

Segnalazione ai sensi dell'art. 6, comma 7, lettera f), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163

Atto di segnalazione n. 4, del 25 settembre 2013

“Redazione degli atti di pianificazione e riconoscimento dell'incentivo ex art. 92, comma 6, del D. Lgs. 12 aprile 2006 n. 163”

Premessa

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nell'esercizio del potere di segnalazione al Governo ed al Parlamento di cui all'art. 6, comma 7, lett. f), del D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 (di seguito Codice), intende formulare alcune osservazioni in relazione alla disciplina recata dall'art. 92 dello stesso decreto legislativo, rubricato “Corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti”.

Tale disposizione statuisce, al comma 6, 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”.

In merito alla norma sopra riportata questa Autorità e la Corte dei conti hanno reso pronunce non pienamente conformi (come si illustrerà di seguito) in ordine alla tipologia di atti di pianificazione in relazione ai quali l'amministrazione interessata può riconoscere i compensi incentivanti, ivi previsti, al personale interno che li ha redatti.

Pertanto sono pervenute numerose richieste di chiarimenti in materia da parte degli operatori del settore (incluse associazioni di categoria), con particolare riferimento alla pianificazione urbanistica.

Stante il tenore letterale della norma, che non consente la chiara individuazione degli atti di pianificazione in relazione ai quali è possibile corrispondere l'incentivo de quo al personale incaricato della redazione degli stessi, ed al fine di dirimere il contrasto interpretativo in materia, si pone dunque l'esigenza di un intervento di modifica o di integrazione dell'art. 92, comma 6, del Codice nel senso di seguito indicato.

Pronunce dell'Autorità

L'art. 92 del Codice contiene una serie di disposizioni volte a disciplinare l'assegnazione di specifici incentivi al personale dell'amministrazione incaricato di redigere elaborati progettuali, al fine di valorizzare tali professionalità e di incrementarne la produttività.

In particolare, il comma 5 dell'art. 92 stabilisce che i criteri e le modalità di attribuzione dei predetti compensi incentivanti, sono definiti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione interessata, ai fini della suddivisione dei medesimi tra il responsabile del procedimento, gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori.

La ratio legis è quella di favorire l'ottimale utilizzo delle professionalità interne ad ogni amministrazione e di assicurare un risparmio di spesa sugli oneri che la stessa amministrazione

dovrebbe sostenere per affidare all'esterno gli incarichi tecnici. L'incentivo, infatti, può essere corrisposto al solo personale dell'ente che abbia materialmente redatto l'atto, in funzione incentivante e premiale per l'espletamento di servizi propri dell'ufficio pubblico (come pure sottolineato da questa Autorità nel parere sulla normativa del 10 maggio 2010-AG 13/2010).

La norma prevede, dunque, compensi incentivanti sia in relazione alla progettazione di opere pubbliche (comma 5) sia in relazione alla redazione di atti di pianificazione (comma 6).

Con particolare riferimento a questi ultimi, l'art. 92, comma 6, statuisce (come già i previgenti artt. 17 e 18 della L. 12 febbraio 1994 n. 109) 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".

Come può evincersi dal tenore letterale della norma, la stessa non individua la tipologia di documenti pianificatori la cui redazione dà luogo al riconoscimento dei predetti compensi, ma ne fornisce una definizione generica, tale da ricomprendere in tale categoria gli atti di pianificazione "comunque denominati". È dunque rimessa all'autonomia regolamentare dell'amministrazione interessata l'individuazione degli atti di pianificazione che possono dar luogo al riconoscimento del predetto compenso incentivante.

La genericità del dato normativo ha condotto, pertanto, l'Autorità – anche in esito a richieste di chiarimenti da parte degli operatori del settore – ad esprimere avviso sull'argomento in diverse pronunce, con finalità di interpretazione e di semplificazione del dettato normativo di riferimento.

