



REPUBBLICA ITALIANA

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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa
dott. Giancarlo Astegiano
dott. Gianluca Braghò
dott.ssa Laura De Rentiis
dott. Donato Centrone
dott. Paolo Bertozzi
dott. Cristian Pettinari
dott. Giovanni Guida

Presidente
Consigliere
Primo Referendario
Primo Referendario
Referendario
Referendario (relatore)
Referendario
Referendario

nelle adunanze in camera di consiglio del 10 settembre 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. 264184/2015 del 8 maggio 2015, 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 odierna per deliberare sulla richiesta del Sindaco del comune sopra citato;
udito il relatore dott. Paolo Bertozzi.

premesso che

Con la nota sopra citata il Sindaco del comune di Milano formula un quesito sulla corretta interpretazione dell'art. 92, comma 6, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in vigore fino al 18 agosto 2014, con particolare riferimento ai compensi riconosciuti ai dipendenti dell'ente per attività di pianificazione.

Il Comune intende infatti procedere alla determinazione e alla conseguente liquidazione, ai dipendenti, dei compensi incentivanti inerenti la pianificazione urbanistica, maturati in vigenza della disposizione sopra citata.

Si richiama al riguardo l'orientamento più volte espresso da questa Sezione e condiviso dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (pronuncia di orientamento generale n. 7/SEZAUT/2014/QMIC), secondo il quale il riconoscimento del compenso richiede che il contenuto specifico dell'atto di pianificazione sia connesso alla realizzazione di un'opera pubblica.

Ciò premesso si chiede se in considerazione del predetto orientamento possano ritenersi ricompresi nella fattispecie di pianificazione, collegata alla realizzazione di opera pubblica, sia gli atti di pianificazione urbanistica generale del PGT, inerenti il Piano dei Servizi e il Piano Urbano Generale dei Servizi del Sottosuolo, le Varianti urbanistiche per la localizzazione di opere pubbliche, sia gli atti di pianificazione urbanistica attuativa, nonché gli strumenti di programmazione negoziata, il cui contenuto, secondo la prospettazione del comune istante, rappresenta quel "quid pluris" di progettualità interna e si estrinseca nella localizzazione e nella previsione di realizzazione di un'opera pubblica, apportando i necessari presupposti di conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica generale previsti dal "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità" - D.P.R. 327/2001, nonché nella definizione degli scenari di intervento (sotto il profilo urbanistico, ambientale, costruttivo), preliminarmente all'avvio del procedimento di realizzazione dell'opera.

A tal fine si precisa inoltre che l'atto di pianificazione è un atto complesso, per la cui redazione occorre svolgere un'attività di ricerca, di organizzazione e di elaborazione di dati, nonché di analisi degli aspetti di natura urbanistico-edilizia, ambientale, storico-monumentale di un determinato ambito territoriale, attività che richiedono specifiche competenze di figure professionali interne all'Amministrazione, adeguate anche per un confronto con i professionisti esterni.

L'Amministrazione si è avvalsa della collaborazione di dipendenti che sono in possesso di queste specifiche competenze professionali, ottenendo un risparmio di spesa rispetto ai costi, che avrebbe dovuto sostenere, per il ricorso di tali prestazioni professionali all'esterno degli uffici comunali.

Alla richiesta di parere sono allegate le schede sintetiche delle fattispecie di atti di pianificazione con illustrazione dell'attività urbanistica svolta, considerata essenziale ai fini della progettazione delle opere pubbliche/opere di urbanizzazione.

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 esplicitazione 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 nei limiti in cui si presti a fornire indicazioni generali sulla questione sottesa al quesito formulato concernente la nozione di atto di pianificazione agli effetti del riconoscimento degli incentivi di cui al previgente art. 92, comma 6, del codice dei contratti.

Rimangono viceversa rimesse al Comune istante le specifiche scelte gestionali in ordine alla fattispecie concreta descritta nella richiesta di parere.

