



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA**  
**CORTE DEI CONTI**  
**IN**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA**  
**LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott. ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario (relatore)
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 14 ottobre 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 del 23 luglio 2015, n. 36653, con cui il presidente della provincia di Mantova ha richiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione n. 1/PAR/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 di parere della provincia di Mantova;

Udito il relatore dott. Andrea Luberti;

#### **PREMESSO CHE**

Il parere concerne la corretta interpretazione della nuova disciplina in materia di incentivo alla progettazione interna di opere pubbliche, in passato regolata dal previgente art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 12 aprile 2006, n. 163 - codice dei contratti pubblici (abrogato dall'art. 13 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con l. 11 agosto 2014, n. 114) e ora dall'art. 13 *bis* della l. 114/2014, che ha inserito, nell'art. 93 d.lgs. 163/2006, quattro nuovi commi (*7 bis, 7 ter, 7 quater e 7 quinquies*).

In particolare la richiesta verte sulla disposizione che esclude "*le attività manutentive*" dalla ripartizione delle risorse del fondo per la progettazione e l'innovazione (comma *7 ter*, secondo periodo, dell'art. 93 del d.lgs. n.163/2006).

Si chiede, nello specifico, se (in base alla lettera della norma) tra le attività escluse dalla ripartizione delle risorse del fondo per la progettazione e l'innovazione rientrano, oltre ai lavori di manutenzione ordinaria, anche quelli di manutenzione straordinaria.

#### **AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA**

La richiesta di parere di cui sopra è intesa ad avvalersi della facoltà prevista dalla norma contenuta nell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale dispone che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane possono chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "pareri in materia di contabilità pubblica".

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge 131/2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

La Sezione è chiamata, preliminarmente, a pronunciarsi sull'ammissibilità della richiesta, con riferimento ai parametri derivanti dalla natura della funzione consultiva prevista dalla normazione sopra richiamata.

Con particolare riguardo all'individuazione dell'organo legittimato a inoltrare le richieste di parere delle Province, si osserva che il presidente è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.: pertanto, la richiesta di parere è ammissibile soggettivamente poiché proviene dall'organo legittimato a proporla.

#### **AMMISSIBILITA' OGGETTIVA**

Con riguardo alle condizioni di ammissibilità oggettiva, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8, dell'art. 7 della legge 131/2003 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli Enti locali; le attribuzioni consultive si connotano, piuttosto, sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

L'attività consultiva, in sostanza, ha la medesima funzione d'indirizzo degli Enti locali al raggiungimento di obiettivi e finalità di gestione che ricalcano i contenuti tipici dell'attività di controllo della Corte: in tal modo gli Enti possono raggiungere gli obiettivi stessi sin dall'inizio dell'attività nell'ambito di un moderno concetto della funzione di controllo collaborativo.

Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

E' stato, altresì, specificato da parte della costante giurisprudenza delle Sezioni di controllo la necessaria sussistenza dell'ulteriore presupposto della rilevanza generale della questione sollevata con la richiesta di parere (cfr. ex *plurimis* Sez. Lombardia n.528/2013). Questo presupposto determina, in altre parole, che possano essere ricondotte alla funzione consultiva della Corte le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale.

Tanto premesso, con specifico riferimento al caso di specie, i quesiti devono ritenersi ammissibili, in quanto relativi a normativa di disciplina della finanza pubblica, e comunque già affrontati dalla Sezione (del. 1 ottobre 2014, nn. 246 e 247; 20 luglio 2015, n. 236).

## MERITO

La Sezione ha avuto modo di evidenziare che, a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 114/2014, di conversione del d.l. n. 90/2014, i comuni, come tutte le altre pubbliche amministrazioni, dovranno fare riferimento, per la disciplina degli incentivi al personale interno incaricato di attività tecniche nell'ambito del procedimento di aggiudicazione ed esecuzione di un'opera pubblica, alla nuova disciplina legislativa, con conseguente necessaria adozione di un nuovo regolamento interno che stabilisca la percentuale massima destinata a tali compensi (comma 7 *bis*) e un nuovo accordo integrativo decentrato, da recepire nel regolamento, che stabilisca i criteri di ripartizione (comma 7 *ter*). Entrambi dovranno adeguarsi alle novità normative, fra le quali spicca l'esclusione, fra i soggetti beneficiari dell'incentivo, del personale con qualifica dirigenziale (comma 7 *ter*, ultimo periodo).

