



Deliberazione FVG/ 55 /2017/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo della regione Friuli Venezia Giulia

I Collegio

composto dai seguenti magistrati:

PRESIDENTE: dott. Antonio CARUSO
CONSIGLIERE: avv. Fabrizio PICOTTI
REFERENDARIO: dott. Marco RANDOLFI (relatore)

Deliberazione del 12/04/2017.

Comune di Roveredo in Piano – Motivato avviso in tema di omnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti, con particolare riferimento ai compensi incentivanti per gli atti di pianificazione elaborati dall’ufficio comunale di urbanistica.

* * * *

VISTO l’articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”;

VISTO il testo unico delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l’art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall’art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell’amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

VISTO l’art. 17, comma 31, del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella Legge 3 agosto 2009, n. 102;

VISTA la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009 del 4 giugno 2009 recante “*Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo*”;

VISTO l’art. 12 del Regolamento per l’organizzazione ed il funzionamento della Sezione, adottato con le deliberazioni n. 2/Sez.Pl./2004 e n. 5/Sez.Pl./2004 e da ultimo modificato con la deliberazione n. 232/Sez.Pl./2011, ai sensi dell’art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975 n. 902, sostituito dall’art. 7 del D. Lgs. 125/2003;

VISTA la deliberazione n.4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n.19/Sez.Pl./2004, e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007 che stabilisce le modalità, i limiti ed i requisiti di ammissibilità dell’attività consultiva della Sezione;

VISTA la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG/ 3 /2017/INPR, depositata il 17 febbraio 2017, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo della Sezione per l’anno 2017;

VISTA l’ordinanza presidenziale n. 3 del 17 febbraio 2017, relativa alle competenze e alla

composizione dei collegi della Sezione;

VISTA la richiesta di motivato avviso inoltrata dal Comune di Roveredo in Piano con nota protgen/2017/0001441 del 2 febbraio 2017, acquisita in pari data al n.297 del protocollo della Sezione, a firma del Sindaco, Mara Giacomini, avente ad oggetto un quesito in materia di compensi incentivanti per gli atti di pianificazione elaborati dall'ufficio comunale di urbanistica, con particolare riferimento alle ipotesi di conflitto di interessi e al principio di omnicomprensività della retribuzione;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.10 dell'8 marzo 2017 con la quale, ai sensi dell'art.12 del Regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione, deliberata l'ammissibilità della richiesta medesima, e fatte comunque salve le ulteriori, più puntuali valutazioni del Collegio in ordine ai quesiti posti, la questione è stata deferita all'attuale I Collegio ed è stato individuato il Referendario Marco Randolfi quale magistrato incaricato della relativa istruttoria;

VISTA l'ordinanza presidenziale n.23/2017 con la quale è stato convocato il I Collegio per il giorno 12 aprile 2017, presso la sede della Sezione, per la discussione dei temi relativi all'emanando motivato avviso;

UDITO nella Camera di consiglio del 12 aprile 2017 il relatore, Referendario Marco Randolfi;

Premesso che

con la nota indicata in epigrafe, il Comune di Roveredo in Piano ha formulato alla Sezione una richiesta di motivato avviso con cui, dopo aver succintamente rappresentato le circostanze di fatto e di diritto, pone un quesito in materia di compensi incentivanti per gli atti di pianificazione elaborati dall'ufficio comunale di urbanistica.

In particolare, l'Ente richiedente, dopo aver fornito una descrizione della situazione che lo riguarda, anche con riferimento al proprio Regolamento per la ripartizione degli incentivi di cui alla legge regionale 11/2002 nonché ad ulteriori aspetti relativi al responsabile del servizio urbanistica, allegando anche della documentazione a supporto, ha formulato un quesito volto a sapere:

- 1) Se sussista la situazione di conflitto di interessi in capo al responsabile del servizio urbanistica, nella sua veste anche di Responsabile Unico del Procedimento degli atti di pianificazione di cui al Decreto del Sindaco n.47/2013, nell'aver adottato l'atto di liquidazione n.93 del 18.11.2016 di ripartizione dei compensi per atti di pianificazione e ripartizione degli stessi ai collaboratori tecnici ed amministrativi;
- 2) Se sia legittimo riconoscere l'incentivo di progettazione al responsabile del settore urbanistica e ai suoi collaboratori tecnici e amministrativi per la redazione degli atti di pianificazione in esecuzione del Decreto del Sindaco n.47/2013 o se tali compensi violino il principio di omnicomprensività della retribuzione.