Merito

Conviene preliminarmente ricordare che l'art. 13 del decreto legge del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, 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 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, la definitiva soppressione degli incentivi per la redazione di atti pianificazione la cui disciplina non è stata riproposta nelle nuove disposizioni di legge le quali, viceversa, limitano la remunerazione alle sole attività di progettazione propriamente detta.

Si deve tuttavia ritenere, come confermato dai pareri resi in materia dalle sezioni di controllo di questa Corte, che i dipendenti che abbiano realizzato attività di pianificazione conclusesi

prima dell'entrata in vigore della riforma sopra accennata, mantengano il diritto agli incentivi maturato nel rispetto della precedente disciplina normativa.

Ciò detto, l'esame del merito del quesito sottoposto alla sezione, nei termini sopra riferiti, richiede di fornire la corretta interpretazione del previgente art. 92, comma 6, del codice dei contratti pubblici, ove si disponeva 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”*.

Si tratta di chiarire, in particolare, la natura delle attività riconducibili alla nozione di *“atto di pianificazione comunque denominato”* agli effetti del riconoscimento al personale interno dell'ente dei compensi *“incentivanti”* ivi previsti.

Questa Sezione, nei diversi pareri forniti in materia, ha sempre ritenuto di circoscrivere tale nozione ai soli atti di pianificazione che siano strettamente connessi alla progettazione di opere pubbliche, escludendo la possibilità di corrispondere gli incentivi per la redazione di atti di pianificazione di carattere generale, privi dei predetti requisiti e rientranti, come tali, nelle ordinarie mansioni richieste al personale dipendente (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 57/2012/PAR, n. 259/2012/PAR, n. 440/2012/PAR, n. 72/2013/PAR e n. 62/2014/PAR).

Un'interpretazione restrittiva della disposizione in esame, per la cui completa disamina si rinvia ai precedenti citati, porta a sostenere che *“ciò che rileva ai fini della riconoscibilità del diritto al compenso incentivante non è tanto il nomen juris attribuito all'atto di pianificazione, quanto il suo contenuto specifico intimamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica, ossia a quel quid pluris di progettualità interna, rispetto ad un mero atto di pianificazione generale (piano regolatore o variante generale) che costituisce, al contrario, diretta espressione dell'attività istituzionale dell'ente per la quale al dipendente è già corrisposta la retribuzione ordinariamente spettante”* (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 72/2013/PAR).

Al predetto orientamento, condiviso dalla maggioranza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (tra le varie: Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 15/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 290/2012/PAR) si è contrapposto il diverso avviso, recentemente ribadito in seno alla giurisprudenza contabile, volto, viceversa, ad ammettere il diritto all'incentivo per la sola attività di pianificazione a prescindere dall'eventuale collegamento con la progettazione di un'opera pubblica (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazioni n. 361/2013/PAR e n. 381/2013/PAR).

La questione è stata sottoposta all'esame della Sezione Autonomie della Corte dei conti, chiamata a stabilire, a fronte del citato contrasto interpretativo, se 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, oppure se tale diritto sussista anche nell'ipotesi di redazione di atti di pianificazione generale.

La Sezione Autonomie, nel risolvere la questione di massima, con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2014/QMIG del 15 aprile 2014, ha ritenuto di aderire all'orientamento maggioritario che riconosce di *“palmare evidenza”* il riferimento della definizione *“atto di pianificazione comunque denominato”* alla materia dei lavori pubblici, reputando l'ambito

applicativo della disposizione di legge, apparentemente ampio ed indefinito, limitato esclusivamente all'attività progettuale e tecnico amministrativa direttamente collegata alla realizzazione di opere e lavori pubblici.

Si riportano di seguito le argomentazioni poste a fondamento della predetta interpretazione, rinviando al testo della deliberazione citata per la completa disamina della questione.

Si considera dirimente, innanzitutto, l'argomento che attiene all'interpretazione sistematica delle disposizioni in esame e che ha riguardo alla collocazione delle stesse (*sedes materiae*) all'interno del Capo IV "Servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria"- Sez. I "Progettazione interna ed esterna e livelli di progettazione"- del Codice dei Contratti ed al fatto che le stesse siano immediatamente precedute dall'art. 90 rubricato "progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici".

