 7-ter, del codice dei contratti pubblici, per cui "gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo", questa Sezione, con la citata deliberazione n. 300/2014/PAR, ha ritenuto che per la determinazione dell'ammontare complessivo delle risorse destinabili al singolo beneficiario, l'ente debba fare riferimento al limite inderogabile fissato dalla norma con riguardo al trattamento economico spettante al momento dell'erogazione anche rispetto ad attività compiute precedentemente all'entrata in vigore della riforma.

Si è rilevato al riguardo che la disposizione di legge richiamata effettua un chiaro riferimento al momento della corresponsione e che non condiziona la possibilità di erogare l'incentivo, ma si limita a determinarne (per relationem rispetto al trattamento economico fruito) l'ammontare massimo.

La Sezione regionale di controllo per la Liguria, chiamata a pronunciarsi sulla medesima questione, ha ravvisato un contrasto fra la soluzione sopra richiamata adottata da questa Sezione e quella proposta dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna che, con la deliberazione n. 183/2014/PAR, ha ritenuto, sulla base del principio di irretroattività della legge, che l'obbligo di non superare l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo sia applicabile solo per il pagamento degli incentivi riferiti ad attività tecnico-professionali espletate da dipendenti dopo il 19 agosto 2014.

La stessa Sezione regionale di controllo per la Liguria, con la deliberazione n. 75/2014/PAR del 22 dicembre 2014, ravvisando la necessità di un indirizzo interpretativo univoco in materia, ha sottoposto al Presidente della Corte dei conti la valutazione sull'opportunità di deferire la questione alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213,

Il Presidente della Corte dei conti, con l'ordinanza n. 7 del giorno 4 febbraio 2015, ha deferito la questione alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 174/2012.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 11/SEZAUT/2015/QMIG del 25 marzo 2015, ha stabilito che la questione di diritto intertemporale oggetto contrasto interpretativo possa essere risolta, alla stessa stregua di altri quesiti affrontati dalle Sezioni regionali, facendo ugualmente ricorso al principio di irretroattività della legge nei termini sanciti dalla giurisprudenza costituzionale.

Si ribadisce, in coerenza con l'orientamento espresso con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2009/QMIG, che nonostante le modifiche introdotte dal legislatore in merito alla costituzione del fondo per la progettazione ed ai criteri per la sua ripartizione, non appare, in concreto, mutata, la natura del diritto al beneficio e la corrispondenza sinallagmatica fra incentivo ed attività compensate, derivante dal riconoscimento, sancito anche dalla Suprema Corte (cfr. Cass. Sez. Lav. n.13384 del 19.07.2004) della qualifica di vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva, che inerisce al rapporto di lavoro, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere.

Il riferimento, contenuto nella disposizione in esame, al momento della corresponsione (gli incentivi complessivamente corrisposti), che privilegia l'aspetto prettamente contabile, potrebbe comportare, di fatto, il rischio di disparità di trattamento. La soluzione che fa leva esclusivamente sul momento della liquidazione risulta, peraltro, legata a tempistiche che esulano, del tutto, dalla disponibilità del beneficiario e che, specificatamente, attengono alla fase della gestione di cassa. Fase che, alla luce delle regole di contabilità ma, soprattutto, dell'esigenza di salvaguardia degli equilibri di bilancio, dovrà essere stata, presumibilmente, preceduta da una previsione autorizzatoria e da un impegno regolarmente assunto dall'ente per vincolare la spesa alla soddisfazione della corrispondente obbligazione.

Ad ulteriore sostegno della predetta interpretazione la Sezione delle Autonomie ritiene difficilmente ipotizzabile - alla luce del fatto che le disposizioni contenute nell'art.13-bis del decreto legge n. 90/2014 rappresentano sostanzialmente un corpo normativo unitario e sono accomunate da un'unica ratio ispiratrice - una soluzione interpretativa, che non sia univoca e non faccia riferimento all'intero impianto normativo novellato.

La scrivente Sezione regionale di controllo per la Lombardia, preso atto della pronuncia della Sezione delle Autonomie, si conforma al principio di diritto ivi formulato nella soluzione del quesito per cui *"l'obbligo di non superare nella corresponsione di incentivi al singolo dipendente, nel corso dell'anno, l'importo del 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo, è applicabile al pagamento degli incentivi dovuti per attività tecnico-professionali espletate dai dipendenti individuati dalla norma a far data dall'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90"*.

Si ritiene infine che la nozione di "trattamento economico complessivo annuo lordo" debba corrispondere a quella già indicata dalla previgente normativa quale limite agli incentivi riconoscibili al singolo dipendente.

Non vi è infatti motivo di credere che la riforma, con il ridurre il predetto limite del 50 per cento, abbia voluto modificare gli istituti retributivi riconducibili al trattamento economico complessivo che, come precisato più volte dalla giurisprudenza contabile, deve ritenersi comprensivo del trattamento fondamentale (stipendio tabellare, tredicesima, indennità

integrativa speciale ove prevista, retribuzione individuale di anzianità, ove spettante, indennità di comparto) e del trattamento accessorio di qualunque natura, fissa e variabile (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 114/2014/PAR).

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 21 aprile 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente f.f.
(dott. Gianluca Braghò)

Depositato in Segreteria
il 05/05/2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)