

il Portale del Tecnico Pubblico Lombardo

<http://www.ptpl.altervista.org/>

dossier INCENTIVO PROGETTAZIONE INTERNA anno 2012 ↑

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Compensi senza sfiorare il Ccnl. Vietato autorizzare somme aggiuntive con regolamento. La Corte dei conti Lombardia ha limitato l'ambito di erogazione degli incentivi ai progettisti.*

Le amministrazioni locali possono erogare al proprio personale i compensi previsti da norme legislative solamente nello stretto ambito fissato dai contratti collettivi nazionali di lavoro, senza possibilità di estensione tramite i propri regolamenti. Inoltre, tali compensi devono essere compresi nel fondo per la contrattazione collettiva decentrata integrativa e non possono superare, salve le eccezioni ammesse dalla Corte dei conti e dalla Ragioneria generale dello stato, il tetto del fondo 2010.

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia, con il recente [parere 30.05.2012 n. 259](#) ha limitato l'ambito di erogazione del compenso pari al 30% della tariffa professionale ai soli casi di progettazione degli strumenti urbanistici effettuata direttamente all'interno dell'ente, escludendo la possibilità di erogare tali compensi nel caso in cui gli uffici abbiano svolto una attività di supporto a soggetti esterni. Viene in particolare escluso che tale risultato possa essere raggiunto attraverso una modifica regolamentare adottata dalle amministrazioni, anche se l'adozione del regolamento sia stata preceduta dalla contrattazione con le organizzazioni sindacali. In particolare, «l'art. 92, comma 6, del dlgs n. 163/2006 (testo unico sugli appalti) non potrebbe costituire titolo per l'erogazione di speciali compensi ai dipendenti che svolgono attività sussidiarie, strumentali o di supporto alla redazione di atti di pianificazione affidata a professionisti esterni». Ed ancora, una tale scelta «contrasterebbe con la natura eccezionale della norma e con il principio della rigidità della struttura retributiva, la cui determinazione è rimessa alla contrattazione collettiva (nazionale e, solo nei limiti di questa, decentrata)».

Dal parere si ricava inoltre una ulteriore conseguenza: questi compensi possono essere erogati solamente se si rientra nell'ambito della progettazione di strumenti urbanistici, oltre che nella realizzazione di opere pubbliche. Ciò vuol dire che le amministrazioni non possono estendere l'ambito di applicazione della possibilità di erogare questi benefici al di là dei limiti strettamente fissati dalla contrattazione collettiva nazionale. Questo principio deve essere applicato in modo assai rigido e vincolante a tutte le deroghe previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Per cui, ad esempio, le amministrazioni locali non possono estendere la possibilità di riconoscere una quota dei recuperi di evasione Ici, neppure previa intesa con le organizzazioni sindacali, ad altri tributi o, addirittura, al recupero di entrate extratributarie. Ed ancora, l'Imu non può essere automaticamente equiparata a questo fine all'Ici.

L'altra indicazione che si deve trarre è che le risorse previste da specifiche norme per la incentivazione del personale e dei dirigenti devono necessariamente essere inserite nel fondo per la contrattazione collettiva decentrata integrativa. In questo senso vanno le previsioni del dlgs n. 165/2001 sulla contrattualizzazione di tutte le forme di salario accessorio e le previsioni dei Ccnl (negli enti locali l'articolo 15, comma 1, lettera k), del contratto dello 01.04.1999 e l'articolo 26 del contratto del 23.12.1999 per i dirigenti).

Il parere ci richiama al rigido rispetto di tale principio, anche ricordando le sentenze con cui la Corte dei conti della Puglia ha più volte stabilito la illegittimità della erogazione di compensi al personale al di fuori del fondo ed ha previsto la maturazione di colpa grave in capo ai dirigenti che liquidano compensi al personale al di fuori di essi.

Le indicazioni contenute nella presa di posizione della sezione di controllo della Lombardia risultano quanto mai opportune perché ancora oggi una parte rilevante degli enti locali eroga questi compensi al di fuori del fondo.

Erogazione che deve essere definita come illegittima, in quanto non consente di avere una trasparenza adeguata, cioè di sapere quante risorse vengono destinate a questo titolo e chi ne sono i beneficiari,

potendo semmai disporre misure correttive nella ripartizione delle altre componenti del fondo per la contrattazione collettiva decentrata integrativa ([articolo ItaliaOggi del 22.06.2012](#) - tratto da www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *L'art. 92, comma 6, del Codice dei contratti, in quanto norma eccezionale, non consente di riconoscere specifici incentivi al personale che fornisce variamente supporto alla redazione del piano, rimesso ad un professionista esterno; il comune non può, con regolamento comunale, istituire specifici compensi al di fuori di quanto previsto dalla stessa disposizione, in quanto ciò contrasterebbe con la natura eccezionale della norma e con il principio della rigidità della struttura retributiva, la cui determinazione è rimessa alla contrattazione collettiva (nazionale e, solo nei limiti di questa, decentrata).*

Il sindaco del comune di Baranzate (MI) menzionato in epigrafe ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente il regime giuridico degli speciali compensi riconoscibili ai dipendenti ai sensi dell'art. 92, comma 6, del decreto legislativo 12.04.2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici), per la realizzazione interna di atti di pianificazione, comunque denominati.

La norma richiamata, come è noto, riguarda la possibilità di riconoscere un incentivo pari al trenta per cento della tariffa professionale di regola riconosciuta a professionisti esterni, ai dipendenti delle stazioni appaltanti i quali redigano internamente l'atto di pianificazione.

Specifica altresì la richiamata disposizione che l'emolumento va ripartito «con le modalità e i criteri» previsti da un regolamento, analogo a quello che disciplina la ripartizione interna di compensi per la progettazione di opere pubbliche, di cui al comma 5.

Il sindaco, dopo avere precisato che l'incarico per la redazione dell'atto di pianificazione è stato affidato già ad un professionista esterno, **pone segnatamente tre quesiti:**

- i) se l'art. 92, comma 6, sia estensibile ai dipendenti che fanno parte del c.d. "Ufficio di piano", per gli "specifici compiti e funzioni" assolti;
- ii) laddove la norma non fornisca la base giuridica per il riconoscimento dell'incentivo di cui sopra, se il comune possa estendere l'ambito operativo della disposizione del Codice dei contratti tramite la propria potestà regolamentare, "alterando" o "adeguando" la *ratio* della disposizione di legge e conferire specifici compensi ai propri dipendenti, per lo svolgimento di «specifici compiti e funzioni [...] in qualità di componenti del c.d. Ufficio di Piano», anche nel caso di conferimento all'esterno dell'incarico;
- iii) infine, nel caso in cui il comune abbia già adottato regolamento, e tale regolamento fosse illegittimo, se l'erogazione costituisca un illecito oppure l'applicazione del regolamento costituisca una causa giustificativa, in quanto il regolamento è comunque fonte di un dovere per gli amministratori.

...

Pertanto, con riferimento ai quesiti oggetto del parere, sulla base delle suesposte considerazioni, si deve concludere:

- i) che **l'art. 92, comma 6, del Codice dei contratti, in quanto norma eccezionale, non consente di riconoscere specifici incentivi al personale che fornisce variamente supporto alla redazione del piano, rimesso ad un professionista esterno;**
- ii) che **il comune non può, con regolamento comunale, istituire specifici compensi al di fuori di quanto previsto dalla stessa disposizione, in quanto ciò contrasterebbe con la natura eccezionale della norma e con il principio della rigidità della struttura retributiva, la cui determinazione è rimessa alla contrattazione collettiva (nazionale e, solo nei limiti di questa, decentrata)** (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, [parere 30.05.2012 n. 259](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Compensi al RUP e art. 9, comma 2-bis, d.l. 78/2010.

La Corte dei Conti, sezione regionale Veneto, con il [parere 11.05.2012 n. 325](#), conferma che "... il compenso spettante al responsabile unico del procedimento (RUP) in materia di lavori pubblici è ricompreso fra le prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche, in applicazione delle disposizioni di cui agli articoli 10 e 92 del D.Lgs. 163/2006, e, quindi, escluso dall'ambito applicativo dei vincoli di cui all'art. 9, comma 2-bis, del d.l. 78/2010" (tratto da www.publika.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Liquidazione incentivi progettazione.

Sulle modalità di liquidazione dei compensi in oggetto ed in relazione all'intervenuta abrogazione della norma (art. 61, comma 7-bis, L. 133/2008) che aveva ridotto la percentuale dal 2% allo 0,5%, la Corte dei Conti Sez. Reg.le Toscana, con [parere 13.03.2012 n. 35](#), si allinea all'interpretazione fornita dalla Sezione

Autonomie con deliberazione 23.04.2009 n. 7, anche se inerente altra norma (comma 7-bis ora abrogato), ricavandone un principio di diritto utilizzabile nella fattispecie in esame.

Ritiene, quindi, la Sezione toscana:

"In sostanza dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive, che non hanno efficacia retroattiva Ciò perché, ai fini della nascita del diritto quello che rileva è il compimento effettivo dell'attività; dovendosi, anzi, tenere conto, per questo specifico aspetto, che per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta (Sez. Autonomie citata). Tanto premesso appare condivisibile ed estendibile questo principio anche al caso di specie in considerazione del fatto che il compimento dell'attività costituisce il momento in cui nasce il diritto (diritto soggettivo di natura retributiva) in capo al soggetto e la conseguente liquidazione del compenso spettante" (tratto da www.publika.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Circa l'incarico di provvedere alla redazione dell'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria:

1) è doveroso che sia affidato a risorse umane interne dell'ente;

2) sussiste l'impossibilità di attribuzione i compensi incentivanti di cui al codice dei contratti, essendo ricomprese le prestazioni in questione nell'ordinaria attività lavorativa già retribuita a norma di legge.

Il sindaco del comune di Cernusco sul Naviglio (MI) ha formulato alla Sezione una richiesta di parere concernente il regime giuridico degli incentivi alla realizzazione interna degli atti di pianificazione.

Il sindaco, nella richiesta di parere, riferiva in particolare della necessità di provvedere a uno studio relativo all'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione, in adempimento della legge regionale 11.03.2005, n. 3, che prevede la determinazione degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria sulla base del piano dei servizi e del programma triennale delle opere pubbliche, emanato dai comuni interessati.

Era di presso sottolineato nella richiesta il rilievo normativo che riveste il piano dei servizi, il quale si pone sostanzialmente in rapporto di consequenzialità rispetto al programma triennale dei lavori pubblici, e di presupposizione rispetto alla successiva determinazione degli oneri di urbanizzazione, in quanto integra ai fini della determinazione del detto costo le statuizioni effettuate in sede di pianificazione urbanistica.

Tanto premesso, il comune richiedeva alla Sezione la possibilità di affidare a risorse già appartenenti all'Amministrazione l'incarico di provvedere alla redazione dell'aggiornamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, e la ricomprensione di detta attività nell'alveo degli atti di pianificazione di cui all'art. 92, comma 6, del decreto legislativo 12.04.2006, n. 163.

Il comune precisava, altresì, di essersi già dotato di atto regolamentare determinante la costituzione e la ripartizione del fondo incentivante.

...

Il quesito promanante dal comune di Cernusco sul Naviglio concerne l'esatto perimetro applicativo dell'art. 92, comma 6, del d.lgs 163/2006 (codice dei contratti pubblici).

La disposizione prevede 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 tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto"*.

Il codice dei contratti ha inteso in tal modo favorire l'affidamento di incarichi concretanti prestazioni d'opera professionale a dipendenti di ruolo dell'ente interessato, disponendo al contempo misure atte a remunerare le specifiche professionalità coinvolte.

La norma deve infatti essere letta in correlazione con la disposizione generale di cui all'art. 90, che consente, in relazione alle *"prestazioni relative alla progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva di lavori, nonché alla direzione dei lavori e agli incarichi di supporto tecnico-amministrativo alle attività del responsabile del procedimento e del dirigente"* che tali attività siano espletate da risorse interne alla stazione appaltante, purché in possesso dei requisiti di abilitazione professionale. In effetti, l'affidamento a soggetti comunque interni al plesso pubblicistico viene considerato dal codice dei contratti preferenziale, tanto che il comma 6 dello stesso articolo 90 stabilisce i casi in cui l'incarico di progettazione preliminare può essere legittimamente affidato a professionalità esterne all'Amministrazione.

Ciò posto, nella richiesta è evidenziato che ai predetti fini della determinazione degli oneri di urbanizzazione l'ente comunale dovrà provvedere:

i) alla costituzione di apposito gruppo di lavoro;

ii) alla determinazione dei costi reali sostenuti per la realizzazione delle opere di urbanizzazione;

iii) alla rielaborazione degli stessi anche in relazione alle scelte pianificatorie operate dal Piano dei servizi.

Il punto decisivo ai fini della resa del parere discende, sostanzialmente, dalla possibilità di ricondurre la prestazione espletanda ai fini della determinazione del costo di urbanizzazione alle attività di pianificazione,

in relazione a cui il dettato del codice dei contratti prevede l'erogazione di un compenso incentivante; o alle ordinarie attività di carattere autoritativo e provvedimentale, il cui espletamento è ricompreso nei doveri di ufficio, e che pertanto sono già remunerati dalla retribuzione erogata ai dipendenti coinvolti in base al rapporto di impiego.

Sopperiscono in modo univoco, al riguardo, il criterio logico-sistematico e quello letterale.