Si richiama, in particolare, l'atto di determinazione n. 43 del 25/09/2000, nel quale è stato affermato – ancorché con riferimento al previgente assetto normativo recato dall'art.18, co.2, L. n. 109/1994, trasfuso in parte qua nell'art. 92, comma 6, del Codice – che "La dizione utilizzata dal legislatore "atto di pianificazione comunque denominato" fa ritenere che in esso possano ricomprendersi, oltre che i vari tipi di atti di pianificazione, anche quegli atti a contenuto normativo, quali per esempio i regolamenti edilizi, che accedono alla pianificazione, purché completi e idonei alla successiva approvazione da parte degli organi competenti". Con deliberazione del 13/06/2000 (AG385) l'Autorità ha altresì chiarito "che si possano ritenere assoggettati a tale categoria i piani di lottizzazione, i piani per insediamenti produttivi, i piani di zona, i piani particolareggiati, i piani regolatori, i piani urbani del traffico, e tutti quegli atti aventi contenuto normativo e connessi alla pianificazione, quali i regolamenti edilizi, le convenzioni, purché completi per essere approvati dagli organi competenti" (in termini anche la deliberazione dell'11/09/2000-AG530). Inoltre, l'Autorità ha ulteriormente specificato che il documento identificativo degli interventi manutentivi su opere o impianti pubblici e la loro pianificazione rientrano nella nozione di "piano comunque denominato" che fonda il diritto all'incentivo per la progettazione in capo ai redattori del piano stesso (parere sulla normativa AG 13/2010 del 10 maggio 2010).

Sulla base di tale avviso, con specifico riferimento alla pianificazione urbanistica, l'Autorità ha affermato che "la natura stessa e il contenuto della pianificazione urbanistica e in particolare dei piani regolatori consente ... 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" (parere sulla normativa AG 22/12 del 21/11/2012).

In tale pronuncia l’Autorità ha, dunque, sottolineato il nesso comunque esistente tra pianificazione urbanistica e realizzazione di opere pubbliche (“...i piani regolatori contengono tra le altre previsioni di c.d. zonizzazione ...sia norma di localizzazione di aree destinate a formare spazi di uso pubblico, ovvero riservate ad edifici pubblici o di uso pubblico...”), giungendo ad escludere dal campo di applicazione della disposizione de qua, la pianificazione in materia di servizi e forniture (nella specie si trattava dell’atto di pianificazione dei servizi integrati di igiene urbana). Ciò in quanto l’art. 92, comma 6, del Codice – norma eccezionale che deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione del dipendente pubblico – è di stretta interpretazione e trova applicazione unicamente nelle attività relative alla progettazione di opere pubbliche nel senso indicato.

Sulla base delle considerazioni che precedono, può concludersi sul punto che l’Autorità ha ritenuto applicabile l’incentivo ex art. 92, comma 6, del Codice in relazione alla pianificazione urbanistica intesa in senso lato, senza distinguere tra atti di pianificazione di natura generale o attuativa, precisando altresì che in ossequio al dettato normativo del citato art. 92, è rimessa all’autonomia regolamentare dell’amministrazione interessata l’individuazione degli atti di pianificazione che possono dar luogo al riconoscimento del predetto compenso incentivante.

Pronunce del giudice contabile

Come anticipato in premessa, sull’argomento in esame è intervenuto anche il giudice contabile con numerose pronunce nelle quali è stato espresso avviso non pienamente conforme a quello dell’Autorità.

In particolare, la Corte dei conti ha sottolineato in primo luogo il carattere eccezionale della previsione normativa dell’art. 92, comma 6, del Codice, la quale pone una deroga al principio dell’onniscoprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici, in presenza di due circostanze: 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 (sez. controllo Lombardia del 25/06/2013).

Quanto al significato da attribuire all’espressione “atto di pianificazione comunque denominato” contenuta nello stesso art. 92, comma 6, il giudice contabile – con orientamento ormai consolidato – ha affermato che tale documento deve necessariamente riferirsi ed essere collegato alla progettazione di opere pubbliche (es. variante necessaria per la localizzazione di un’opera) e non essere un mero atto di pianificazione territoriale.

In sostanza la Corte dei conti limita la possibilità di corrispondere l’incentivo in esame esclusivamente nel caso in cui lo strumento di pianificazione sia strettamente connesso con la realizzazione di un’opera pubblica e non anche in relazione alla redazione di atti di pianificazione generale, quali possono essere il piano regolatore o una variante generale, i quali costituiscono diretta espressione dell’attività istituzionale dell’ente e non giustificano la deroga al principio dell’onniscoprensività della retribuzione (in tal senso – tra le tante - sez. controllo Lombardia del 25/06/2013 cit.; sez. controllo Campania del 10/04/2013, sez. controllo Emilia Romagna del 25/06/2013; sez. controllo Puglia 16/01/2012, sez. controllo Lombardia del 24/10/2012, sez. controllo Toscana del 12/12/2012, sez. controllo Piemonte del 29/08/2012, sez. controllo Toscana del 10/10/2011).