Prima della camera di consiglio del 12 aprile 2017, un rappresentante del Comune di Roveredo in Piano è stato audito dalla Sezione per esprimere chiarimenti ed approfondimenti relativi alla richiesta in esame.

Sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva della richiesta di motivato avviso.

I. E' opportuno in via preliminare precisare che le richieste di motivato avviso rivolte alla Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia trovano il loro fondamento nell'art.33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo, a richiesta dell'Amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Prima ancora dell'esame del merito delle richieste di motivato avviso, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ne verificano l'ammissibilità sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto quello oggettivo (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica).

Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione.

Tra queste rientrano la Regione e i suoi Enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro Enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sempre in relazione ai profili dell'ammissibilità soggettiva, si osserva che il soggetto competente ad inviare alla Sezione le domande di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente.

Nel caso di specie la richiesta è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto proveniente da un Ente locale territoriale, il Comune di Roveredo in Piano, ed in quanto sottoscritta dal legale rappresentante, Mara Giacomini, nella sua qualità di Sindaco.

Passando a considerare i profili di ammissibilità oggettiva, la Sezione osserva che l'art. 33, comma 4, del sopracitato decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 e ss. mm. e ii. circoscrive i pareri che questa Sezione può esprimere alle materie della contabilità pubblica.

La Sezione medesima, con la delibera n. 27/Sez. Pl. del 5 ottobre 2007, è nuovamente intervenuta sulla materia già oggetto delle precedenti deliberazioni nn. 18/Sez.Pl./2004 e 19/Sez.Pl./2004, fissando i requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso e precisando che *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo ordinario controllo"*.

Nella citata delibera sono stati indicati gli ulteriori requisiti di ammissibilità oggettiva, costituiti dall'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi pubblici;
- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Sul quadro ordinamentale come sopra delineato è intervenuto il legislatore statale con le previsioni dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009 citato in premessa, il quale ha assegnato alle Sezioni riunite di questa Corte dei conti un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, e ciò con la finalità, anch'essa fatta oggetto di espressa previsione legislativa, di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

A seguito dell'attivazione della surricordata competenza, le Sezioni riunite sono intervenute, con la delibera n.54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, a tracciare le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione

consultiva.

Quest'ultima risulta circoscritta alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, nel quadro di obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, idonei a ripercuotersi, oltre che sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, anche sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quella dei relativi equilibri.

La richiamata funzione di nomofilachia, già attribuita alle SSRR, è stata inoltre riconosciuta ed estesa in capo alla Sezione delle Autonomie dall'art.6, comma 4, del D.L. n. 174/2012, come convertito in L. n. 213/2012, il quale prevede che *"in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n.78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo"*.

Tanto premesso, la Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica va affrontata analizzando distintamente i due ordini di quesiti proposti.

Relativamente al primo quesito, vertente su una specifica ipotesi di conflitto d'interessi, la Sezione rileva che la fattispecie in esame, pur presentando astrattamente risvolti di natura finanziario-patrimoniale che potrebbero interessare il bilancio comunale, è stata prospettata in termini estremamente analitici e dettagliati, con una nutrita allegazione di documentazione attinente ad una vicenda che ha riguardato un dipendente del Comune, ed esula pertanto dalla funzione consultiva demandata alla Sezione (cfr., in tal senso, la deliberazione n.FVG/41/2016/PAR).