Nelle deliberazioni della Sezione n. 425/2012/PAR e n. 453/2012/PAR, dopo averne richiamato il tenore letterale, è stato sottolineato come la normativa in materia di c.d. "incentivo alla progettazione" (la cui denominazione risale all'art. 18 dell'abrogata legge n. 109/1994) vada letta nel complessivo contesto delle modalità d'affidamento degli incarichi tecnico professionali, previsti dalla legislazione in materia di contratti pubblici. Quest'ultima (cfr. artt. 10, 84, 90, 112, 120 e 130

del d.lgs. 163/2006) è informata da un principio generale, codificato anche dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale i predetti incarichi possono essere conferiti a soggetti esterni al plesso amministrativo solo se non si disponga di professionalità adeguate nel proprio organico e tale carenza non sia altrimenti risolvibile con strumenti flessibili di gestione delle risorse umane. Tale presupposto mira a preservare le finanze pubbliche, oltre che a valorizzare il personale interno alle amministrazioni.

Pertanto, nelle ipotesi (che la legge considera ordinarie) in cui gli incarichi tecnici siano espletati da personale interno occorre far riferimento, ai fini della loro remunerazione, alle regole generali previste per il pubblico impiego, il cui sistema retributivo è conformato da due principi cardine, quello di definizione contrattuale delle componenti economiche e quello di onnicomprensività della retribuzione (cfr. artt. 2, 24, 40 e 45 del d.lgs. n. 165/2001, nonché Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, sentenze nn. 464, 475 e 487 del 2010). Secondo questi ultimi nulla è dovuto, oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che ha svolto una prestazione che rientra nei suoi doveri d'ufficio, anche se di particolare complessità.

Tuttavia, la fonte legislativa, oltre a disciplinare la struttura ed i livelli di contrattazione nel pubblico impiego (cfr. artt. 2, 24, 40 e 45 d.lgs. 165/2001) può, in omaggio al generale sistema delle fonti previsto dalla Costituzione, disciplinare in modo diretto l'ammontare del trattamento economico (si rimanda, per esempio, ai precetti posti dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010), nonché attribuire ulteriori specifici compensi (come nel caso dell'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, oggi art. 93, commi 7 *bis* e seguenti).

L'incentivo in commento costituisce, infatti, uno di quei casi nei quali il legislatore, derogando al principio per cui il trattamento economico è fissato dai contratti collettivi, attribuisce un compenso ulteriore e speciale, rinviando ai regolamenti dell'amministrazione aggiudicatrice ed alla contrattazione decentrata, i criteri e le modalità di ripartizione. In quanto tale costituisce un'eccezione di stretta interpretazione con divieto di analogia (art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, cfr. altresì Sezione Campania, deliberazione n. 7/2008).

Come evincibile dalla lettera del comma, la legge pone alcuni paletti per la ripartizione del predetto incentivo, rimettendone la disciplina concreta ("modalità e criteri") ad un regolamento interno assunto previa contrattazione decentrata (in virtù della novella legislativa del 2014, risulta chiarita la competenza della sola amministrazione, a mezzo di atto regolamentare, per la quantificazione del fondo, nella percentuale massima del 2% dell'importo posto a base di gara).

I punti fermi che il regolamento interno deve rispettare (sull'impossibilità da parte del regolamento di derogare a quanto previsto dalla legge o di attribuire compensi non previsti, si rimanda al parere della Sezione n. 259/2012) sono i seguenti:

- erogazione ai soli dipendenti espletanti gli incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e loro collaboratori), riferiti all'aggiudicazione ed esecuzione "*di un'opera o un lavoro*" (non, pertanto, di un appalto di fornitura di beni o di servizi). La norma non richiede, ai fini della legittima erogazione, il necessario espletamento interno di una o più attività (per esempio, la progettazione), purché il regolamento ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia la quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni;

- puntuale ripartizione del fondo incentivante tra gli incarichi attribuibili (responsabile del procedimento, progettista, responsabili della sicurezza, direttore dei lavori, collaudatori, nonché

loro collaboratori), secondo percentuali rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione, da mantenere, tuttavia, entro i binari della logicità, congruenza e ragionevolezza (cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, deliberazioni n. 315 del 13/12/2007, n. 70 del 22/06/2005, n. 97 del 19/05/2004);

- devoluzione in economia delle quote del fondo incentivante corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti, ma affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione. Obbligo che impone di prevedere analiticamente nel regolamento interno, e graduare, le percentuali spettanti per ogni incarico espletabile dal personale, in maniera tale da permettere, nel caso in cui alcune prestazioni siano affidate a professionisti esterni, la predetta devoluzione (si rinvia alle deliberazioni dell'Autorità di vigilanza n. 315 del 13/12/2007, n. 35 del 08/04/2009, n. 18 del 07/05/2008 e n. 150 del 02/05/2001);

- devoluzione in economia delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni, anche se svolte da dipendenti interni, prive dell'accertamento di esecuzione dell'opera in conformità ai tempi ed ai costi prestabiliti (novità discendente dal predetto art. 93, comma 7 ter, per gli incarichi attribuiti dopo l'entrata in vigore della legge di conversione n. 114/2014).

Altri principi applicabili alla fattispecie (rilevanti ai fini del parere di cui si discute) si ricavano dalla normativa generale sul pubblico impiego e, in particolare, dall'art. 7 comma 5 del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale *"le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese"*.

