



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott. Cristiano Baldi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario

nella camera di consiglio del 25 giugno 2013

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

Vista la nota del 28 maggio 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Cremona ha chiesto un

parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Cremona, con nota del 28 maggio 2013, ha formulato alla Sezione una richiesta di parere inerente la corretta applicazione dell'art. 92, comma 6, del d.lgs n. 163/2006. Il quesito è posto anche al fine di chiarire la portata applicativa del precedente parere n. 72/2013, reso dalla scrivente Sezione regionale, in particolare laddove afferma 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, ovvero 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".

Ciò premesso, il caso specifico del Comune di Cremona afferisce ad atti di pianificazione, redatti dagli uffici interni all'Ente, realizzati, nel corso del 2012, per addivenire alla variante al Piano regolatore generale. Gli atti di pianificazione sono stati realizzati dagli Uffici interni (scelta fatta in un contesto di valorizzazione delle professionalità dell'ente, garantendo, in tal modo, anche il contenimento della spesa).

Alla luce della deliberazione della Sezione, sopra richiamata, il Comune ha ritenuto di sospendere, in attesa di chiarimenti, l'erogazione delle somme da ripartire tra il personale interno. Il quesito sottoposto in questa sede, infatti, attiene all'ammissibilità dell'erogazione dei compensi di cui all'art. 92, comma 6, del D.Lgs n. 163/2006, nel caso di una serie di opere già sviluppate a livello progettuale e pronte per la loro realizzazione, ma non conformi al Piano regolatore previgente, ragion per cui si è reso necessario approntare una variante generale al fine di accompagnare e porre in relazione le trasformazioni sottese alla città ed al suo territorio.

Il Comune precisa che i contenuti della variante al Piano regolatore non sono intimamente connessi alla realizzazione di un'opera pubblica, ma a diverse e molteplici opere pubbliche, presenti nell'atto di pianificazione, con diversi gradi di maturazione progettuale (come da apposito prospetto allegato all'istanza di parere).

Chiede, pertanto, se la fattispecie della redazione della variante urbanistica, con l'introduzione di molteplici opere pubbliche, rende ammissibile l'erogazione dell'incentivo di cui all'art. 92 comma 6 del d.lgs 163/2006, tenendo anche conto del recente parere normativo rilasciato dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 22 del 21 novembre 2012, in base al quale "l'atto di pianificazione comunque denominato di cui al comma 6 dell'art. 92 del D.Lgs 163/2006..., anche in forma mediata, inerisce a opere o impianti pubblici. La natura

stessa e il contenuto della pianificazione urbanistica e, in particolare, dei piani regolatori consente, pertanto, l'erogazione dell'incentivo ex art. 92, comma 6 del Codice dei contratti pubblici a favore dei dipendenti che abbiano partecipato alla redazione di tali strumenti urbanistici, in quanto tali atti afferiscono, sia pure mediatamente, alla progettazione di opere o impianti pubblici o di uso pubblico, dei quali definiscono l'ubicazione nel tessuto urbano".

In merito all'ammissibilità della richiesta

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

In relazione allo specifico quesito formulato dal Sindaco di Cremona, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla Delibera della Sezione del 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del Comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente. Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco di Cremona, con nota del 28 maggio 2013.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 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, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano 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 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 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, la richiesta di parere del Sindaco di Cremona può ritenersi ammissibile, sotto il profilo oggettivo, attenendo all'interpretazione di norme volte a disciplinare in linea generale la struttura retributiva del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di governarne la spesa complessiva.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione in ordine all'interpretazione e applicazione in concreto delle disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Ai sensi dell'articolo 92, comma 6, del d.lgs. n. 163/2003, c.d. codice dei contratti pubblici, "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".

Su tale disposto normativo la Sezione si è più volte pronunciata. Non solo con la Deliberazione n. 73/2013, richiamata dal Comune istante, ma anche, per esempio, con le precedenti nn. 57, 259 e 440 del 2012, cui si fa rinvio.

La norma, alla pari di quella contenuta nel precedente comma 5, disciplinante il c.d.