Sotto il primo profilo, occorre evidenziare che la ragione fondante i compensi incentivanti disciplinati dall'art. 92 del codice dei contratti è quello di privilegiare l'opzione dell'affidamento a dipendenti di ruolo dell'Amministrazione di incarichi richiedenti specifiche competenze tecnico-professionali; al contempo, una volta raggiunto l'obiettivo dell'economia di spesa, una quota di detto risparmio è ritenuta dal legislatore legittimamente utilizzabile quale corrispettivo di una prestazione che ha coinvolto professionalità eccedenti quelle normalmente necessarie per l'espletamento dei doveri di ufficio.

La Sezione, con il [parere 27.01.2009 n. 9](#), ha infatti già avuto modo di precisare che gli atti di pianificazione richiamati dall'art. 92, comma 6, del codice dei contratti devono presentare un'attinenza con lo svolgimento di attività di governo del territorio, nonché un contenuto tecnico-documentale rientrante in specifiche competenze professionali.

Analoga impostazione era desumibile, tra l'altro, dall'orientamento dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture nella deliberazione n. 296, resa nell'adunanza del 25.10.2007. L'Autorità ha al riguardo sottolineato che *"anche le prestazioni professionali relative alla redazione degli strumenti urbanistici rientrano, letteralmente, nella sfera degli appalti pubblici di servizi: essi infatti sono inclusi nei servizi di cui all'allegato II A del Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 163/2006 e s.m., ed in particolare nella categoria 12 (CPV n. 74250000-6, n. 74251000-3), dove sono enumerati i servizi assoggettati integralmente alla disciplina del Codice stesso (cfr. art. 20, comma 2, del Codice)"*.

In altre parole, la disciplina incentivante risulta giustificata, come sopra premesso, nei limiti in cui l'incarico interno esoneri l'ente dal dispendio di risorse derivante dal ricorso ad appalto per il conseguimento della medesima professionalità.

Del resto, la norma riveste carattere eccezionale e non è quindi suscettibile di applicazione analogica (in tal senso Sez. Controllo Campania, 22.04.2008, n. 7), verificandosi infatti per le ipotesi eccettuate la riespansione del principio di onnicomprensività della retribuzione, e di sua definizione tramite i contratti collettivi, secondo quanto previsto dall'art. 45 del decreto legislativo 30.03.2001, n. 165.

Sotto il profilo letterale, invece, deve essere evidenziato come la qualificazione di funzione pianificatoria possa essere riferita alla sola attività di governo del territorio realizzato tramite l'emanazione di disposizioni generali, e non alla puntuale determinazione di oneri o contributi che discendono, in modo pressoché vincolato (ancorché a seguito di complessa attività di studio e ricerca) da scelte già operate a monte dall'amministrazione precedente.

Di conseguenza, l'incentivo di cui in premessa non può essere esteso alle ordinarie attività istituzionali, quali quelle regolatorie (così anche Sez. Controllo Toscana, [parere 18.10.2011 n. 213](#)).

Dalla ricostruzione sopra operata sorgono quali corollari, da un lato:

- i) non già la mera legittimità, ma addirittura la doverosità dell'affidamento a risorse interne dell'ente; e, dall'altro,
- ii) l'impossibilità di attribuzione dei compensi incentivanti di cui al codice dei contratti, essendo ricomprese le prestazioni in questione nell'ordinaria attività lavorativa già retribuita a norma di legge (Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, [parere 06.03.2012 n. 57](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Compensi avvocatura e incentivi progettazione.*

La Corte dei Conti Sez. Reg.le Umbria, con il [parere 17.01.2012 n. 3](#), risponde ai seguenti due quesiti del Comune di Gualdo Tadino:

- *"....se i compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale, non derivanti da condanna alle spese della controparte, possano ritenersi esclusi dal tetto di cui all'art. 9, comma 2-bis, del citato D.L. 31.05.2010, n. 78"*

- *".....se gli incentivi per la progettazione possono essere corrisposti al responsabile del procedimento anche qualora la progettazione, il piano della sicurezza, la direzione lavori ed il collaudo siano stati effettuati da professionisti esterni".*

La Sezione richiama gli indirizzi espressi dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 51/2011 nonché la normativa recata dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 163/2006) all'art. 92, comma 5; ricorda altresì i pareri espressi dall'AVCP e, conclusivamente, esprime i seguenti avvisi:

- *"Il Collegio ritiene,, che i compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale, non derivanti da condanna alle spese della controparte, debbano essere assoggettati al vincolo imposto dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. 78/2010, poiché si tratta di compensi che non trovano altra fonte di finanziamento (come avviene in caso di condanna alle spese di lite in favore del comune) diversa dal fondo per la contrattazione*

integrativa, incidendo pertanto sugli equilibri di bilancio dell'ente."

- "... tranne che nelle ipotesi (eccezionali) in cui anche la funzione di responsabile del procedimento venga attribuita ad un soggetto esterno, al responsabile del procedimento -appartenente (di norma) all'apparato organico dell'ente affidatario, e sempre che siano state effettivamente esercitate le funzioni attribuite dall'ordinamento- deve essere riconosciuto il diritto ad una quota parte dell'incentivo di progettazione anche in caso di affidamento a professionisti terzi della progettazione, della redazione del piano della sicurezza, della direzione dei lavori o del collaudo".

Infine, ricorda che in materia di lavori pubblici sussiste una competenza consultiva generale in capo all'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture, che si è più volte occupata anche di questioni inerenti la corresponsione dell'incentivo per la progettazione ed alla quale vanno rivolte le richieste di parere in detta materia, al fine di evitare possibili interferenze con la funzione consultiva della Corte che, invece, si esplica nelle specifiche materie di contabilità pubblica (link a www.publika.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Compenso Merloni: va riconosciuto solo per le attività inerenti alle opere pubbliche.

Secondo un'interpretazione di natura sistematica, che tiene conto della collocazione della norma nel capo e nella sezione dedicata alla progettazione di opere pubbliche, deve ritenersi che l'art. 92, comma 6, D.Lgs. n. 163 del 2006, secondo cui il 30% della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le modalità e i criteri previsti nel regolamento, tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto, trova applicazione esclusivamente in materia di lavori pubblici e non è quindi consentita alcuna interpretazione analogica atta ad includere nel sopracitato disposto normativo attività di pianificazione non attinenti alla progettazione di opere pubbliche.

Il Presidente della Provincia di Lecce, con la nota riportata in epigrafe, richiede il parere della Sezione in materia di interpretazione dell'art. 92, comma 6, del D.Lgs. 12/04/2006 n. 163 che prevede che il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato e' ripartito, con le modalità e i criteri previsti nel regolamento, tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto.

In particolare, il Presidente della Provincia di Lecce specifica che i dubbi interpretativi si concentrano sull'espressione "atto di pianificazione comunque denominato" al fine di accertare se debba intendersi per tale solo un atto di pianificazione urbanistica come il Piano territoriale di coordinamento provinciale (P.T.C.P.) o anche qualsiasi altro atto che sia chiamato piano come ad esempio i cosiddetti piani strategici, i piani per l'ambiente, per il servizio rifiuti, per il turismo, per i trasporti, per la comunicazione, per la caccia, per le politiche comunitarie o per l'innovazione tecnologica.

Ad avviso del Presidente della Provincia di Lecce, sulla base di una lettura sistematica della norma che è inserita nella sezione dedicata a "progettazione interna ed esterna, livelli della progettazione" avente esclusivo riferimento ai lavori pubblici, si potrebbe dedurre che gli atti di pianificazione in parola siano quelli rientranti nelle competenze di architetti ed ingegneri per potenziali progetti di lavori pubblici e pertanto l'art. 92, comma 6, del D.Lgs. n. 163/2006 non dovrebbe riferirsi a piani di servizi pubblici.

Il Presidente della Provincia di Lecce chiede, quindi, se può essere oggetto di incentivazione, oltre al Piano territoriale di coordinamento provinciale, il piano triennale delle opere pubbliche ed, ai fini di una corretta interpretazione del sesto comma dell'art. 92 del D.Lgs. 163/2006, chiede il parere della Sezione in merito all'accezione "atti di pianificazione comunque denominati".

...

L'art. 92, comma 6, del D.Lgs. 12/04/2006 n. 163 prevede 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 tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto.

La disposizione normativa su richiamata è dettata in materia di corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti ed è collocata nella sezione I dedicata alla "progettazione interna ed esterna, livelli della progettazione" del capo IV del codice dei contratti pubblici denominato "servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria" e la prima norma del predetto capo, l'art. 90, è rubricata "progettazione interna ed esterna alle amministrazioni aggiudicatrici in materia di lavori pubblici".

Inoltre, nello stesso testo del comma 6 dell'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 è presente il riferimento ai dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice.

Pertanto il Collegio osserva che, secondo un'interpretazione di natura sistematica, che tiene conto della collocazione della norma nel capo e nella sezione dedicata alla progettazione di opere pubbliche, deve ritenersi che tale disposizione trova applicazione esclusivamente in materia di lavori pubblici e non è quindi consentita alcuna interpretazione analogica atta ad includere nel disposto del comma sesto dell'art. 92

attività di pianificazione non attinenti alla progettazione di opere pubbliche.

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, con [parere 10.07.2008 n. 14](#) ha, infatti, chiarito che: "*le disposizioni di cui all'art. 92 del D.Lgs. n.163/2006 (che per la loro puntualità descrittiva non sono suscettibili di interpretazione analogica) trovano applicazione unicamente in materia di lavori pubblici, per i casi in cui il Comune agisca in veste di Amministrazione aggiudicatrice di un'opera o di un lavoro rientrante in una delle ipotesi richiamate all'art. 3 del medesimo decreto*".

Anche la Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, con il [parere 18.10.2011 n. 213](#), ha specificato che lo stesso comma 6 dell'art. 92 prevede che l'incentivo alla progettazione venga ripartito "*tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto*" e, dunque, è di palmare evidenza come il riferimento normativo e la conseguente *voluntas legis* sia ascrivibile solo alla materia dei lavori pubblici, presupponendosi una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla realizzazione di un'opera di pubblico interesse (Corte dei Conti, Sez. controllo Puglia, [parere 16.01.2012 n. 1](#)).

anno 2011 ↑

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Le risposte dell'ANCI.

L'incentivo per la progettazione.

Si chiede un parere in merito all'applicabilità dell'art. 92, co. 5, del Dlgs n. 163/2006 nel seguente caso:

- ***all'interno del programma triennale 2010/2012 è stato inserito un progetto di "manutenzione straordinaria verde pubblico" per un importo complessivo di 300mila euro, ripartito in più lotti;***
- ***nel quadro economico dell'opera è stato previsto l'importo da destinarsi all'incentivo per la progettazione redatta dal personale tecnico interno all'ente;***
- ***i primi due lotti di lavori sono stati appaltati mediante procedura negoziata;***
- ***il terzo lotto, di importo pari a 82.400 euro, è stato affidato, ai sensi della legge n. 381/1991, ad una cooperativa come servizio di sfalcio erba, potatura siepi e messa a dimora di fiori e piante.***

È corretto erogare per intero l'incentivo accantonato per la progettazione o se si deve decurtare la parte inerente il lotto appaltato come servizio?

Trattandosi di interventi i quali, al di là della ripartizione in lotti, sono stati previsti ed inseriti nell'ambito della programmazione comunale di cui all'art. 128 del Codice dei contratti pubblici (che riguarda soltanto le opere pubbliche e non i servizi), si ritiene che tale circostanza induca a ritenere che essi debbano considerarsi (e siano stati considerati) unitariamente dal punto di vista tecnico e funzionale in conformità ai principi generali in tale disposizione.

In sostanza dovrebbe presumersi che l'amministrazione abbia considerato la manutenzione straordinaria del verde (applicando, in presenza di prestazioni di tipo "*misto*", i criteri di cui all'art. 14 del codice) come intervento edilizio richiedendo agli affidatari la relativa e necessaria qualificazione (cfr. OS24).

Ai fini del calcolo del compenso incentivante la progettazione, che spetta ex art. 92, co. 5, soltanto in relazione ad appalti di opere e non di servizi, sembrerebbe quindi anomalo o comunque distonico, per quanto anzidetto, che esso sia effettuato solo in relazione all'importo dei primi due lotti e non del terzo che si vorrebbe ora considerare come mero ed autonomo appalto di servizi nonostante che le opere siano state configurate come unico intervento edilizio ai fini della programmazione.

La diversa eventuale conclusione di limitare tale compenso riferendolo solo ai primi due lotti di lavori avrebbe peraltro senso, pur nella distonia rilevata, se il terzo lotto comprenda effettivamente solo meri "*servizi*" (ad es., mero sfalcio dell'erba) e nessun intervento che possa considerarsi di natura "*edilizia*" (come ad esempio rifacimento di manti erbosi ecc.), avendo riguardo essenzialmente al fatto che l'ambito di applicazione dell'art. 92 cit. risulta circoscritto ai fini del compenso incentivante a determinati ben precisi presupposti (tra cui in particolare che si tratti di progettazione di opere e non di servizi) (tratto da [Guida al Pubblico Impiego n. 10/2011](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Comune di Carmignano - Richiesta di parere formulata dal Sindaco relativa ad un quesito vertente sull'applicabilità della disposizione recata dall'art. 92, comma 6, del Codice dei contratti pubblici afferente il compenso incentivante da corrispondersi per la progettazione c.d. interna, ad un atto di regolazione, trasmesso in copia a questa Sezione unitamente alla richiesta, redatto da personale dell'Ente in materia di aree naturali protette di interesse locale, ai sensi dell'art. 19, lett. b, della legge regionale 11.04.1995, n. 49.

Il compenso incentivante per la progettazione interna.