Il pronunciamento richiesto alla Sezione atterrebbe, infatti, non all'affermazione della vigenza o meno di un principio di contabilità pubblica di generale applicazione o al suo significato nel caso concreto (principi, peraltro, già chiaramente enunciati dall'art.7 del D.P.R. 62/2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - secondo cui *"il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri..."*), ma ad una valutazione su specifiche responsabilità attinenti alla gestione dell'Ente, esulando quindi dalla esplicazione di una funzione consultiva di carattere generale e riguardando piuttosto una attività d'indagine rimessa alla competenza di altri Organi e/o articolazioni di questa Corte.

Relativamente al secondo quesito, invece, Sezione rileva che l'inerenza della richiesta di motivato avviso in esame alle materie della contabilità pubblica va risolta positivamente, sulla scorta di un consolidato orientamento di questa nonché delle altre Sezioni regionali (cfr., sul punto, *ex multis* le pronunce delle Sezioni regionali di controllo: per l'Abruzzo, n.53/2017/PAR; per la Puglia, n.30/2016/PAR; per la Lombardia n. 247/2014/PAR; per l'Emilia Romagna n.197/2014/PAR) e centrali (cfr., in particolare: Sezione delle Autonomie n.7/SEZAUT/2014/QMIG), in quanto attiene all'ambito di operatività del principio di omnicomprensività della retribuzione dei pubblici dipendenti.

Si tratta, infatti, di problematiche idonee a determinare evidenti ricadute sui bilanci degli

Enti e, in ultima analisi, sulla tenuta degli equilibri economico-finanziari dei medesimi, con precipuo riferimento alla corresponsione di compensi incentivanti.

Per tali ragioni la richiesta è ammissibile sotto il profilo oggettivo, limitatamente agli aspetti rientranti nella materia della contabilità pubblica, prescindendo naturalmente da valutazioni su eventuali posizioni giuridiche soggettive e senza entrare nel merito di procedimenti amministrativi già adottati o da adottarsi dall'Ente (che attengono a scelte discrezionali proprie esclusivamente di quest'ultimo), dovendo principalmente aversi riguardo all'interpretazione di norme concernenti la possibilità di assumere nuovo personale da impiegare temporaneamente in funzioni essenziali dei comuni e/o alla possibilità di ricorrere ad altre forme di esternalizzazione dei servizi.

In ordine alla sussistenza degli altri requisiti di ammissibilità oggettiva la Sezione rileva che la richiesta di parere in esame presenta il carattere della generalità e non astrattezza nei limiti in cui la stessa potrà pronunciarsi mediante l'indicazione di principi di carattere generale ai quali potranno conformarsi anche altri Enti, qualora insorgesse la medesima questione interpretativa; riguarda scelte amministrative future e non ancora operate dall'Ente.

È altresì sussistente anche il requisito della *“non pendenza di richiesta di analogo parere ad altra autorità od organismo pubblico”*, non essendo stata proposta la medesima questione oggetto del presente motivato avviso ad altro organo o Ente pubblico.

La richiesta di motivato avviso, inoltre, non interferisce, allo stato degli atti, con funzioni di controllo o funzioni giurisdizionali svolte da altre magistrature, né con giudizi civili o amministrativi pendenti.

Con riguardo, infine, alla sussistenza del requisito della non interferenza con eventuali funzioni giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, la Sezione ribadisce quanto più volte evidenziato (cfr. ordd. 29/2010; 25/2011; 35/2011) in ordine alla propria competenza in sede consultiva, il cui compito si esaurisce nell'esclusiva funzione di fornire in veste collaborativa un supporto allo svolgimento dell'azione amministrativa, senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile.

Nei limiti sopra ricordati il quesito può essere dichiarato ammissibile e può essere esaminato.

Nel Merito

I. Come esposto nella premessa ed in sede di esame preliminare dell'ammissibilità, sul piano oggettivo, del quesito in esame, deve preliminarmente evidenziarsi, essendo preclusa qualunque interferenza di questa Sezione sulle scelte gestionali concrete riservate alla discrezionalità dell'Ente, che l'analisi delle questioni proposte rimane circoscritta ai soli profili generali ed astratti relativi al principio della omnicomprensività della retribuzione.