“incentivo alla progettazione”, va letta nel complessivo contesto delle modalità d’affidamento degli incarichi tecnico professionali, previsti dalla legislazione in materia di contratti pubblici. Quest’ultima (si rinvia agli artt. 10, 84, 90, 112, 120 e 130 del d.lgs. 163/2006) è informata da un principio generale, già codificato dall’art. 7 comma 6 del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale possono essere conferiti incarichi 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. Il presupposto mira a preservare le finanze pubbliche oltre che a valorizzare il personale interno alle amministrazioni.

Pertanto, nelle ipotesi ordinarie, in cui gli incarichi tecnici siano espletati da dipendenti in organico, ai fini della loro remunerazione, occorre far riferimento 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).

Il c.d. “incentivo alla progettazione” (art. 92 comma 5) e l’analogo compenso per la redazione di atti di pianificazione (art. 92 comma 6), previsti dal Codice dei contratti pubblici, costituiscono uno dei casi nei quali il legislatore, derogando al principio per cui il trattamento economico è fissato dai contratti collettivi, attribuisce direttamente un compenso ulteriore.

Alla luce di tali considerazioni di carattere generale, inerenti il carattere eccezionale della previsione normativa, la Sezione aveva già concluso, nei pareri sopra richiamati, nel senso che l’art. 92, comma 6, del d.lgs. n. 163/2006 abilita a riconoscere uno speciale compenso, al di là del trattamento economico contrattualmente spettante, solo in presenza di due elementi: a) sul piano dell’oggetto, che la prestazione consista nella diretta “redazione di un atto di pianificazione”, non in attività variamente sussidiarie nel contesto dell’attività di governo del territorio, che rientrano nei doveri d’ufficio dei dipendenti; b) che la redazione dello stesso non sia stata esternalizzata ad un professionista esterno (cfr. deliberazione n. 72/2013, nonché in precedenza deliberazione n. 9/2009).

Quanto al corretto significato da attribuire alla locuzione “atto di pianificazione”, era stato richiamato l’orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte (cfr. deliberazione n. 290/2012/SRPIE/PAR), a tenore del quale, l’atto di pianificazione, comunque denominato, deve necessariamente riferirsi ed essere collegato alla progettazione di opere pubbliche e non essere un mero atto di pianificazione territoriale (cfr., altresì, i pareri della Sezione n. 259/2012 e n. 57/2012, oltre che le deliberazioni della Sezione contr. Puglia, n. 1/2012, e Sezione contr. Toscana, n. 213/2011).

A conclusioni non differenti sembra giungere il parere normativo rilasciato dall’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici n. 22 del 21 novembre 2012, citato dal Comune istante, che, nel percorso motivazionale, richiama in modo ricorrente i precedenti pronunciamenti delle Sezioni

regionali di controllo in sede consultiva.

Secondo l'Autorità di vigilanza, la pianificazione urbanistica, anche se in forma mediata, inerisce anche a opere o impianti pubblici. Infatti, i piani regolatori, strumento urbanistico di base per garantire un ordinato e corretto assetto del territorio, contengono, tra le altre, sia previsioni c.d. di zonizzazione, che suddividono il territorio comunale in zone omogenee (specificando quelle con vocazione edificatoria ed i vincoli da osservare in ciascuna di esse), sia norme di localizzazione di aree destinate a formare spazi di uso pubblico, ovvero riservate a edifici pubblici o di uso pubblico, a opere e impianti pubblici o di pubblico interesse (tanto che tali previsioni sono considerate dalla giurisprudenza ad effetto sostanzialmente espropriativo, se riguardanti beni di proprietà privata).

Pertanto la natura ed il contenuto della pianificazione urbanistica e, in particolare, dei piani regolatori consentono l'erogazione dell'incentivo, ex art. 92, comma 6, del Codice dei contratti pubblici, a favore dei dipendenti che abbiano redatto tali strumenti urbanistici, se e nella misura in cui, sulla base dell'accertamento condotto dall'amministrazione precedente, tali atti afferiscono alla progettazione di opere o impianti pubblici o di uso pubblico.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione

Il Relatore
(Donato Centrone)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria

3 LUGLIO 2013

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)