Il compenso incentivante per la progettazione interna, ex art. 92, comma 6, D.Lgs. n. 163 del 2006, non spetta in relazione ad un atto di regolazione, redatto da personale dell'Ente, in materia di aree naturali protette d'interesse locale, ai sensi dell'art. 19, lett. b), L.R. 11.04.1995, n. 49 Toscana.

Il quesito, come anticipato in parte fattuale, è stato posto con riferimento all'applicabilità nei confronti dell'atto regolamentare delle aree protette di interesse locale, della disposizione recata dall'art. 92, comma 6, del Codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. n.163 del 2006 e s.m.i., che testualmente prevede 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"*.

Tale norma, collocata nella sistematica del codice dei contratti pubblici nel Capo IV rubricato *"Servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"*, consente, -in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione sancito dall'art.45 del D.lgs. n. 165 del 2001, ed in ossequio al manifestato *favor legislatoris* per il ricorso da parte delle stazioni appaltanti alla progettazione c.d. interna avvalendosi, così, prioritariamente del personale tecnico dipendente delle stesse(art. 90, c.6, D.lgs. n. 163/2006),- la corresponsione di un compenso incentivante da ripartirsi tra i dipendenti che hanno preso parte alla redazione esclusivamente di un piano o progetto preliminare, definitivo ed esecutivo di lavori pubblici (leggasi, *in terminis*, anche Sez. Contr. Campania n. 14/2008 e Veneto n. 337/2011).

Infatti, l'art. 90 del D.lgs. n. 163/2006 sia alla rubrica che al c.1, fa riferimento esclusivamente ai lavori pubblici, e l'art. 92, c.1, presuppone l'attività di progettazione nelle varie fasi, *expressis verbis* come finalizzata alla costruzione dell'opera pubblica progettata. A fortiori, lo stesso comma 6 dell'art. 92 prevede che l'incentivo alla progettazione venga ripartito *"tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto"* e, dunque, è di palmare evidenza come il riferimento normativo e la conseguente *voluntas legis* sia ascrivibile solo alla materia dei lavori pubblici, presupponendosi una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla realizzazione di un'opera di pubblico interesse.

Di talché, con riferimento al caso *de quo*, **il regolamento dell'Ente redatto dal personale interno, come esplicitato dal richiedente, oltre a costituire un'attività vincolata espressamente prevista dalla menzionata normativa regionale di settore, ed a sostanzarsi in un atto amministrativo disciplinante gli assetti territoriali ambientali delle aree protette, assunto dall'ente locale nell'esercizio delle proprie prerogative regolamentari, non può essere assimilato, per il suo contenuto intrinseco, ad un progetto di lavori comunque denominato, anche alla luce del fatto che detto atto regolamentare allegato alla richiesta di parere, non è nemmeno mediatamente riconducibile alla materia dei lavori pubblici.**

Se, pertanto, per l'amministrazione pubblica si è in presenza, nella fattispecie oggetto del presente parere, di una funzione istituzionale, il dipendente/i che abbia redatto materialmente l'atto regolamentare, svolge un'attività lavorativa ordinaria che è da ricomprendersi nei compiti e doveri d'ufficio (art. 53 D.lgs. n. 165/2001), non suscettibile della liquidazione dell'incentivo di cui all'art. 92, c. 6, D.lgs. n. 163/2006 (Corte dei Conti, Sez. controllo Toscana, [parere 18.10.2011 n. 213](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Incentivi fuori dai tagli, restano ancora dubbi. I chiarimenti delle sezioni unite non sciolgono tutti i nodi.

Gli incentivi alla realizzazione di opere pubbliche derogano al tetto al fondo, al pari di quelli per gli avvocati dipendenti e dirigenti (per costoro si deve però chiarire se ci si riferisce solamente alla condanna dell'altra parte al rimborso delle spese o anche alle cifre da corrispondere in caso di semplice vittoria), mentre gli incentivi al personale dell'ufficio tributi per il recupero di evasione Ici e quelli destinati ai vigili provenienti da sponsorizzazioni non possono derogare tale tetto.

Sono queste le indicazioni dettate dalle Sezz. riunite di controllo della Corte dei conti con la [deliberazione 04.10.2011 n. 51](#).

Rimane da chiarire, sulla base dei principi dettati dalla deliberazione, se la deroga al tetto del fondo 2010 si può estendere ai compensi per i vigili derivanti da una quota dei proventi delle sanzioni per le inosservanze al codice della strada, nonché ai risparmi nella utilizzazione del fondo del 2010, a quelli provenienti dallo straordinario non utilizzato nell'anno precedente e alla utilizzazione dei commi 2 e 5 del Ccnl 01/04/1999.

Le sezioni riunite di controllo della Corte dei conti hanno ritenuto che le risorse provenienti dall'incentivazione per la realizzazione di opere pubbliche vadano escluse dal tetto al fondo per le risorse decentrate, in quanto destinate *«a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili»*. Si deve ritenere, ma mancano indicazioni espresse, che le stesse considerazioni si debbano applicare anche alla incentivazione per la progettazione di strumenti urbanistici.

Le stesse ragioni consentono la deroga anche per le risorse destinate alla incentivazione degli avvocati dipendenti o dirigenti: al riguardo si deve evidenziare che il parere non chiarisce se tale deroga si applichi solamente ai compensi provenienti dalla condanna dell'altra parte al rimborso delle spese legali o anche quelli da riconoscere nel caso, molto più frequente, in cui l'altra parte sia condannata, ma le spese sono rimborsate. Infatti, nella parte iniziale del parere, quella in cui si riassume il quesito, ci si riferisce solamente alla prima possibilità, mentre nella parte finale, in cui dettano le indicazioni, il riferimento è generico. Il parere esclude espressamente dalla deroga, nonostante questi compensi siano destinati anch'essi a gruppi predeterminati di dipendenti, quelli per gli uffici tributi a seguito del recupero di evasione Ici e quelli per i vigili a seguito di sponsorizzazioni private della loro attività.

Mancano indicazioni per i compensi previsti dall'articolo 208 del codice della strada per i vigili provenienti da una quota dei proventi delle sanzioni per le infrazioni alla circolazione stradale (tema su cui abbiamo pareri diversificati tra le sezioni regionali della magistratura contabile): sulla base dei principi dettati dal parere sembra doversi ritenere applicabile la deroga anche in questo caso. Principio che, per le stesse ragioni, si deve ritenere applicabile anche ai compensi provenienti dall'Istat per il censimento.

Rimangono i dubbi su altre componenti della parte variabile del fondo, in particolare per le economie derivanti dalla mancata integrale applicazione del fondo dell'anno precedente (per la sezione di controllo della Corte dei conti della Puglia si applica una deroga) e per i risparmi sul lavoro straordinario dell'anno precedente. Da evidenziare infine che sicuramente l'aumento del fondo sulla base della utilizzazione dei commi 2 (incremento fino all'1,2% del monte salari 1997 per il miglioramento della qualità dei servizi) e 5 (incremento per l'attivazione di nuovi servizi) del Ccnl 01/04/1999 è vietato se si eccede il fondo 2010. Per il divieto di utilizzazione in aumento del citato comma 2 si era espressa la Corte dei conti della Lombardia ([articolo ItaliaOggi del 21.10.2011](#) - link a www.corteconti.it).

ENTI LOCALI - INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Enti locali, incentivi senza tagli. I compensi a progettisti e legali interni fuori dal tetto 2010. La Corte conti a sezioni unite: solo due eccezioni alla stretta del dl 78 sulle risorse decentrate.*

Gli incentivi per la progettazione (interna) di opere pubbliche e i compensi per l'avvocatura comunale e provinciale restano fuori dalla stretta prevista dalla manovra correttiva 2010. Si tratta delle uniche eccezioni all'applicazione dell'art. 9, comma 2-bis, del dl 78/2010 che ha imposto agli enti locali di cristallizzare, dall'01/01/2011 e fino al 31/12/2013, le risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale in modo che non superino l'importo fatto registrare nel 2010.

Nessun'altra deroga può essere ammessa perché la ratio della disposizione (limitare la crescita dei fondi destinati alla contrattazione integrativa) impone una lettura non estensiva. Per questo, onde evitare effetti distorsivi, gli enti dovranno sterilizzare le spese sostenute nel 2010 per pagare i progettisti e gli avvocati interni, non includendole nel tetto da prendere in considerazione. Diversamente, chi l'anno scorso ha dovuto pagare ingenti somme per questo tipo di spese ne risulterebbe eccessivamente penalizzato, perché il tetto delle risorse complessive destinabili alla contrattazione integrativa risulterebbe elevato «in modo improprio».

Lo hanno chiarito le Sezz. unite della Corte dei Conti con la [deliberazione 04.10.2011 n. 51](#) che ha tolto agli enti ogni speranza di aprire un varco interpretativo a proprio favore. A chiamare in causa le sezioni unite è stata la Corte conti Lombardia.

I giudici lombardi ancora una volta hanno tentato di alleggerire il compito di comuni e province escludendo dal tetto di spese, che dovrà per tre anni restare al livello del 2010, una serie di risorse destinate a finanziare specifici incentivi: oltre a progettisti e avvocati interni, la Corte conti Lombardia chiedeva di escludere i compensi per il recupero dell'Ici, quelli per le indennità di turno della polizia locale e i proventi derivanti dai contratti di sponsorizzazione.

La magistratura erariale milanese ha richiamato a sostegno delle proprie tesi anche l'orientamento analogo delle sezioni regionali di Marche e Liguria, oltre a una circolare della Conferenza delle regioni. Tutte favorevoli a escludere dal tetto gli incentivi di cui sopra per svariate ragioni. Gli incentivi Ici, per esempio, non andrebbero tenuti in conto poiché «verrebbero corrisposti con fondi che si autoalimentano, ossia mediante risorse etero-finanziate rispetto alle risorse proprie degli enti locali».

I compensi per i legali dell'ente derivanti dalla condanna alle spese delle controparti andrebbero esclusi perché «non si tratterebbe di somme incidenti sugli equilibri di bilancio degli enti». E ancora, i proventi dei contratti di sponsorizzazione dovrebbero restare fuori dal tetto in quanto risorse, sì destinate al fondo per la contrattazione integrativa, ma anche in questo caso «etero-finanziate e dunque non incidenti sugli equilibri delle finanze locali». Mentre gli incentivi ai progettisti, secondo la Corte conti Lombardia, sarebbero da considerare spese per investimenti e non invece per personale.

Le sezioni unite, dopo un lungo *excursus* storico sulle dinamiche retributive che dal 1993 in poi hanno di fatto incrementato la spesa delle pubbliche amministrazioni a livello decentrato aumentando sempre più il divario tra stipendi contrattuali e stipendi percepiti, ha ribadito che l'art. 9, comma 2-bis, non ammette sconti. «*Si tratta di una norma volta a rafforzare il limite posto alla crescita della spesa di personale*», scrivono i giudici presieduti da Luigi Giampaolino, «*che prescinde da ogni considerazione relativa alla provenienza delle risorse e per questo applicabile anche nel caso in cui l'ente disponga di risorse aggiuntive derivanti da incrementi di entrata*».

Le uniche eccezioni che le sezioni unite ammettono alla necessità di interpretare in modo non estensivo la disposizione del dl 78 riguardano come detto gli incentivi ai progettisti e agli avvocati interni. Si tratta infatti di risorse «*correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso la p.a.*» che, se acquisite all'esterno, comporterebbero costi aggiuntivi per i bilanci degli enti. «*Pertanto*», chiariscono le sezioni unite, «*in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica*».

I fondi derivanti dal recupero dell'Ici o dai contratti di sponsorizzazione, invece, non possono essere esclusi perché «*potenzialmente destinabili alla generalità dei dipendenti*» ([articolo ItaliaOggi dell'11.10.2011](#) - link a www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Parere in materia di incentivi al personale per la progettazione interna (art. 92 del d.lgs. 163/2006). Profili funzionali (rapporto con la progettazione interna ed esterna), modalità di individuazione della quota parte spettante al responsabile tecnico, computabilità o meno di tali incentivi tra le spese di personale.

L'incentivo di cui al comma 6, art. 92, D.Lgs. 163/2006 può essere attribuito al personale dipendente solo ed esclusivamente nel caso in cui l'atto di pianificazione sia stato redatto da personale interno?? Inoltre, tale incentivo può essere attribuito al responsabile del procedimento ed eventuali collaboratori interni anche nel caso di redazione dell'atto di pianificazione da parte di un professionista esterno??

L'art. 92, comma 6, del D.Lgs. 163/2006 recita 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.". La genericità del riferimento del comma 6 a chi "abbia redatto" e non già a chi abbia "progettato" consente certamente di estendere la partecipazione all'incentivo anche a chi non sia specificamente progettista del "piano", ma abbia partecipato comunque (con un ruolo qualificato) alla sua "redazione": e ciò similmente a quanto stabilito dalla norma in esame per la partecipazione all'incentivo in materia di lavori pubblici quando il comma 5 richiede al dirigente "l'accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti".

Qual'è il rapporto tra il massimo dell'incentivo pari al 30% della tariffa professionale attribuibile al personale interno e la spesa sostenuta per il professionista esterno che ha redatto l'atto??

Spetta al regolamento comunale –in mancanza del quale "... è illegittimo il comportamento dell'amministrazione che proceda al pagamento dell'incentivo" Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici (ora Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture) [deliberazioni 12.04.2001 n. 123](#) e [22.06.2005 n. 70](#)- stabilire, con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata, la misura della quota parte spettante al responsabile del procedimento tecnico, senza che a questi possa essere liquidata, in caso di mancato svolgimento dell'attività da parte di questi, la quota relativa alla pianificazione esterna o che questa possa essere in essa assorbita.

