

Lombardia/132/2014/PAR



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

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Giuseppe Zola	Consigliere
dott. Salvatore Tutino	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 20 marzo 2014

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 7 marzo 2014 con la quale il Sindaco del Comune di Bergamo ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica (prot. Corte dei Conti n. 3192 del 13 marzo 2014);

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.ssa Sara Raffaella Molinaro

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Bergamo, con nota 7 marzo 2014 (PG U0050100), ricevuta dalla Corte dei Conti il 10 marzo 2013 (prot. n. 2978), ha formulato una richiesta di parere in merito all'interpretazione dell'art. 92, comma 5, del d. lgs. n. 163/2006. In particolare il rappresentante dell'ente chiede se i collaboratori - in particolare, *"addetti alla programmazione e controllo, addetti al confezionamento atti progettuali (segreteria e archivio), addetti alla gara d'appalto, addetti alla gestione contratti fino al collaudo"* - possano *"essere ritenute risorse qualificate, attrici di prestazioni professionali specialistiche, in quanto esperte di particolare e comprovata specializzazione e quindi essere legittimamente inserite come destinatarie di quote degli incentivi di cui all'art. 92, comma 5, del d. lgs. n. 163/2006, nel redigendo nuovo regolamento comunale per la ripartizione dei suddetti incentivi"*.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane

possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile vertendo sull'applicazione di norme concernenti la materia dei contratti pubblici, tradizionalmente attratte alla sfera della contabilità, nonché alla corretta determinazione dei compensi al personale dipendente, considerato uno degli aggregati di spesa maggiormente sensibili ai fini dell'applicazione delle regole di governo e coordinamento della finanza pubblica.

I pareri infatti possono essere resi, ai sensi della l. n. 131/2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio 2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione

dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali 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.

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame è pertanto da ritenere ammissibile.

Esame nel merito

L'art. 92, comma 5 d.lgs. n. 163/2006, c.d. Codice dei contratti pubblici), oggetto della richiesta di parere così recita: *"Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, 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. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti;*

limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo; le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie".

La disciplina in discorso è stata già oggetto di attenzione da parte di precedenti pronunce della Corte dei conti (cfr., fra le altre, Sezione Autonomie n. 16/2009 e Sezione Lombardia n. 259, 453 e 425/2012/PAR) alle cui motivazioni e conclusioni può farsi riferimento.

Il c.d. "incentivo alla progettazione", previsto dall'art. 92 del Codice dei contratti pubblici, costituisce uno dei casi nei quali il legislatore, derogando al generale principio per cui il trattamento economico è fissato dai contratti collettivi, attribuisce un compenso ulteriore e speciale, rinviando ai regolamenti dell'amministrazione aggiudicatrice, previa contrattazione decentrata, i criteri e le modalità di ripartizione.

Rispetto ai generali principi di onnicomprensività e determinazione contrattuale della retribuzione del dipendente pubblico l'art. 92, comma 5, del d.lgs. 163/2006 costituisce un'eccezione che si presta a stretta interpretazione e per la quale sussiste il divieto di analogia posto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile (in tal senso Sezione Lombardia, delibera n. 425/2012).

Come evincibile dalla lettera della legge, quest'ultima pone alcuni paletti per l'attribuzione del predetto incentivo, rimettendone la disciplina concreta ("criteri e modalità") ad un regolamento interno assunto previa contrattazione decentrata.

Il regolamento interno deve rispettare quanto disposto dall'art. 92, comma 5, che consente l'erogazione dell'incentivo, dal punto di vista soggettivo – profilo oggetto della richiesta di parere -, 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" (in termini, *ex plurimis*, Sezione Lombardia 72/2013).

La corresponsione dell'incentivo a tali categorie di personale interno dell'ente si giustifica anche

in ragione della particolare competenza tecnica richiesta per l'espletamento degli incarichi indicati (redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori e del collaudo) e, per quanto attiene al responsabile del procedimento, in ragione della particolare responsabilità che deriva dalla qualifica.

Ne deriva che i collaboratori a cui si riferisce la disposizione in commento - che appunto si presta a stretta interpretazione e per la quale sussiste il divieto di analogia - sono i soggetti che partecipano specificamente alle attività ivi indicate e in particolare alla responsabilità del procedimento, alla redazione del progetto, al piano della sicurezza, alla direzione dei lavori e al collaudo e non anche il personale dell'ente che svolge altre funzioni. In tale categoria non paiono, in via generale, rientrare gli addetti alla programmazione e controllo, gli addetti al confezionamento di atti processuali (segreteria e archivio), gli addetti alla gara d'appalto e gli addetti alla gestione contratti fino al collaudo (personale della ragioneria) che svolgono funzioni amministrative latamente accessorie alle attività indicate nell'art. 92, comma 5, ma che non risultano, per il solo fatto di appartenere alla segreteria, all'archivio o alla ragioneria o di svolgere funzioni di programmazione e controllo, espletare compiti strettamente connessi a quelli per i quali è possibile la corresponsione dell'incentivo.

Il personale da ultimo richiamato infatti è preposto a svolgere, a vantaggio dell'ente di appartenenza, servizi amministrativi generali, strumentali alle varie funzioni a cui è preposto l'ente locale ma, sulla base della descrizione fornita nella richiesta di parere, non pare destinato specificamente a coadiuvare il responsabile del procedimento, l'incaricato alla redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori e del collaudo. Né, in aderenza al principio di gerarchia delle fonti e considerato lo specifico ambito di applicabilità, può valere in senso contrario quanto previsto dal decreto del Ministero dell'interno 22 aprile 2013, n. 66 ("Regolamento recante norme per la ripartizione dell'incentivo economico, di cui all'articolo 92, comma 5, d. lgs. n. 163/2006, al personale del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico, e della difesa civile"), e in particolare dalla tabella allegata, che prevede la ripartizione dell'indennizzo agli *"addetti alla programmazione e controllo, addetti al*

confezionamento atti progettuali (segreteria e archivio), addetti alla gara d'appalto, addetti alla gestione contratti fino al collaudo".

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
25 marzo 2014
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)