I profili più strettamente connessi alla ipotesi di conflitto di interesse, infatti, non verranno specificamente affrontati in questa sede, potendosi da parte dell'Ente richiedente pacificamente fare riferimento all'art.7 del D.P.R. 62/2013 - Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 - secondo cui *“il dipendente si astiene dal partecipare all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri...”*, in quanto direttamente applicativo dei principi, sanciti nell'art.97 della Costituzione, di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

II. Venendo ora alla trattazione del merito della questione proposta, va rilevato come il principio di omnicomprensività delle retribuzioni erogate a pubblici dipendenti rappresenta un corollario di quello di esclusività, sancito dell'articolo 98, comma 1, della Costituzione, in base al

quale *“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*.

In base al dettato costituzionale, il pubblico dipendente deve dedicarsi alla cura degli interessi istituzionali della collettività senza che la cura dell'interesse collettivo possa costituire lo strumento per perseguire un'utilità individuale ulteriore rispetto a quella costituita dalla legittima retribuzione.

Nell'ambito delle attività istituzionali cui il dipendente è preposto, pertanto, non potranno essere stipulati contratti d'opera aventi ad oggetto prestazioni libero-professionali, come previsto anche dall'art. 53, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, che in relazione all'assunzione di incarichi aggiuntivi dispone che *“le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati”* nonché all'art. 2, comma 3, secondo periodo, e 45, comma 1, dello stesso decreto, che impongono la definizione degli elementi retributivi nell'ambito della contrattazione collettiva, e in ipotesi eccezionali in quella individuale.

Così delineato il quadro normativo valevole per le retribuzioni di tutti i dipendenti, va rilevato che per i dirigenti pubblici vige una disciplina ancora più stringente.

In proposito, l'art. 24, del d.lgs 165/2001 detta la disciplina di riferimento per il trattamento economico fondamentale e quello accessorio, prevedendo al comma 3 che *“il trattamento economico (...) remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza”*.

Come evidenziato dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo con la deliberazione n.53/2017/PAR, le ragioni di tali più stringenti previsioni per i pubblici dirigenti risiedono nella circostanza per cui *“il rischio degli abusi descritti è storicamente per essi più ricorrente, attesa la maggiore facoltà di auto-organizzazione riconosciuta ai medesimi e l'elevata specializzazione della loro professionalità. Per i titolari di posizioni dirigenziali, dunque, il principio di onnicomprensività risulta notevolmente ampliato, atteso che si riferisce agli incarichi comunque conferiti al dirigente da amministrazioni terze - anche se per ciò stesso connesse esclusivamente con la loro qualifica soggettiva, ovvero con la designazione operata da parte dell'amministrazione di appartenenza”*.

Per quel che riguarda la giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo, merita di essere segnalata la *“tripartizione”* degli incarichi libero-professionali assunti dai pubblici dirigenti, come descritta nella deliberazione Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 35/2009 secondo cui *“da un lato, l'eccezionalità degli incarichi libero-professionali assunti dai dipendenti pubblici, dall'altro la possibilità dello svolgimento da parte degli stessi di attività istituzionali il cui esercizio trovi il presupposto nell'ufficio ricoperto e negli interessi istituzionali dell'Amministrazione e per le quali, come può desumersi argomentando a contrario, non deve essere corrisposto alcun ulteriore compenso al di fuori dell'ordinaria retribuzione (...). Tale disposizione distingue, quindi, gli incarichi in tre tipologie: quelli conferiti “in ragione dell'ufficio”, evidentemente connessi alla funzione esercitata dal dirigente; quelli conferiti “su designazione” dell'Amministrazione, per i quali si presuppone una scelta ed una valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione, sulla base delle qualità professionali possedute dal dirigente; quelli “comunque conferiti” dall'Amministrazione di appartenenza, i quali, ancora più nello specifico ed a prescindere dall'ufficio, costituiscono incarichi “ulteriori”, conferiti intuitu personae: per tutti questi incarichi risulta comunque esclusa la percezione di autonomo compenso”*.