Discende, invero, dal precetto normativo che la pianificazione, se affidata a privati professionisti (cd. esterna) o ad uffici di altre amministrazioni pubbliche di cui l'ente si possa avvalere (cd. interna), determina comunque economie di bilancio nell'applicazione dell'incentivo e presuppone l'utilizzo degli ulteriori fondi previsti (in termini, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, [parere 07.05.2008 n. 7/2008](#)). L'analogia col comma 5 in caso di lavori implica quindi il doveroso frazionamento dell'incentivo totale della "redazione di atti urbanistici" in quote di prestazioni parziali, sì da poter corrispondere l'incentivo -anche in caso di prestazioni parzialmente esternalizzate- limitatamente a quelle svolte da personale interno.

Tale somma per la redazione degli atti di pianificazione rientra nel più ampio concetto degli "incentivi per la progettazione interna" non computati ai fini dell'aggregato "spesa di personale" come indicato nella Delibera della Corte dei Conti in Sezione delle Autonomie n. 16/2009??

La qualificazione della spesa in questione deve tenere conto delle coordinate ermeneutiche di fondo in cui essa si inserisce, alla luce di quanto evidenziato dalla Sezione autonomie della Corte dei conti con [delibera 13.11.2009 n. 16/2009](#): essa non deve, pertanto, essere computata come spesa del personale qualora vi sia

una diversa natura degli incentivi de quibus rispetto alla generica spesa per il personale (come nel caso di cc.dd. "incentivi per la progettazione interna"); oppure si tratti di compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti, e, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa, come nel caso dei diritti di rogito e degli incentivi per il recupero dell'ICI.

Sotto il profilo considerato, l'assimilazione fatta in termini di appalto di servizi per gli incarichi esterni, e lo stesso richiamo fatto dal comma 6 dell'articolo al comma 5 dell'art. 92 del d.lgs. 163/2006, inducono a ritenere che l'ipotesi presenta marcate analogie con quella dei cc.dd. "incentivi per la progettazione interna", dal momento che si tratta di norme speciali e derogatorie alla disciplina generale del trattamento accessorio del personale.

2. L'art. 92 del dlgs. 163/2006, rubricato dall'articolo 2, comma 1, lettera t), d.lgs. n. 152 del 2008, Corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti (artt. 17 e 18, legge n. 109/1994; art. 1, co. 207, legge n. 266/2005), così recita: (...) *5. 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. I soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b) e c), possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri (comma così modificato dall'articolo 1, comma 10-quater, della legge n. 201 del 2008).*
6. 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 (comma così modificato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 6 del 2007) (...).

La scarsa formulazione del comma 6, nel perseguire l'ottimale utilizzo delle professionalità interne in funzione di un risparmio di spesa sugli oneri per affidamenti esterni, può indurre a ritenere, nel suo riferimento testuale, che la remunerazione aggiuntiva possa essere corrisposta al solo personale dell'Ente che abbia materialmente redatto un atto di pianificazione.

3. Per un corretto inquadramento della questione, è peraltro necessario operare alcune valutazioni che attengono alla definizione dei contorni della fattispecie sottoposta all'esame.

La Sezione pone preliminarmente in evidenza al riguardo come nell'individuazione, scaturente dalla formulazione della norma, dei soggetti potenzialmente beneficiari dell'incentivo, puntualmente enumerati in materia di lavori pubblici, in materia urbanistica si ha invece un impreciso e generico riferimento ai "dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che abbiano redatto" ... "un atto di pianificazione comunque denominato".

3.1 Il richiamo fatto dal comma 6, in realtà, non sembra riferito solo alle modalità di liquidazione dell'incentivo, ma ha una valenza ben più ampia, esprimendo la qualificazione, operata dalla vigente normativa, dell'attività di pianificazione urbanistica e la similitudine con la progettazione di lavori pubblici: *infatti, anche le prestazioni professionali relative alla redazione degli strumenti urbanistici rientrano, letteralmente, nella sfera degli appalti pubblici di servizi: essi infatti sono inclusi nei servizi di cui all'allegato II A del Codice dei contratti di cui al d.lgs. n. 163/2006 e s.m., ed in particolare nella categoria 12 (CPV n. 74250000-6, n. 74251000-3), dove sono enumerati i servizi assoggettati integralmente alla disciplina del Codice stesso (cfr. art. 20, comma 2, del Codice): né pare dirimente la natura imprenditoriale del prestatore di servizi che, di volta in volta, viene in rilievo. Invero, la definizione comunitaria di prestatore di servizi è ampia ed include ogni persona fisica o giuridica, privata o pubblica. Non è dunque coerente con i principi del diritto comunitario valorizzare, al fine di determinare l'ambito di applicazione della normativa sugli appalti pubblici, la natura anfibia della prestazione (contratto d'opera se espletata da un professionista singolo, appalto se espletata da un'impresa)* (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture Deliberazione n. 296 - Adunanza del 25.10.2007).

Dalla disciplina sommariamente delineata emerge come il legislatore, nel configurare l'istituto dell'incarico

esterno di pianificazione, consideri la relativa prestazione come inerente non già ad una attività professionale intellettuale di lavoro autonomo (con assunzione in proprio dei relativi rischi e diritto al corrispettivo calcolato sulla base di apposite tariffe professionali), bensì a un vero e proprio appalto di servizi: è infatti qualificante, per la definizione comunitaria di appalto, esclusivamente il carattere oneroso del contratto e la circostanza che l'oggetto del contratto stesso rientri negli elenchi di cui agli allegati II A e II B al Codice dei contratti: a questo riguardo, si veda sia l'art. 3, comma 10, sulla definizione di appalto di servizio, sia lo stesso art. 3, comma 22, che comprende nel *genus* degli operatori economici, l'imprenditore, il fornitore ed il prestatore di servizi, mentre la circostanza che l'art. 34 del Codice (soggetti a cui possono essere affidati i contratti pubblici) non contempli espressamente la figura del libero professionista, non appare decisiva, anche alla luce del fatto che il successivo art. 91, comma 1, lett. d), contempla i liberi professionisti nel novero degli operatori, conferitari dei (similari) servizi tecnici attinenti i lavori pubblici.

Ne consegue che anche per l'affidamento di tali servizi è necessario far riferimento alle disposizioni dettate dal Codice dei contratti pubblici (Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture Deliberazione n. 296 - Adunanza del 25.10.2007): in guisa che i predetti incarichi esterni dovranno essere conferiti, quindi, ai sensi dell'art. 91 del Codice, a mezzo di convenzione e nel rispetto delle specifiche procedure previste, nel caso di incarico di importo pari o superiore a 100.000 Euro, per gli appalti di servizi di rilevanza comunitaria e, per gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria, dagli artt. 124 e 125 del Codice stesso (modificato ora dall'art. d.l. 70/2011 convertito in legge 106/2011).

3.2 La norma in esame, peraltro, esprime indiscutibilmente un *favor* per l'affidamento di detti incarichi a soggetti interni all'Ente: ne è riprova l'elencazione tassativa dei casi in cui il ricorso alla progettazione esterna è consentito (cfr. art. 90, comma 6, del Codice).

Invero, solo in presenza di una delle ipotesi indicate dal legislatore (carenza in organico di personale tecnico, difficoltà di rispettare i tempi della programmazione dei lavori o di svolgere le funzioni di istituto, lavori di particolare complessità, necessità dell'apporto di una pluralità di competenze specialistiche) è possibile, per l'Ente, avvalersi di collaborazioni esterne; né è peraltro inopportuno che l'ente si doti di una disciplina di dettaglio per gli incarichi in questione, sul presupposto che determinati elementi requisito della materia potrebbero trovare, in tal modo, una migliore specificazione: un regolamento dell'ente potrebbe disciplinare le modalità con le quali il responsabile del procedimento accerti e certifichi la sussistenza degli elementi richiesti dal comma 6 dell'art. 90 citato al fine di conferire l'incarico in questione a soggetto esterno; così come potrebbero essere regolate le concrete modalità di pubblicità del conferimento degli incarichi (Deliberazione Corte dei Conti - sez. regionale di controllo per la Toscana [parere 22.07.2009 n. 198/2009](#)).

Con riguardo, invece, agli incarichi interni, emerge in modo parimenti nitido la *ratio* della norma che condiziona la corresponsione di un compenso da ripartire tra i dipendenti più specificamente interessati alle esaminate attività a una finalità esclusivamente incentivante e premiale per l'espletamento di servizi propri dell'ufficio pubblico. Dal confronto tra le diverse misure delle incentivazioni, indicate rispettivamente al comma 5 e 6 dell'art. 92, si ricava altresì con chiarezza la maggiore complessità della specifica prestazione da svolgere nell'ambito della pianificazione urbanistica rispetto a quella di progettazione.

La predetta qualificazione in termini di appalto di servizi, con relativo *outsourcing* di prestazioni, assume peraltro diretta rilevanza ai fini della fattispecie sottoposta all'esame della Sezione. Se ne deduce, infatti, che, in caso di affidamento esterno, dovrà comunque farsi luogo alla nomina di un R.u.p. a cui affidare i compiti stabiliti dagli artt. 7 e segg. del D.Lgs. 163/2006. L'art. 4 della l. n. 241/1990 fa, del resto, obbligo più in generale alle pubbliche amministrazioni di individuare l'unità organizzativa responsabile del procedimento: l'individuazione è di natura preventiva ed astratta, la cui *ratio* risiede nell'esigenza di << *individuazione di un'autorità che funga da guida per il procedimento [...] gestisca le connessioni tra le fasi [...] dialogando da un lato con i soggetti privati e dall'altro con gli uffici e organi coinvolti nell'iter* >> (Relazione della Commissione Cassese).

4. Alla luce della premesse, si può, ora, infatti, procedere alla disamina dei quesiti formulati con la nota anzidetta ed in particolare **se l'incentivo di cui al comma 6, art. 92, D.Lgs. 163/2006 possa essere attribuito al personale dipendente solo ed esclusivamente nel caso in cui l'atto di pianificazione sia stato redatto da personale interno, e inoltre se tale incentivo possa essere attribuito al responsabile del procedimento ed eventuali collaboratori interni anche nel caso di redazione dell'atto di pianificazione da parte di un professionista esterno.**

Preliminarmente, occorre puntualizzare che ogni Amministrazione è tenuta ad adottare, dopo apposita contrattazione decentrata, specifico Regolamento attuativo, conformandolo –in virtù dell'espresso rinvio che fa il comma 6– al sopra enunciato principio che impone di graduare la misura dell'incentivo in funzione dell'entità dell'opera, della sua complessità e delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere: complessità che appare, come detto, nella valutazione del legislatore, superiore nel caso di pianificazione urbanistica rispetto a quella di progettazione di opera pubblica.

Dall'insieme delle disposizioni testé esaminate è dato, inoltre, ravvisare una netta distinzione tra le ipotesi in

cui le prestazioni richieste vengano riferite ad uffici (e per essi alle persone fisiche ivi addette) propri delle Amministrazioni aggiudicatrici ovvero di altre Amministrazioni pubbliche di cui le prime si possono avvalere (progettazione cosiddetta "*interna*") e le ipotesi in cui le stesse Amministrazioni, sussistendo determinate condizioni specificamente individuate, si avvalgano dell'opera professionale di soggetti privati estranei al proprio apparato organizzativo o all'organizzazione amministrativa in generale (progettazione cosiddetta "*esterna*").

Da tali premesse deriva altresì la conseguenza che (nel caso di progettazione interna) l'attività tecnica prestata dai dipendenti addetti ai competenti uffici, per essere riferita direttamente all'Ente di appartenenza, è da considerare svolta "*ratione officii*" e non "*intuitu personae*", risolvendosi in una modalità di svolgimento del rapporto di pubblico impiego nel cui ambito vanno, pertanto, individuati e risolti i termini della relativa retribuzione, in conformità ai principi stabiliti in sede di contrattazione collettiva nazionale e decentrata (stipendio, straordinario, premi di produttività etc.).

Le premesse finora svolte consentono di fornire gli elementi su cui, nella autonomia costituzionalmente garantita, l'Ente potrà operare le proprie valutazioni, ai fini della corresponsione degli incentivi di che trattasi. La Sezione non può esimersi dal sottolineare, infatti, come la qualificazione dell'attività di progettazione urbanistica come prestazione di servizi implica una complessa partecipazione multispecialistica che porta ad allargare necessariamente le figure professionali coinvolte (oltre a ingegneri, architetti, urbanisti non possono mancare geologi, economisti, esperti di mobilità e infrastrutture, ecc.). Ne è esplicita conferma in tal senso, del resto, la norma dell'art. 10 della L.R. 11/2004 che richiede un quadro conoscitivo, preliminare alla progettazione, inteso come "*il sistema integrato delle informazioni e dei dati necessari alla comprensione delle tematiche svolte dagli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Le basi informative che costituiscono il quadro conoscitivo sono parte del sistema informativo comunale, provinciale, regionale e dei soggetti pubblici e privati, ivi compresi i soggetti gestori di impianti di distribuzione di energia, che svolgono funzioni di raccolta, elaborazione e aggiornamento di dati conoscitivi e di informazioni relativi al territorio e all'ambiente; dette basi informative contengono dati ed informazioni finalizzati alla conoscenza sistematica degli aspetti fisici e socio-economici del territorio, della pianificazione territoriale e della programmazione regionale e locale*".