Disposizione quest'ultima che affida la progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori agli Uffici tecnici delle stazioni appaltanti o, in alternativa, a liberi professionisti e che, al comma 6, limita la possibilità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere a professionalità esterne ai soli casi di carenza in organico di personale tecnico, ovvero di difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori, o, infine, nell'ipotesi di lavori di speciale complessità. Il successivo art. 91 disciplina le procedure di affidamento.

L'art. 92 rubricato "corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti" completa quanto disposto dai precedenti articoli, mantenendosi nell'alveo della disciplina della progettazione dei lavori pubblici.

Decisivo appare, nondimeno, l'argomento basato sull'interpretazione funzionale della norma in esame.

Il citato art. 92 del codice dei contratti pubblici, ai commi 5 e 6, esprime, in modo evidente, il *favor legis* per l'affidamento a professionalità interne alle amministrazioni aggiudicatrici di incarichi consistenti in prestazioni d'opera professionale.

Pertanto, ove non ricorrano 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, come è noto, sui 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. In base a tali principi 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.

Il legislatore, con le disposizioni in parola, 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, 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.

La funzione "incentivante" riconosciuta all'art. 92, comma 6, oltre a limitarne l'ambito di applicazione oggettivo nei termini sopra riferiti, ne circoscrive l'applicazione soggettiva al solo personale interno dell'ente, escludendo implicitamente, come confermato nei precedenti pareri resi dalla Sezione, che possano essere erogati speciali compensi ai dipendenti che svolgono attività sussidiarie, strumentali o di supporto alla redazione di un atto di pianificazione che sia affidato ad un professionista esterno.

Tutto ciò premesso, questa Sezione, con riferimento alla richiesta formulata, non può che ribadire il proprio precedente e consolidato orientamento, confermato anche dalla Sezione Autonomie, per cui gli incentivi possono essere corrisposti solo per remunerare la redazione di un atto di pianificazione che, oltre ad essere affidato in via esclusiva ai dipendenti dell'ente, risulti collegato direttamente ed in modo immediato alla progettazione di un'opera pubblica.

Il che porta necessariamente ad escludere il diritto all'incentivo per tutte quelle attività di pianificazione territoriale che, quantunque funzionali e preordinate alla realizzazione di opere pubbliche non si estrinsechino in una attività di puntuale progettazione delle opere stesse.

Questa Sezione, in precedenti pareri resi in materia, ha negato la configurabilità dell'incentivo per la redazione del Piano di governo del territorio o delle relative varianti, così come dei Piani integrati di intervento (deliberazione n. 452/2012/PAR del 24 ottobre 2012).

Le attività richieste per l'adozione di tali strumenti urbanistici, come emergono dalle disposizioni della legge regionale che li ha introdotti e come descritte nelle schede fornite dal comune istante, non si estrinsecano infatti, di regola, nella progettazione di un'opera nel senso sopra descritto.

Tale requisito, in particolare, non può essere ravvisato, contrariamente a quanto sostenuto dal comune istante, nella sola localizzazione e nella previsione di realizzazione di un'opera pubblica, apportando i necessari presupposti di conformità agli strumenti di pianificazione urbanistica generale.

Ai fini del riconoscimento degli incentivi di cui all'art. 92, comma 6, del codice dei contratti, per le attività conclusesi prima della riforma, si richiede che la redazione dello strumento urbanistico abbia comportato l'espletamento di attività ulteriori rispetto a quelle ordinariamente richieste dalla predisposizione di un generico atto di pianificazione e che si estrinsechino nella puntuale progettazione di un'opera pubblica.

Spetta naturalmente all'ente istante stabilire se nel caso concreto, con riferimento alle diverse tipologie di pianificazione adottate, il predetto requisito possa ritenersi soddisfatto.

P.Q.M.

Nelle considerazioni che precedono è espresso il parere della Sezione.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 10 settembre 2015.

Il Relatore
(dott. Paolo Bertozzi)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositato in Segreteria
il 22/09/2015

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)