Posto quindi che il principio di onnicomprensività della retribuzione opera per tutti i dipendenti pubblici, va rilevato che per coloro che non abbiano una qualifica dirigenziale detto

principio opera in modo più attenuato, riguardando *“solo gli incarichi, espletati nella medesima amministrazione e compresi nel rapporto contrattuale ad essi applicabile, e non tutti quelli per cui il conferimento o la designazione siano operate dalla struttura di riferimento ovvero in ragione della qualifica rivestita all'interno di esse. Per tali ultimi incarichi l'ordinamento non preclude di norma ai dipendenti che non rivestano posizione dirigenziale l'attribuzione di un compenso”* (cfr., in tal senso, la deliberazione della Sez. Abruzzo citata, secondo cui, ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 45, comma 1, del d.lgs. 165/2001 permane, comunque, sempre l'obbligo di definire il complesso della remunerazione - fondamentale e accessoria - agli stessi spettante nella contrattazione collettiva o, in talune ipotesi, in quella individuale).

Così delineato il quadro giuridico di riferimento in materia di omnicomprensività della retribuzione per i pubblici dipendenti, va rilevato come sul punto specifico riguardante i compensi incentivanti per gli atti di pianificazione urbanistica ha avuto modo di esprimersi la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n.7/SEZAUT/2014/QMIG.

Con tale deliberazione è stato risolto il contrasto tra i due orientamenti sorti dall'interpretazione dell'art.92, co.6, del D.Lgs. 12 aprile 2006, n.163, in base al quale “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”.

Il primo orientamento considerava i corrispettivi previsti dalle citate disposizioni a favore dei dipendenti, a titolo di incentivi alla progettazione interna, necessariamente collegati alla realizzazione di opere pubbliche e la partecipazione alla redazione di un atto di pianificazione di carattere generale quale attività rientrante nell'espletamento di funzioni istituzionali, mentre il secondo faceva riferimento ad ogni atto di pianificazione, prescindendo dal suo collegamento diretto con la progettazione di un'opera pubblica.

Nel dirimere il contrasto, la Sezione delle Autonomie, nella citata delibera n. 7/SEZAUT/2014/QMIG, ha rilasciato una questione di massima secondo la quale gli incentivi di cui al citato art. 92, commi 5 e 6, devono essere necessariamente riferiti alla progettazione di opere pubbliche e non invece a meri atti di pianificazione non collegati direttamente alla realizzazione di un'opera pubblica.

Tale pronuncia di orientamento è stata seguita dalla giurisprudenza delle altre Sezioni regionali di controllo.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con la deliberazione n.183/2014/PAR ha chiaramente affermato che:

a) l'ambito applicativo degli incentivi per la progettazione di cui agli artt. 92 del d.lgs. n. 163 del 2006 riguarda non un'attività di semplice pianificazione territoriale, ma esclusivamente progettazione collegata direttamente con la realizzazione di un'opera pubblica;

b) 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'omnicomprensività la spettanza di incentivi per la progettazione (come detto, strettamente riferibile alla realizzazione di un'opera pubblica);

c) in base al principio dell'alterità, il beneficiario dell'incentivo non può coincidere con il soggetto (ad esempio, il capo dell'Ufficio tecnico) che provvederà all'accertamento del buon esito del progetto;

d) l'art. 93, comma 7-ter, ultimo periodo, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, come inserito dall'art. 13-bis “Fondi per la progettazione e l'innovazione” della legge

di conversione 11 agosto 2014, n. 114 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 – disposizione non applicabile retroattivamente, non essendo norma di interpretazione autentica – ha espunto dall'ordinamento il comma 5 (al quale il CCNL dell'Area II faceva richiamo) e il comma 6 dell'articolo 92 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163; in base a tale nuova disciplina il riparto del fondo per la progettazione non trova più applicazione per il personale con qualifica dirigenziale.