La realizzazione del quadro conoscitivo richiede, quindi, il coinvolgimento di molteplici figure professionali, per via dei temi da analizzare che riguardano la generalità delle caratteristiche del territorio comunale: alle "*Analisi urbanistiche di rito*" (edificazioni, urbanizzazioni primarie, servizi secondari, edilizia pubblica, presenza di aree e/o manufatti di interesse ambientale storico monumentali, archeologico, interessate da una puntuale schedatura), si aggiungono le analisi ambientali, idrogeologiche e sull'inquinamento; i due profili si integrano a vicenda per un idoneo risultato di analisi e di V.A.S. e si aggiungono alle professionalità afferenti alla gestione informatizzata di banche dati georeferenziate G.I.S. (ing. Informatico/ programmatore analista ecc...) e le professionalità afferenti la rilevazione e l'aggiornamento cartografico topografico. Né va sottaciuto l'aspetto normativo di attuazione delle scelte di Piano per il quale è sempre più necessaria una verifica da parte di un esperto legale con specializzazione nelle materie urbanistiche.

Pertanto, agli uffici Comunali, anche nel caso non siano direttamente coinvolti nella specifica progettazione, è spesso affidato, oltre al compito istituzionale di "*Verifica tecnica*" legata alla approvazione finale degli atti da parte del Consiglio Comunale, una attività di ricerca, organizzazione e trasmissione ai progettisti dei dati storici, dell'attività edilizia, urbanistica, ambientale dell'Ente: in particolare, quando le diverse "*analisi*" e "*verifiche*" sono affidate a professionisti e ditte specializzate con incarichi separati, molto spesso all'Ufficio compete una non trascurabile attività di coordinamento delle diverse attività.

Ne consegue, ad avviso della Sezione, che la genericità del riferimento del comma 6 a chi "*abbia redatto*" e non già a chi abbia "*progettato*" consente certamente di estendere la partecipazione all'incentivo anche a chi non sia specificamente progettista del "*piano*", ma abbia partecipato comunque (con un ruolo qualificato) alla sua "*redazione*": e ciò similmente a quanto stabilito dalla norma in esame per la partecipazione all'incentivo in materia di lavori pubblici quando il comma 5 richiede al dirigente "*l'accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti*".

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in sede di risoluzione di questione di massima, con la [deliberazione 08.05.2009 n. 7/SEZ/AUT/2009/QMIG](#) ha, infatti, osservato al riguardo che "*L'aver(...) legato la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara e aver previsto la ripartizione delle somme così determinata per ogni singola opera, evidenzia il chiaro intento di stabilire una diretta corrispondenza di natura sinallagmatica tra incentivo ed attività compensate.*

Ed invero la Suprema Corte ha ritenuto che il diritto all'incentivo di cui si sta trattando, costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva (Cass. Sez. Lav., sent. N. 13384 del 19.07.2004) che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogazione del compenso (...).

In sostanza dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso (...). Ciò perché, ai fini della nascita del

diritto quello che rileva è il compimento effettivo dell'attività; dovendosi, anzi, tenere conto, per questo specifico aspetto, che per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta (...)".

Se, infatti, l'incentivo è liquidabile soltanto ai soggetti che hanno realmente e documentalmente svolto le attività per le quali lo stesso è previsto, appare evidente che l'attività del Responsabile unico del procedimento, ove non supportata da quella di altri suoi collaboratori, potrebbe essere maggiormente valorizzata in sede regolamentare, anche se non potrebbe, in nessun caso, assorbire l'incentivazione correlata all'apporto di liberi professionisti o di altre Amministrazioni pubbliche senza tradire il principio secondo il quale le prestazioni affidate a personale esterno all'organico dell'Ente determinano corrispondenti economie di bilancio (Corte Dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Campania, [parere 07.05.2008 n. 7/2008](#)).

La giurisprudenza ha chiarito, del resto, sia pure nell'ambito della realizzazione di un'opera pubblica, che costituisce danno erariale la liquidazione integrale dell'incentivo ex art. 18, comma 1, legge n. 109 del 1994 (ora art. 92, comma 5, d.lgs. n. 193 del 2006) quando parte delle prestazioni progettuali sono affidate a tecnici esterni all'amministrazione (Corte dei conti, Sez. Calabria, [sentenza 28.09.2007 n. 801](#)).

5. Chiariti i su descritti profili funzionali, si possono illustrare gli ulteriori profili normativi dell'art. 92, comma 6, che consentono di circoscrivere l'ambito entro il quale l'Ente può esercitare correttamente il potere discrezionale di commisurazione del compenso incentivante spettante a propri dipendenti: e quindi rispondere al terzo quesito afferente **quale sia il rapporto tra il massimo dell'incentivo pari al 30% della tariffa professionale attribuibile al personale interno e la spesa sostenuta per il professionista esterno che ha redatto l'atto.**

Dalle premesse sin qui svolte, e in particolare dal fatto che il fondo incentivante per i dipendenti degli enti pubblici non può essere attribuito senza lo stretto riferimento alle concrete attività prestate dal funzionario (Corte dei conti, Sez. Calabria, [sentenza 28.09.2007 n. 801](#)), emerge con chiarezza che spetterà al Regolamento –in mancanza del quale "... è illegittimo il comportamento dell'amministrazione che proceda al pagamento dell'incentivo" Autorità di Vigilanza sui Lavori Pubblici (ora Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture) [deliberazioni 12.04.2001 n. 123](#) e [22.06.2005 n. 70](#)- stabilire con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata la misura della quota parte spettante al responsabile del procedimento tecnico, senza che a questi possa essere liquidata, in caso di mancato svolgimento dell'attività da parte di questi, la quota relativa alla pianificazione esterna o che questa possa essere in essa assorbita.

Discende, invero, dal precetto normativo che la pianificazione, se affidata a privati professionisti (cd. esterna) o ad uffici di altre amministrazioni pubbliche di cui l'ente si possa avvalere (cd. interna), determina comunque economie di bilancio nell'applicazione dell'incentivo e presuppone l'utilizzo degli ulteriori fondi previsti (in termini, cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, [parere 07.05.2008 n. 7/2008](#)). L'analogia col comma 5 in caso di lavori implica quindi il doveroso frazionamento dell'incentivo totale della "redazione di atti urbanistici" in quote di prestazioni parziali, sì da poter corrispondere l'incentivo -anche in caso di prestazioni parzialmente esternalizzate- limitatamente a quelle svolte da personale interno.

6. E' quindi possibile procedere ora alla disamina del quarto quesito, inerente cioè la circostanza **se tale somma per la redazione degli atti di pianificazione rientri nel più ampio concetto degli "incentivi per la progettazione interna" non computati ai fini dell'aggregato "spesa di personale" come indicato nella Delibera della Corte dei Conti in Sezione delle Autonomie n. 16/2009.**

La qualificazione della spesa in questione deve tenere conto delle coordinate ermeneutiche di fondo in cui essa si inserisce, alla luce di quanto evidenziato dalla Sezione autonomie della Corte dei conti con [delibera 13.11.2009 n. 16/2009](#): essa non deve pertanto essere computata come spesa del personale qualora vi sia una diversa natura degli incentivi *de quibus* rispetto alla generica spesa per il personale (come nel caso di cc.dd. "incentivi per la progettazione interna"); oppure si tratti di compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti, e, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa, come nel caso dei diritti di rogito e degli incentivi per il recupero dell'ICI.

Sotto il profilo considerato, l'assimilazione fatta in termini di appalto di servizi per gli incarichi esterni, e lo stesso richiamo fatto dal comma 6 dell'articolo al comma 5 dell'art. 92 del d.lgs. 163/2006, inducono a ritenere che l'ipotesi presenta marcate analogie con quella dei cc.dd. "incentivi per la progettazione interna", dal momento che si tratta di norme speciali e derogatorie alla disciplina generale del trattamento accessorio del personale (Corte dei Conti, Sez. controllo Veneto, [parere 26.07.2011 n. 337](#)).

ENTI LOCALI - INCENTIVO PROGETTAZIONE - PUBBLICO IMPIEGO: Richiesta di parere in merito al trattamento economico dei dipendenti pubblici fissato dall'art. 9, comma 1, D.L. n. 78/2010 i seguenti: 1)

compensi legati a spese di progettazione, condono ICI, condono edilizio; 2) salario accessorio legato a specifici progetti; 3) differenze retributive connesse all'aumento dell'orario di lavoro nel contratto part-time.

- I compensi legati all'attività di progettazione, potendo rientrare per le loro finalità tra le spese per gli investimenti, non devono essere imputati alle spese di personale di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 /2006.

- La spesa per i compensi incentivanti legati ai condoni edilizi non deve essere computata ai fini del rispetto del limite della spesa del personale, trattandosi di compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano e che, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa. Inoltre si può certamente ipotizzare che la relativa attività possa essere svolta in tutto o in parte fuori dall'orario di lavoro ovvero mediante incarico esterno.

Circa i compensi legati all'attività di progettazione (cfr. art. 92 D.lgs. n. 163/2006) la Sezione delle Autonomie di questa Corte ha affermato (del. n. 16 del 13.11.2009) che essi, potendo rientrare per le loro finalità tra le spese per gli investimenti, non devono essere imputati alle spese di personale di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge n. 296 /2006.

Quanto alla spesa per compensi incentivanti legati ai condoni edilizi (cfr. art. 32, comma 40, L. n. 326/2003) si è ritenuto che essa non debba essere computata ai fini del rispetto del limite della spesa del personale (cfr. Sez. reg. controllo per il Veneto par. n. 57 dell'01.06.2010), trattandosi di compensi corrisposti con fondi che si autoalimentano e che, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa. Inoltre si può certamente ipotizzare che la relativa attività possa essere svolta in tutto o in parte fuori dall'orario di lavoro ovvero mediante incarico esterno.

Altrettanto può dirsi per i compensi incentivanti il recupero dell'ICI (cfr. art. 3, comma 57, L. n. 662/1996 e art. 59, comma 1, lett. p), D.lgs. n. 446/1997). Analoghe considerazioni possono valere con riferimento al limite in questione, posto al trattamento complessivo dei dipendenti pubblici per il triennio 2011-2013 e dato dal "trattamento ordinariamente spettante". In altri termini, i corrispettivi di cui trattasi, per il loro carattere eventuale e per la provenienza dai frutti dell'attività svolta dai dipendenti (c.d. auto alimentazione), non sono riconducibili alla ordinaria dinamica retributiva e, dunque, sfuggono al limite di cui sopra.

Quanto alle variazioni della retribuzione conseguenti a mutamenti della prestazione dedotta nel rapporto di lavoro, come nel caso di aumento di orario nel contratto part-time, esse conseguono ad un incremento quantitativo dell'attività lavorativa, che può anche costituire un diritto del lavoratore (come nel caso della ritrasformazione, prevista dalla contrattazione collettiva, del rapporto part-time in rapporto full-time). Tali variazioni non appaiono, alla luce di quanto sopra esposto, afferire alla dinamica retributiva cui l'art. 9, comma 1, D.L. n. 78 cit. ha inteso porre un freno, fermo restando che esse vanno conteggiate nelle spese generali di personale dell'ente, le quali soggiacciono alle relative limitazioni (cfr., in proposito, questa Sezione par. n. 29 del 25.02.2011).

Rientrano invece nella predetta dinamica i trattamenti accessori del personale, espressamente contemplati dal comma 1 (che riguarda i trattamenti, anche accessori, dei singoli dipendenti) e dal comma 2-bis (che riguarda l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale) dell'articolo 9 D.L. n. 78 cit. In altri termini, la parte variabile della retribuzione può essere riconosciuta solo se correlata al raggiungimento di specifici obiettivi, che giustificano appunto un compenso aggiuntivo e dedicato, ma ciò non esclude la verifica della compatibilità della spesa medesima con i vincoli di finanza pubblica recati dalla normativa in discorso (Corte dei Conti, Sez. controllo Piemonte, [parere 31.05.2011 n. 57](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Blocco totale per i fondi decentrati.

CONFINI RIGIDI - Il congelamento degli stipendi impedisce anche gli aumenti legati agli incentivi Merloni o ai risparmi conseguiti nel lavoro straordinario.

Il fondo per le risorse decentrate del 2011 non può contenere aumenti rispetto al 2010, neppure se derivanti dalla applicazione della legge Merloni o dai risparmi conseguiti nello straordinario o nella erogazione delle indennità.

Sono le rigide indicazioni della sezione regionale del Veneto della Corte dei Conti con il [parere 03.05.2011 n. 285](#).

Viene così fornita un'interpretazione assai restrittiva del tetto imposto dalla manovra estiva (articolo 9, comma 2 bis, DI 78/2010) ai fondi per le risorse decentrate degli anni 2011-2013. Interpretazione che si dovrebbe definitivamente affermare con l'annunciata circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che attende il via libera della stessa magistratura contabile.

Il fondo per la contrattazione decentrata comprende, nella parte variabile, anche le risorse provenienti da specifiche disposizioni legislative, quali ad esempio l'incentivo della realizzazione di opere pubbliche e una quota dei proventi derivanti da sponsorizzazioni. È già stato chiarito dalle sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti che queste risorse non entrano a fare parte della spesa del personale, in quanto alimentate

da risorse provenienti da privati o affluenti all'ente ad altro titolo.

La sezione di controllo del Veneto ha affermato che, essendo spesa per il personale, non vanno comprese nel tetto al trattamento economico individuale, anche al fine del taglio previsto per i compensi più elevati. Ciò nonostante, essi vanno compresi nel tetto dettato al fondo per le risorse decentrate di tutte le Pa. E ciò in quanto il vincolo legislativo non ammette eccezioni di sorta. Il che è destinato a sollevare un vero vespaio, visto che il collegato Lavoro dalla fine dello scorso mese di novembre ne ha quadruplicato l'ammontare massimo, riportandolo al 2% dell'importo posto a base d'asta del lavoro pubblico.