Ad avviso della Corte, depongono in tal senso una serie di elementi: la collocazione sistematica della norma sugli incentivi alla progettazione, contenuta nel Capo IV del Codice – dedicato ai servizi attinenti all’architettura e all’ingegneria – e la sua intima connessione con l’art. 90 (progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici)

dello stesso Codice; la ratio della disposizione, volta a contenere i costi connessi alla progettazione delle opere pubbliche valorizzando le professionalità interne alla pubblica amministrazione; il canone letterale della norma stessa, la quale fa espresso riferimento all'amministrazione aggiudicatrice, con ciò implicando la realizzazione di un'opera pubblica mediante procedura di gara.

Sulla base di tali elementi il giudice contabile ha quindi affermato -nel dettaglio- che “il riferimento ad un “atto di pianificazione” operato dal richiamato art. 92, comma 6 d.lgs. 163/2006, è da intendersi come limitato ai soli atti che abbiano ad oggetto la pianificazione collegata alla realizzazione di opere pubbliche, e non anche ad atti di pianificazione generale, quali possono essere la redazione del piano regolatore o di una variante generale (...). Gli atti di pianificazione generale, infatti, costituiscono diretta espressione dell'attività istituzionale dell'ente e non giustificano la deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione (...)” (cfr. sez. controllo Emilia Romagna del 25/06/2013 cit.). Pertanto “(...) 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” (cfr. sez. controllo Lombardia del 06/03/2013).

Dunque la Corte dei conti, pur ritenendo come l'Autorità che l'art. 92, comma 6, del Codice è norma di stretta interpretazione, applicabile esclusivamente in relazione alla progettazione di opere pubbliche, àncora il riconoscimento dell'incentivo ivi previsto esclusivamente alla redazione di atti di pianificazione urbanistica puntuali e non anche generali, che afferiscono cioè alla progettazione di un'opera pubblica.

La stessa Corte dei conti sottolinea comunque che dovrebbe competere alla fonte regolamentare prevista dall'art. 92, comma 5, del Codice la definizione dell'esatta portata ermeneutica del concetto di “atto di pianificazione comunque denominato”, anche prevedendo un'elencazione delle fattispecie di riferimento che comunque tengano conto dell'alveo interpretativo elaborato dalla giurisprudenza contabile (sez. controllo Campania del 10/04/2013 cit.).

Considerazioni finali

Come illustrato nelle premesse, gli operatori del settore (incluse Associazioni di categoria) hanno rappresentato all'Autorità le difficoltà applicative della disposizione di cui all'art. 92, comma 6, del Codice, stante il generico riferimento agli “atti di pianificazione comunque denominati” ivi contenuto e la non conformità degli indirizzi sopra illustrati in ordine alla relativa interpretazione.

Si tratta di un tema di diffuso interesse, sia in relazione alla necessità che le amministrazioni interessate redigano atti regolamentari ex art. 92, comma 5, del Codice omogeni e conformi allo spirito della norma, sia in relazione al corretto riconoscimento del compenso incentivante in favore del personale incarico della redazione degli atti di pianificazione.

Si segnala, dunque, l'opportunità di procedere ad una modifica o ad una integrazione dell'art. 92, comma 6, del Codice, volta ad individuare in maniera chiara la tipologia di atti di pianificazione in relazione ai quali è possibile riconoscere l'incentivo ivi contemplato in favore dei tecnici interni che li hanno redatti, in modo da contemplare espressamente anche il riferimento a quegli atti che afferiscono, sia pure mediamente, alla progettazione di opere o impianti pubblici o di uso pubblico.

Approvato dal Consiglio nella seduta del 25 settembre 2013.

Il Relatore : Alfredo Meocci

Il Presidente: Sergio Santoro

Depositato presso la segreteria del Consiglio il 1 ottobre 2013

Il Segretario, Maria Esposito