Tali conclusioni, ad avviso di questa Sezione, sono da condividere, sia pure nel mutato quadro normativo che ha interessato gli incentivi per la progettazione.

Al riguardo, si rileva che il citato art.92 del D.Lgs. n.163/2006, dopo la citata pronuncia della Sezione delle Autonomie è stato più volte modificato, dapprima con l'art.13 del D.L.90/2014 e successivamente con la Legge (di conversione del precedente decreto) n.114/2014.

Da ultimo, il D.Lgs. n.50/2016 (nuovo Codice dei Contratti pubblici) ha introdotto una nuova disciplina degli incentivi per funzioni tecniche, contemplata nell'art.113 del citato decreto.

Su tale previsione, peraltro, la Sezione delle Autonomie ha avuto recentemente modo di esprimersi con la deliberazione n.7/SEZAUT/2017/QMIG affermando il criterio di orientamento secondo cui *“gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'articolo 113, comma 2, d.lgs. n. 50/2016 sono da includere nel tetto dei trattamenti accessori di cui all'articolo 1, comma 236, l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016)”*.

III. Alla luce di quanto detto, pertanto, la Sezione ritiene di dover confermare il principio di omnicomprensività della retribuzione, applicabile a tutti i dipendenti pubblici in virtù del principio di esclusività, sancito dall'art.98 della Costituzione, nonché delle specifiche previsioni contenute nelle norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche di cui al D.Lgs.165/2001.

Tale principio, peraltro, non esclude la possibilità di corrispondere compensi incentivanti espressamente previsti dalla legge, come nel caso degli incentivi per funzioni tecniche previsti dall'art.113 del D.Lgs.50/2016.

In questo caso appare necessario che i compensi siano erogati, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle Amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti.

Detto regolamento rappresenta una vera e propria condizione di procedibilità, non potendosi procedere a pagamenti per attività precedenti alla sua adozione.

In ogni caso, i soggetti beneficiari sono quelli individuati dalla legge *ratione temporis* applicabile, nel rispetto dei tetti di retribuzione previsti.

Sulla scorta della giurisprudenza formatasi sotto la vigenza del D.lgs.163/2006 (cfr. Sez. delle Autonomie n.7/SEZAUT/2014/QMIG cit.), peraltro, va rimarcato che le uniche attività che possono dar corso alla corresponsione di incentivi per funzioni tecniche sono quelle riferibili alla progettazione di opere pubbliche realizzate e non invece a meri atti di pianificazione non collegati direttamente alla realizzazione di un'opera pubblica.

In omaggio al principio di alterità, inoltre, il beneficiario dell'incentivo non potrà coincidere con il soggetto che provvede all'accertamento del buon esito del progetto (cfr. deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna n.183/2014/PAR cit.).

Conclusivamente, pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, va rilevato che il principio di omnicomprensività della retribuzione valevole per i pubblici dipendenti non esclude la corresponsione di ulteriori compensi incentivanti previsti espressamente dalla legge. Per quel che riguarda specificamente gli incentivi per le funzioni tecniche connesse ad opere pubbliche realizzate, i Comuni potranno procedere alla corresponsione, con le modalità e i criteri previsti in

sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, nel rispetto delle previsioni contenute nel nuovo codice dei contratti di cui al D.lgs.50/2016 (o delle altre disposizioni applicabili *ratione temporis*).

PQM

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia esprime il proprio motivato avviso sul quesito riportato in epigrafe nei termini di cui in motivazione

ORDINA

alla segreteria di procedere all'immediata trasmissione di copia conforme alla presente deliberazione al Sindaco del Comune di Roveredo in Piano, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web della Sezione e di curare gli adempimenti necessari per la pubblicazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti.

Così deciso in Trieste nella Camera di consiglio del 12 aprile 2017.

Il Relatore

Il Presidente

f.to Marco Randolfi

f.to Antonio Caruso

Depositato in Segreteria in data 3.8.2017

f.to Il preposto al Servizio di supporto Leddi Pasian