Il parere chiarisce anche che i risparmi conseguiti sul lavoro straordinario e sull'erogazione delle indennità non possono essere, per la stessa ragione, utilizzati nel triennio 2011/2013. A nulla vale che in questi casi l'aumento sia solo formale e non sostanziale, visto che siamo comunque in presenza di risorse già destinate alla incentivazione del trattamento accessorio del personale.

Ovviamente, tali vincoli si applicano solo sulle parti che eccedono l'ammontare delle risorse previste allo stesso titolo nel fondo 2010 ([articolo Il Sole 24 Ore del 16.05.2011](#) - tratto da www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Richiesta di parere del Comune di Tortona circa l'individuazione del soggetto (dipendente o datore di lavoro) sul quale grava il pagamento degli oneri riflessi relativi agli incentivi per l'attività di progettazione, previsti dall'art. 18 L. n. 109/1994 e, ora, dall'art. 92 D.Lgs. n. 163/2006 (c.d. Codice degli appalti pubblici).

Sulla questione del computo dell'Irap, al pari degli "oneri riflessi", nella determinazione dei compensi incentivanti spettanti ai tecnici delle amministrazioni pubbliche, questa Sezione si è già pronunciata con il [parere 08.07.2010 n. 48](#), recependo quanto espresso da questa stessa Corte a Sezioni riunite con la nota [delibera 30.06.2010 n. 33](#), pronuncia di orientamento generale cui le Sezioni regionali della Corte si conformano ai sensi dell'art. 17 D.L. n. 78/2009 conv. in L. n. 102/2009 (Corte dei Conti, Sez. controllo del Piemonte, [parere 01.04.2011 n. 41](#)).

anno 2010 ↑

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Ai dipendenti collaudi pagati con l'incentivo.*

Non si può riconoscere ai dipendenti delle stazioni appaltanti che fanno parte delle commissioni di collaudo il compenso secondo le tariffe professionali, cioè lo stesso assegnato ai commissari esterni. Non è possibile, poi, lasciare alle stazioni appaltanti il compito di fissare, secondo i «criteri di semplificazione», i requisiti speciali per i servizi e le forniture che non superano la soglia comunitaria.

Sono le principali obiezioni mosse dalla Corte dei conti al regolamento attuativo del codice appalti, che nel passaggio sui tavoli dei magistrati contabili si vede bocciare cinque norme (delibera 28/2010 della sezione di controllo di legittimità, diffusa ieri).

Non ottiene il visto indispensabile per la registrazione, prima di tutto, l'articolo 238, comma 1, che riconosce ai collaudatori dipendenti delle stazioni appaltanti lo stesso compenso previsto per gli esterni. Per i magistrati contabili, in pratica, si tratterebbe di un doppio compenso, perché per i dipendenti pubblici l'attività di collaudo è già pagata dagli incentivi "Merloni" (quelli tagliati dal 2% allo 0,5% del valore dell'opera e poi ripristinati nella misura originaria).

È lo stesso codice degli appalti, del resto, a precisare che questi incentivi remunerano anche i collaudi (articolo 92, comma 5). A fissare i requisiti speciali per le forniture sotto-soglia, poi, deve essere lo stesso regolamento, e non la stazione appaltante.

Il regolamento, per i magistrati contabili, deve anche stabilire con più precisione l'attività di vigilanza sugli organismi di attestazione (le Soa); il regolamento, invece, affidava il compito a un successivo decreto ([articolo Il Sole 24 Ore del 22.12.2010](#) - tratto da www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Collaudi, compensi da decurtare. Il taglio del 50% va a beneficio di dipendenti e dirigenti. Le indicazioni in un parere delle sezioni riunite di controllo della Corte dei conti.*

I compensi riconosciuti ai dipendenti degli enti locali che sono chiamati a collaudare opere pubbliche e che svolgono i compiti di segretari di commissioni arbitrali devono essere tagliati del 50% e tali somme essere acquisite dall'ente per incrementare il fondo per le risorse decentrate del personale e dei dirigenti.

Sono queste le principali indicazioni che si ricavano dal [parere 06.12.2010 n. 58](#) delle sezioni riunite di controllo della Corte dei conti.

In tal modo, si introduce una decurtazione assai rilevante su alcune fonti di trattamento economico accessorio del personale degli uffici tecnici, decurtazioni che non vanno a beneficio dell'ente, ma del

complesso dei dirigenti e dei dipendenti.

Il quesito, posto alla sezione di controllo della magistratura contabile del Veneto, riguarda la applicabilità agli enti locali dell'articolo 61, comma 9, del dl n. 112/2008.

I dubbi interpretativi nascono dal fatto che la norma è ambigua, in quanto prevede che i risparmi debbano essere versati al bilancio dello stato per essere riassegnati *«al fondo di amministrazione per il finanziamento del trattamento economico accessorio»*. Per cui dalla lettura della disposizione, in primo luogo, *«non risulta del tutto chiaro se le categorie dei destinatari debbano avere un rapporto di impiego soltanto con le amministrazioni statali ovvero anche con gli enti territoriali»*.

In secondo luogo, deve essere chiarita la destinazione dei risparmi, alla luce della considerazione che *«la previsione del versamento all'entrata del bilancio dello stato degli emolumenti suddetti non appare compatibile con la riconosciuta autonomia finanziaria degli enti territoriali»*.

Su questo punto si è già espressa la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 341/2009, ha escluso che l'obbligo di versamento di tali risparmi possa ritenersi esteso anche agli enti locali e alle regioni, in quanto livelli istituzionali che sono dotati di un'ampia autonomia finanziaria sia sul versante delle entrate sia su quello delle spese.

L'importanza di tale sentenza è data anche dall'affermazione che siamo *«nel contesto di una manovra di risanamento della finanza pubblica di ampio respiro, imperniata sull'applicazione di numerose misure di contenimento della spesa corrente, fra cui sono da comprendersi quelle imposte dall'art. 61 del dl n. 112/2008 a carico di tutte le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione»*. Per cui si deve arrivare alla conclusione di *«ritenere direttamente applicabili anche agli enti territoriali le misure previste dalla norma in questione, salvo una diversa volontà espressamente manifestata dal legislatore»*.

Pertanto siamo nell'ambito di una parte del testo dedicata alla stabilizzazione della finanza pubblica e quando il legislatore in tale disposizione ha voluto escludere gli enti locali e le regioni lo ha fatto in modo esplicito. A conclusioni diverse non spingono le considerazioni che le nuove disposizioni possono *«risolversi in mortificazione delle professionalità interne e in probabili logiche incrementali del ricorso all'esternalizzazione delle attività professionali, provocando incremento anziché riduzione della spesa»*.

Preoccupazione che per i giudici contabili sono probabilmente alla base del recente intervento contenuto nel cosiddetto collegato sul lavoro che ha riportato al 2% il tetto della incentivazione dei dipendenti di tutte le p.a. per la realizzazione di opere pubbliche, ricordiamo che tale misura proprio a partire dal dl n. 112/2008 era stata ridotta allo 0,50%.

La sentenza della Corte costituzionale ha risolto per le sezioni riunite di controllo della Corte dei conti, in senso negativo, ogni residuo dubbio sull'obbligo del versamento dei risparmi al bilancio dello stato: tali cifre devono essere acquisite dal bilancio dell'ente ed essere destinate al fondo per le risorse decentrate dei dirigenti o dei dipendenti, a seconda della qualifica di colui che ha svolto tale attività ([articolo ItaliaOggi del 10.12.2010](#) - tratto da www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Modalità di computo dell'Irap in sede di liquidazione dei compensi dovuti ai propri dipendenti che rivestono le qualifiche di avvocato e a quelli di profilo tecnico che svolgono incarichi di progettazione e direzione dei lavori, alla luce dell'indirizzo espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 33 adottata nell'adunanza del 07.06.2010.*

Il parere concerne le modalità di computo dell'Irap in sede di liquidazione dei compensi dovuti ai propri dipendenti che rivestono le qualifiche di avvocato e a quelli di profilo tecnico che svolgono incarichi di progettazione e direzione dei lavori, alla luce dell'indirizzo espresso dalle Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 33 adottata nell'adunanza del 07.06.2010.

La Sezione ha chiarito che l'orientamento manifestato dalle Sezioni Riunite della Corte va inteso nel senso che tutti gli oneri, inclusa l'Irap, dovuti dall'Ente in relazione al pagamento degli incentivi ad avvocati e tecnici dipendenti, devono trovare copertura nell'ambito dei relativi fondi appositamente costituiti e non nel senso che l'Ente abbia l'onere di finanziare un'ulteriore spesa a titolo di Irap al di fuori dei suddetti fondi (Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Emilia Romagna, [parere 02.12.2010 n. 543](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: C. Rapicavoli, [Legge 04.11.2010 n. 183 - Incentivi alla progettazione](#) (link a www.ambientediritto.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE - PUBBLICO IMPIEGO: *Collegato al lavoro e incentivi alla progettazione interna* (CGIL-FP di Bergamo, [nota 15.11.2010](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE - PUBBLICO IMPIEGO: G.U. 09.11.2010, suppl. ord. n. 243/L, "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro" ([L. 04.11.2010 n. 183](#)).

Il ripristino al 2% dell'incentivo alla progettazione interna è legge ed entrerà in vigore dal 24.11.2010. Al riguardo, si legga l'art. 35, comma 3, il quale così dispone: "**3. All'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il comma 7-bis, introdotto dall'articolo 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è abrogato.**"

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Gli incentivi ai progettisti tornano al 2%. Ma continua a porsi il problema della decorrenza. Nuovamente al 2% lordo dell'importo a base di gara l'incentivo per i progettisti delle pubbliche amministrazioni.*

Il «collegato lavoro» approvato in via definitiva, ripristina la vecchia soglia massima dell'incentivo, abolendo, con l'articolo 35, comma 3, il comma 7-bis dell'articolo 67 del dl 112/2008, convertito in legge 133/2008, che l'aveva ridotta allo 0,5%. Tutto torna, dunque, come prima.

Gli enti potranno nuovamente contare su una più piena disponibilità dei propri progettisti, superando i malumori determinati dalla riduzione di ben tre quarti dell'incentivo da anni previsto dalla normativa. Si riproporrà, tuttavia, nuovamente il problema delle decorrenze.

Come è noto la magistratura contabile, in particolare la Sezione autonomie della Corte dei conti, ha ritenuto che la riduzione dell'incentivo allo 0,5% massimo dovesse valere solo per le progettazioni affidate ai tecnici successivamente alla data dell'01.01.2009, ritenendola non retroattiva; una teoria certamente di favore nei confronti dei tecnici, ma non completamente persuasiva, per altro contraria alle interpretazioni fornite, invece, della Ragioneria generale dello stato.

Sta di fatto che le amministrazioni hanno continuato a liquidare al 2% gli incentivi per progettazioni affidate antecedentemente al primo gennaio 2009; mentre hanno iniziato a liquidare allo 0,5% per quelle successive. Applicando, adesso, il medesimo criterio interpretativo, allora, non dovrebbe essere possibile per le amministrazioni agire diversamente, ora che l'aliquota è stata portata al 2%. Il principio dell'irretroattività dovrebbe continuare a valere.

Dunque, tutti gli incarichi di progettazione interna affidati prima dell'entrata in vigore del collegato alla finanziaria dovrebbero continuare ad essere pagati allo 0,5% nel massimo. Soprattutto se gli enti avessero impegnato a tale fine la spesa limitatamente all'importo dello 0,5%, come molti in realtà hanno fatto ([articolo ItaliaOggi del 22.10.2010](#) - tratto da [www.corteconti.it](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *E' Legge il ripristino al 2% dell'incentivo alla progettazione interna agli uffici pubblici.*

Stasera, la Camera dei Deputati ha approvato definitivamente il "Disegno di legge: [S. 1167-B/bis](#). - "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro" (rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione, approvato, con modificazioni, dalla Camera e modificato dal Senato) ([C. 1441-quater-F](#))".

Questo il comunicato sul sito della Camera:

19/10/2010

Approvato il disegno di legge sulle norme sul lavoro.

La Camera, pronunziandosi su di una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio, ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, nei confronti del deputato Pietro Lunardi nella sua qualità di ministro delle infrastrutture e trasporti pro-tempore. (Doc. IV-bis, n. 1-A), ha approvato la proposta della Giunta di restituire gli atti all'autorità giudiziaria.

Successivamente **l'Assemblea ha respinto la questione pregiudiziale Lenzi ed altri n. 1 presentata al disegno di legge**, rinviato alle Camere dal Presidente della Repubblica, approvato, con modificazioni, dalla Camera e modificato dal Senato, **recante deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di**

lavoro (C. 1441-quater-F). Dopo la trattazione degli ordini del giorno, il provvedimento è stato approvato in via definitiva.

Ora aspettiamo la promulgazione e la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

INCENTIVO PROGETTAZIONE: [Il ripristino al 2% dell'incentivo alla progettazione interna ritorna nuovamente alla Camera dei Deputati.](#)

Il Senato della Repubblica lo scorso 29.09.2010 ha approvato il testo, con modificazioni, licenziato dalla Camera dopo il rinvio al Parlamento, da parte del Presidente della Repubblica, del ddl approvato dallo stesso la scorsa primavera.