La regola è fatta espressamente propria dal legislatore anche nella materia degli incentivi di cui si discute, posto che il nuovo art. 93, comma 7 ter, del d.lgs. n. 163/2006 (riprendendo analoga formulazione del precedente art. 92, comma 5) dispone che *"la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti"*. Nel caso in cui tale accertamento sia invece negativo, scatta la medesima regola della devoluzione in economia esaminata in precedenza (cfr. in tal senso, sia pure nel previgente contesto normativo, la deliberazione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 69 del 22/06/2005).

In estrema sintesi, quindi, la novella normativa ha lasciato intatto il potere dell'amministrazione di riconoscere, sia pure con le diverse forme e entro i nuovi limiti indicati, incentivi per l'attività di progettazione e per l'attività di supporto alla progettazione esterna, intaccando per contro (sez. Toscana, del 5 marzo 2015, n. 12) la diversa fattispecie (art. 92, comma 6 del codice dei contratti) concernente la redazione di atti pianificatori pur sempre connessi all'espletamento di un'opera pubblica.

Con riguardo al quesito specificamente posto dal Comune, occorre rilevare che l'art. 3, comma 1, lett. b), d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, definisce gli *"interventi di manutenzione straordinaria"* come *"le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino modifiche delle destinazioni di uso. Nell'ambito degli interventi di manutenzione straordinaria sono ricompresi anche quelli consistenti nel frazionamento o accorpamento delle unità immobiliari con esecuzione di opere anche se comportanti la variazione delle superfici delle singole unità immobiliari nonché del carico urbanistico purché non sia modificata la volumetria complessiva degli edifici e si mantenga l'originaria destinazione di uso"*.

La Sezione regionale di controllo delle Marche, con deliberazione n.141. del 17 dicembre 2014, ha ritenuto conseguentemente che *"Il nuovo testo dell'art. 92 cit. così come risultante dalle modifiche introdotte dal D.L. 90/2014 ha espressamente/previsto che i criteri di riparto del fondo stabiliti*

*dal regolamento che ciascuna amministrazione è tenuta ad adottare escludano le attività manutentive. L'interpretazione formatasi sulla precedente formulazione dell'art. 92 cit. aveva già escluso dalle attività remunerabili con l'incentivo in questione gli interventi di manutenzione ordinaria, facendo salve le sole manutenzioni straordinarie (cfr. Sezione controllo Toscana n. 15/PAR/2013). Infatti, secondo il riferito indirizzo giurisprudenziale le manutenzioni straordinarie sarebbero riconducibili (o comunque assimilabili) alla realizzazione di opere pubbliche al compimento delle quali la norma subordina l'erogazione dell'incentivo. Il Collegio non ha motivi per discostarsi dal predetto orientamento interpretativo ritenendo che la modifica al testo dell'art. 92 cit. operata con il D.L. 90/2014 non abbia inciso in modo restrittivo sul regime degli incentivi relativi agli interventi di manutenzione straordinaria. Infatti, premesso che nel sistema delineato dall'art. 92 cit. l'erogazione dell'incentivo è collegato alla realizzazione di un'opera pubblica, si evidenzia che l'art. 3, co. 18 lett. a) e b) della legge 24 dicembre 2003, n. 350 equipara espressamente gli interventi di manutenzione straordinaria alla costruzione di nuove opere qualificandoli come spese d'investimento per le quali, peraltro, è consentito il ricorso all'indebitamento. (b) la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti”.*

Occorre rilevare, inoltre, che secondo la disciplina del codice dei contratti pubblici (art. 3, commi 7 e 8), gli “appalti pubblici di lavori” sono “appalti pubblici aventi per oggetto l'esecuzione o, congiuntamente, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero, previa acquisizione in sede di offerta del progetto definitivo, la progettazione esecutiva e l'esecuzione, relativamente a lavori o opere” (...); tra essi rientrano “le attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro, manutenzione, di opere”.

Le riferite indicazioni normative (dettate ad altri fini) devono comunque essere coordinate con la *littera* e la *ratio legis*, atteso che deve essere ribadito quanto in precedenza affermato dalla Sezione in precedente relativo il previgente incentivo alla progettazione (6 marzo 2013, n. 72), secondo cui “l'incentivo alla progettazione non può venire riconosciuto per qualunque lavoro” ma “solo per lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione”.

In conclusione, l'avviso della Sezione è nel senso che anche le attività di manutenzione straordinaria consentano l'erogazione dell'incentivo l'incentivo alla progettazione come attualmente normato, ma solo laddove richiedenti un'attività di progettazione.

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni esposte è l'avviso della Sezione.

Il Relatore  
(dott. Andrea Luberti)

Il Presidente  
(dott. ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria  
Il 28 ottobre 2015  
Il Direttore della Segreteria  
(dott.ssa Daniela Parisini)