Purtroppo, le modificazioni introdotte dal Senato comportano l'ulteriore passaggio alla Camera (e si spera l'ultimo!!); comunque, il ripristino al 2% dell'incentivo non sembra correre pericoli ove l'art. 35, comma 3, del ddl è rimasto intatto il quale così recita: **"3. All'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, il comma 7-bis, introdotto dall'articolo 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è abrogato."**

E' solo questione di aspettare, con pazienza, ancora un po' di tempo ...

Per la cronaca, il Senato ha approvato con modificazioni il ddl [S.1167-B-BIS](#) che ora si trova alla Camera per la conversione definitiva con l'identificativo [C.1141-QUATER-F](#) (link a www.giurdanella.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Comuni, dipendenti senza Irap. L'imposta non può gravare sugli incentivi a progettisti e legali. Nonostante la giurisprudenza della Corte dei conti il dibattito rimane aperto tra gli operatori.*

L'Irap sugli incentivi ai progettisti e legali delle pubbliche amministrazioni non può gravare sui compensi loro spettanti.

Nonostante la deliberazione della Corte dei Conti, sezioni riunite, n. 33/2010 rimane ancora aperto in dottrina e tra gli operatori un vero e proprio contrasto interpretativo, meritevole probabilmente di ulteriori e più lineari interventi.

Pomo della discordia è il passaggio nel quale le sezioni riunite affermano «*ai fini della quantificazione dei fondi per l'incentivazione e per le avvocature interne, vanno accantonate, a fini di copertura, rendendole indisponibili, le somme che gravano sull'ente per oneri fiscali, nella specie, a titolo di Irap. Quantificati i fondi nel modo indicato, i compensi vanno corrisposti al netto, rispettivamente, degli «oneri assicurativi e previdenziali» e degli «oneri riflessi», che non includono, per le ragioni sopra indicate, l'Irap. L'Irap correlata a tali compensi, pertanto, costituisce, secondo le regole generali, un onere diretto a carico dell'ente datore di lavoro, senza possibilità di trasferimento sul dipendente».*

Vi è chi ritiene di concludere, sulla base dell'indicazione vista sopra, che una volta determinato il fondo al netto degli oneri previdenziali, così da ricavare la base imponibile Irap e quantificarne l'importo, esso vada scorporato dal fondo. Dunque, ai dipendenti pubblici interessati può essere erogato il compenso incentivante dimagrito dell'Irap.

In effetti, come dimostra la tabella A, con questo tipo di conteggio, posto che il fondo incentivante sia 100 (lo 0,50% di una base di gara di 20.000 euro), lo scorporo dell'Irap mantiene in 100 l'entità del fondo.

Contabilmente, dunque, l'ente non aggiunge i costi dell'Irap.

Ma questa lettura della norma abbatte il reddito del dipendente. Sicché si verifica il fenomeno che le sezioni riunite della Corte dei conti hanno voluto scongiurare: riversare sul lavoratore l'onere di un'imposta che, invece, grava esclusivamente sul datore di lavoro.

Allora, si può prospettare una soluzione diversa, come quella proposta nella tabella B. Le sezioni riunite, a ben vedere, affermano che l'Irap debba essere accantonata «ai fini della quantificazione dei fondi», per essere compresa nel quadro della spesa e non generare buchi di bilancio. Ciò significa che l'Irap concorre alla quantificazione del fondo, il quale è da ritenere non risulti costituito solo dalla semplice operazione di applicare lo 0,50% sul valore dell'importo a base di gara; ad esso si può supporre vada aggiunta l'Irap in precedenza quantificata ed allo scopo accantonata, in modo tale che l'ente possa attingere per l'impegno della spesa relativa a tale imposta al fondo incentivante stesso. L'accantonamento, insomma, non avrebbe lo scopo di scorporare l'imposta.

Solo in questo modo l'imposta graverebbe esclusivamente sul datore di lavoro, senza ribaltamenti nei confronti dei lavoratori, che trasformerebbero nella sostanza l'Irap in quello che la magistratura contabile ha esplicitamente negato che sia: un onere riflesso. Risulterebbe fondamentale, tuttavia, una presa di posizione più chiara e netta della Corte dei conti, corredata di uno strumento per dare un contenuto contabile alle proprie conclusioni ([articolo ItaliaOggi del 27.08.2010, pag. 29](#) - link a www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Parcelle, l'Irap la paga il comune. L'imposta su progettazioni e spese legali grava sull'ente. Per le sezioni unite della Corte dei conti il balzello non può essere sostenuto dal lavoratore.*

L'Irap, applicabile sui compensi per la progettazione tecnica e per le avvocature interne, grava sull'ente locale e non può essere sostenuta dal lavoratore pubblico in quanto il presupposto impositivo si realizza in capo all'ente. I fondi incentivanti vanno corrisposti al netto degli oneri assicurativi e previdenziali e degli oneri riflessi, senza comprendere l'Irap.

Il principio è stato affermato dalle sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei Conti con la [deliberazione 07.06.2010 n. 33](#).

Sia la sezione regionale di controllo per il Veneto che quella per il Piemonte, in considerazione degli orientamenti diffusi di alcune sezioni regionali, hanno interessato l'ufficio di Coordinamento per avviare il deferimento della questione alle sezioni riunite.

L'imposta regionale sulle attività produttive colpisce, con carattere di realtà, un fatto economico differente dal reddito il quale è, invece, espressione della capacità contributiva in capo a chi organizza un'attività ed è autore delle scelte dalle quali deriva la suddivisione della ricchezza tra i diversi soggetti che in varia natura concorrono alla sua creazione.

I compensi incentivanti, oggetto del presente intervento, pur differenti nelle fonti normative, presentano un elemento comune dovuto alla necessità di chiarire se questi debbano essere corrisposti al netto o al lordo dell'Irap e pertanto se tale imposta debba gravare sul lavoratore o sull'amministrazione.

L'articolo 1, comma 208, della legge finanziaria per il 2006 ha previsto che le somme finalizzate alla corresponsione di compensi professionali dovuti al personale dell'avvocatura interna delle pubbliche amministrazioni sono comprensive degli oneri riflessi a carico del datore di lavoro.

Per quanto riguarda il personale tecnico l'articolo 9 del codice degli appalti prevede che una somma non superiore al due per cento di quella a base d'asta, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, è ripartita tra i vari tecnici interni.

Una prima tesi sostenuta da una parte delle sezioni regionali esclude che nell'ambito degli oneri riflessi possa essere ricompresa l'Irap, in quanto tale imposta è un onere diretto dell'amministrazione che, a differenza degli oneri riflessi, resta totalmente a carico del datore di lavoro, quale soggetto passivo dell'imposta.

Diversamente per effetto del gravare sul dipendente pubblico si trasformerebbe in un'imposta sul reddito.

L'interpretazione trova supporto nella lettera della norma che non fa riferimento esplicito all'Irap ma soltanto agli oneri riflessi e poi è la stessa legge finanziaria, che in altre disposizioni, fa riferimento anche all'Irap.

La tesi opposta, sulla base della quale dal compenso incentivante va trattenuta la quota a titolo di Irap, si fonda sulla considerazione che diversamente l'ente locale si troverebbe a corrispondere ai dipendenti un importo superiore, con il conseguente aggravio di oneri di imposta a titolo Irap.

Per le sezioni riunite l'espressione oneri riflessi utilizzata dal legislatore ricomprende anche gli oneri previdenziali e assistenziali. Il problema è se la locuzione oneri riflessi comprenda tutti gli oneri, compresi quelli fiscali e pertanto anche l'Irap. Fondamentale, per la Corte, è il criterio letterale per propendere sul fatto che l'Irap gravi, nei casi in esame, sull'amministrazione pubblica. Nella stessa legge finanziaria al comma 181 si parla di oneri contributivi e dell'Irap, al comma 198 -al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'Irap- mentre come visto il comma 208 fa riferimento esclusivamente agli oneri riflessi. Anche l'interpretazione sistematica delle norme in questione conferma, per la Corte dei conti, la tesi secondo la quale debba escludersi l'Irap dall'ambito degli oneri riflessi. Lo stesso Consiglio di Stato -con la sentenza n. 32/1994- ha ritenuto che i compensi professionali da corrispondere all'avvocatura interna e al personale tecnico costituiscono parte della retribuzione e pertanto per questi soggetti non si realizzano i presupposti per l'applicazione dell'Irap, in quanto privi di autonoma organizzazione.

Il presupposto impositivo dell'Irap si realizza in capo all'ente che eroga il compenso, il quale è il soggetto passivo dell'imposta cioè colui che, in quanto titolare di un'organizzazione, è tenuto a concorrere alle spese pubbliche, così come precisato anche dall'Agenzia delle entrate con la [risoluzione 02.04.2008 n. 123/E](#) ([articolo ItaliaOggi del 13.08.2010, pag. 33](#) - link a www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Avvocati pubblici (e tecnici comunali) e Irap.*

Relativamente all'articolo pubblicato il 26.07.2010 relativo all'Irap sui compensi ai tecnici e agli avvocati dipendenti pubblici, l'Unione Nazionale Avvocati Enti Pubblici precisa quanto segue ... ([articolo Il Sole 24 Ore 09.08.2010, pag. 8](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Il tecnico comunale deve pagarsi l'Irap.*

Avvocati e tecnici comunali dovranno pagarsi l'Irap sui compensi per l'attività svolta.

Le sezioni riunite di controllo della Corte dei Conti ([deliberazione 07.06.2010 n. 33/2010](#)) accolgono così la

tesi della sezione lombarda fino a ieri isolata ([parere 11.02.2008 n. 4](#) ed il [parere 15.12.2008 n. 101](#)).

La questione riguarda lo scorporo dell'Irap sui compensi per l'avvocatura e la progettazione, oggetto anche di norme di interpretazione autentica ... ([articolo Il Sole 24 Ore del 26.07.2010](#) - link a www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *La Provincia di Torino ha formulato una richiesta di parere chiedendo "se la quota percentuale dell'importo posto a base di gara dell'opera o del lavoro da ripartire tra i dipendenti impiegati della progettazione interna debba comprendere, oltre all'ammontare degli oneri previdenziali ed assistenziali, anche la quota che l'Ente deve versare quale soggetto passivo dell'IRAP".*

... Rimandando per il resto alle motivazioni della deliberazione, la conclusione delle Sezioni riunite dunque è la seguente: "ai fini della quantificazione dei fondi per l'incentivazione e per le avvocature interne, vanno accantonate, a fini di copertura, rendendole indisponibili, le somme che gravano sull'ente per oneri fiscali, nella specie, a titolo di Irap.

Quantificati i fondi nel modo indicato, i compensi vanno corrisposti al netto, rispettivamente, degli "oneri assicurativi e previdenziali" e degli "oneri riflessi", che non includono, per le ragioni sopra indicate, l'Irap" (Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Piemonte, [parere 08.07.2010 n. 49](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *No all'Irap sugli incentivi. La Corte dei conti ha risolto una diatriba che si protrae da molto tempo. Esenti compensi delle p.a. a progettisti e legali.*

L'Irap non può gravare sui compensi incentivanti che le amministrazioni pubbliche erogano ai professionisti, progettisti ed avvocati.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nell'esercizio della funzione nomofilattica loro attribuita dall'articolo 17, comma 31, del dl 78/2009, convertito in legge 102/2009, risolvono definitivamente con la [deliberazione 30.06.2010 n. 33/2010](#) una diatriba che si protraeva da molto tempo.

A fronteggiarsi due tesi contrapposte. La prima, restrittiva, considerava l'Irap tra i cosiddetti «oneri riflessi», ovvero quell'insieme di elementi finanziari di natura previdenziale e impositiva che riducono il compenso netto spettante al lavoratore. Tale tesi, pur ad un primo esame da considerare non condivisibile, ha trovato largo spazio negli approfondimenti delle sezioni regionali di controllo. Infatti, considerando che la normativa in tema di spese di personale vi include l'Irap, si è ritenuto che tale imposta dovesse far parte del lordo dei compensi a progettisti ed avvocati e, dunque, rientrare tra gli oneri riflessi, che abbassano il netto loro assegnato. Ciò, allo scopo di evitare in capo alle amministrazioni quali datori di lavoro un doppio esborso. Le Sezioni Riunite, invece, condividono la teoria ampliativa, secondo la quale l'Irap va esclusa dal plafond degli oneri riflessi.

L'Irap, spiegano le Sezioni, non può che gravare esclusivamente sulle amministrazioni, in quanto soggetto passivo dell'imposta è il datore di lavoro. Il dipendente professionista non produce reddito da impresa nello svolgimento delle attività oggetto degli incentivi per progettazione o patrocinio legale e, quindi, non può subire una riduzione del compenso incentivante come compartecipazione al gettito di un'imposta che non grava nei suoi confronti.

Ciò non di meno, poiché l'Irap fa parte del complesso delle spese di personale, le amministrazioni debbono necessariamente appostare in bilancio gli oneri conseguenti, come avviene per tutti i pagamenti delle retribuzioni.

Sicché, al momento della costituzione dei fondi per l'incentivo dei dipendenti interessati, l'Irap va calcolata applicando l'aliquota anche sugli incentivi specificamente previsti per i progettisti e gli avvocati, perché solo in questo modo si garantisce la capienza delle risorse necessarie per il pagamento dell'imposta.

Ai dipendenti professionisti, tuttavia, i compensi incentivanti spetteranno al netto, cioè, diminuiti tutti gli oneri fiscali e previdenziali, ma non dell'Irap ([articolo ItaliaOggi del 17.07.2010, pag. 23](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Collegato lavoro (ddl S.1167-B/BIS) a passo di gambero. Fa un passo in avanti e due indietro, il collegato lavoro, all'esame delle commissioni riunite affari costituzionali e lavoro del Senato.*

Nella seduta di ieri, infatti, l'ostruzionismo dell'opposizione ha pesantemente rallentato la votazione degli emendamenti al disegno di legge che, nelle intenzioni della maggioranza, dovrebbe arrivare in aula il 16 giugno.

«Abbiamo esaminato due sole proposte di modifica all'articolo 31 (sull'arbitrato per la risoluzione delle controversie, ndr), su 49 che ne sono state depositate», dichiara il relatore Maurizio Castro (Pdl), ricordando che ad oggi sono circa un'ottantina gli emendamenti su cui bisogna ancora pronunciarsi.

I due capigruppo del Pd e dell'IdV, Giorgio Roilo e Pancho Pardi, hanno tenuto «interventi alluvionali nell'ora e mezza in cui siamo stati in commissione», aggiungendo, diluendo così i tempi del voto.

A Palazzo Madama prende corpo l'ipotesi che, se anche il prossimo martedì la minoranza terrà un atteggiamento ostruzionistico, verrà convocata una seduta notturna, per poter licenziare il testo nei tempi previsti (articolo ItaliaOggi del 10.06.2010, pag. 29).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Il ripristino al 2% dell'incentivo alla progettazione interna è ancora lontano ...*

Collegato lavoro, voto in commissione. Si allungano i tempi del ddl al Senato.

Si comincerà oggi pomeriggio a votare gli emendamenti (119) al [collegato lavoro \(ddl S.1167-B/BIS\)](#), subito dopo il parere della commissione Bilancio del Senato sull'unico emendamento del disegno di legge con una copertura finanziaria.

Ad anticiparlo a ItaliaOggi è Maurizio Castro (Pdl), relatore del collegato, che si avvia verso la sesta lettura nell'aula di palazzo Madama.

A mettere la briglia al ddl c'è però l'accelerazione della legge sulle intercettazioni che sarà in assemblea lunedì 31 maggio. «Noi», dichiara Castro, «*apriremo le votazioni subito dopo aver ricevuto il pronunciamento della Bilancio, ma non siamo convocati poi prima del lunedì successivo. E, pertanto, credo che i lavori finiranno non prima del 1° giugno*».

La data prevista perché i senatori possano esprimersi in Assemblea, l'esponente del centrodestra la colloca «*intorno al 10 del prossimo mese, in modo da fare arrivare quanto prima il testo ai deputati per l'ultima lettura*».

Sull'atteggiamento delle opposizioni, che hanno duramente contestato la rivisitazione dell'arbitrato per la risoluzione delle controversie, Castro non si attende grandi novità, ma ammette che «*rispetto alla settimana scorsa, quando era sorta una polemica sul prolungamento di 30 giorni del termine entro il quale una persona licenziata a voce poteva presentare il ricorso, il clima appare più disteso. Si esprimeranno di certo contro il ddl*», chiosa, «*ma bisognerà capire se faranno ostruzionismo*».

Quanto all'emendamento su cui si attende il parere della V commissione, quello di Filippo Saltamartini, stabilisce che i lavoratori che hanno «*contratto infermità permanentemente invalidanti, o sono deceduti in conseguenza dell'esposizione all'amianto presente*» sulle navi della marina militare vengano «*ricompresi*» tra i soggetti previsti nella finanziaria 2006: così lo stanziamento di 10 milioni annui già previsto viene incrementato a decorrere dal 2012 di 5 milioni. «*Saremo sulle spine fino all'ultimo minuto*», confida Saltamartini (articolo ItaliaOggi del 26.05.2010, pag. 29).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Sulla base del presupposto per cui l'incentivo assolve alla funzione di compensare i progettisti dipendenti dell'amministrazione che abbiano in concreto effettuato la redazione degli elaborati progettuali, stante il generico riferimento alla manutenzione di opere ed impianti contenuto nell'art. 2, comma 1, della legge 11.02.1994, n. 109 e successive modificazioni [oggi art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006], l'incentivazione di cui all'art. 18 della legge stessa concerne anche la manutenzione ordinaria, ancorché non prevista nella programmazione triennale (cfr. determinazione n. 7 del 17/02/2000) ([parere sulla normativa 10.05.2010 - rif. AG-13/10](#) - link a www.autoritalavoripubblici.it).

Oggetto: AG 13/2010 - richiesta di parere. Vs rif. Prot. n. 1403 del 01/04/2010.

Si riscontra la Vs. nota pervenuta in data 12.04.2010, prot. n. 22631/SSGG, con la quale è stata sottoposta all'attenzione dell'Autorità la problematica relativa alla corresponsione degli incentivi ex art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006, al personale incaricato della progettazione degli interventi di manutenzione nell'ambito del global service della viabilità provinciale.

Si richiama, al riguardo, l'avviso espresso nella deliberazione n. 55 del 03.12.2008, con riferimento alla natura delle prestazioni contemplate nel contratto di Global service indetto da codesta Amministrazione Provinciale e si evidenzia, altresì, che sulla base del presupposto per cui l'incentivo assolve alla funzione di compensare i progettisti dipendenti dell'amministrazione che abbiano in concreto effettuato la redazione degli elaborati progettuali, l'Autorità ha affermato che «*stante il generico riferimento alla manutenzione di opere ed impianti contenuto nell'art. 2, comma 1, della legge 11.02.1994, n. 109 e successive modificazioni [oggi art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006], l'incentivazione di cui all'art. 18 della legge stessa concerne anche la manutenzione ordinaria, ancorché non prevista nella programmazione triennale*» (determinazione n. 7 del 17/02/2000, consultabile sul sito istituzionale).

L'Autorità ha, inoltre, rilevato -in relazione alla «*(...) sussistenza del diritto ai compensi in caso di lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria che non comportino la predisposizione di elaborati progettuali, quali per esempio i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria fatti eseguire su semplice richiesta di preventivo e con determina di assegnazione e impegno di spesa adottata dal responsabile del servizio*»- che «*in tal caso, l'assenza di qualsiasi elaborato progettuale contrasterebbe con il principio che collega*

necessariamente il diritto agli incentivi all'espletamento di un'attività di progettazione (...)" (determinazione n. 43 del 25/09/2000).

Ove si tratti, invece, di documenti identificativi degli interventi manutentivi, tali elaborati rientrano nell'attività di pianificazione ex art. 92, comma 6, del D.Lgs. n. 163/2006, che include "i vari tipi di atti di pianificazione, anche quelli 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" (Det. 43/2000 cit.), con l'ulteriore precisazione che deve intendersi ricompreso nella categoria in esame anche il "documento identificativo degli interventi manutentivi e la loro pianificazione" (nota UAG 26985).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: [Il ripristino del 2% non vede la luce.](#)

Legge lavoro a Camere, Napolitano non firma - 'Estrema eterogeneità' del testo. Maroni: nulla da eccepire. Sacconi: governo proporrà modifiche.

Il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano non ha firmato, rinviandola alle Camere, la legge di riforma del lavoro, con la motivazione che si tratta di un testo eterogeneo su norme delicate (link a www.ansa.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: **L'incentivo è al 2% se va ancora liquidato. Progettazione: la retroattività degli aumenti** ([articolo Il Sole 24 Ore del 15.03.2010](#) - link a www.corteconti.it).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: **Gli incentivi per i progettisti degli enti tornano al 2%.**

Nuovamente al 2% lordo dell'importo a base di gara l'incentivo per i progettisti delle pubbliche amministrazioni.

Il [collegato lavoro \(S.1167-B\)](#), approvato dal Senato in via definitiva il 03.03.2010 ed in attesa di pubblicazione sulla G.U., ripristina la vecchia soglia massima dell'incentivo, abolendo il comma 7-bis dell'articolo 67 del d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008, che l'aveva ridotta allo 0,5%. Tutto torna, dunque, come prima. Gli enti potranno nuovamente contare su una più piena disponibilità dei propri progettisti, superando i malumori determinati dalla riduzione di ben tre quarti dell'incentivo da anni previsto dalla normativa.

Si riproporrà, tuttavia, nuovamente il problema delle decorrenze. Come è noto la magistratura contabile, in particolare la Sezione autonomie della Corte dei conti, ha ritenuto che la riduzione dell'incentivo allo 0,5% massimo dovesse valere solo per le progettazioni affidate ai tecnici successivamente alla data dell'01/01/2009, ritenendola non retroattiva; una teoria certamente di favore nei confronti dei tecnici, ma non completamente persuasiva, per altro contraria alle interpretazioni fornite, invece, della ragioneria generale dello Stato.

Sta di fatto che le amministrazioni hanno continuato a liquidare al 2% gli incentivi per progettazioni affidate antecedentemente al 1° gennaio 2009; mentre hanno iniziato a liquidare allo 0,5% per quelle successive. Applicando, adesso, il medesimo criterio interpretativo, allora, non dovrebbe essere possibile per le amministrazioni agire diversamente, ora che l'aliquota è stata portata al 2%. Il principio dell'irretroattività dovrebbe continuare a valere.

Dunque, tutti gli incarichi di progettazione interna affidati prima dell'entrata in vigore del collegato alla Finanziaria dovrebbero continuare a essere pagati allo 0,5% nel massimo. Soprattutto se gli enti avessero impegnato a tale fine la spesa limitatamente all'importo dello 0,5%, come molti in realtà hanno fatto. In effetti, l'interpretazione basata sulla questione di retroattività della norma mostra, adesso, i suoi problemi. L'abolito comma 7-bis non aveva, a ben vedere, previsto una riduzione dell'ammontare dell'incentivo dal 2% allo 0,5%, ma aveva prescritto che dell'incentivo si pagasse solo un quarto, imponendo di conservare al bilancio dello Stato o, per gli enti locali, dei loro bilanci, la restante somma. Non applicando l'interpretazione retroattiva, gli enti avrebbero potuto mantenere l'impegno di spesa al massimo possibile del 2% e avrebbero potuto da subito ripristinare il pagamento entro questa soglia. Invece, la prevalenza dell'interpretazione suggerita dalla magistratura contabile crea un impasse operativo, destinato a durare qualche tempo, finché non andranno a regime i pagamenti degli incarichi nuovi ([articolo ItaliaOggi del 05.03.2010, pag. 35](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: **Incentivo appalti allo 0,5%. Il ministro dell'economia fissa il contributo. Non rileva la data di avvio dei lavori. Tremonti detta la linea per le progettazioni interne.**

Torna in alto mare la questione della riferibilità temporale sulla corresponsione dell'incentivo alla progettazione interna del 2% ex articolo 61-bis del decreto legge n. 112/2008.

Come ha infatti ammesso il ministro dell'economia e delle finanze, Giulio Tremonti, nel testo della [circolare 22.01.2010 n. 2/2010](#), sulla questione concernente la riduzione dei compensi dal 2 allo 0,5% a decorrere dall'01/01/2009, ma relativi ai lavori avviati prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, c'è in corso un

«approfondimento della problematica».

Quindi, nonostante sul punto sia intervenuta la sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con una questione di massima di interpretazione generale, ove si è chiarito che la corresponsione dei compensi relativi ai lavori avviati prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina dovesse soggiacere alla precedente normativa, Tremonti rinvia a quanto già messo nero su bianco nel testo della [circolare 23.12.2008 n. 36/2008](#) della Ragioneria. In pratica, la riduzione dal 2% allo 0,5%, in attesa di chiarimenti (da parte di chi non si sa e men che meno sulla natura di tale provvedimento), si applica tout court, sia che i lavori siano avviati prima che dopo la fatidica data soglia dell'01/01/2009.

Come si ricorderà, prima del taglio disposto dalla manovra estiva del 2008, l'articolo 92 del codice dei contratti pubblici stabiliva che una somma, non superiore al 2% dell'importo preso a base di gara, fosse devoluto, tra l'altro, al responsabile del procedimento.

Con l'articolo 61 del decreto legge n. 112/2008, però, il legislatore ha modificato questa disposizione, prevedendo che a tale finalità vada solo lo 0,5%, mentre il restante 1,5%, sia versato nel bilancio dello stato per alimentare un fondo costituito dai risparmi ottenuti da riduzioni di spesa (su tutte, quella delle consulenze nella p.a.). Da qui, il problema interpretativo che si è posto in merito all'ambito di efficacia temporale della disposizione riduttiva.

In particolare, **le opere realizzate entro l'01/01/2009, devono essere compensate con il 2% o con lo 0,5%?**

Sul punto, come detto, è intervenuta la Corte dei Conti -Sez- autonomie- che, con la [deliberazione 08.05.2009 n. 7/2009/QMIG](#) (si veda ItaliaOggi del 14/05/2009) ha sancito che la corresponsione del compenso del 2% deve essere effettuata con riferimento alla collocazione temporale della realizzazione dell'opera stessa. Infatti, le disposizioni previste dall'articolo 61, comma 7-bis, del decreto legge n. 112/2008, che riducono tale percentuale allo 0,5% (mentre l'1,5% è destinato ad alimentare lo specifico fondo), «non possono avere alcuna efficacia retroattiva».

Per la magistratura contabile che, lo ricordiamo, è intervenuta a seguito di numerose richieste di intervento sulla questione da parte dei comuni sparsi lungo la Penisola, è infatti «fondamentale» il momento in cui è sorto il diritto, vale a dire «quando siano compiute le varie attività che legittimano la corresponsione dell'incentivo». In conclusione, scriveva la Corte lo scorso anno, è dal compimento dell'attività che nasce il diritto al compenso, che non può essere limato dalle disposizioni riduttive.

C'è da registrare, comunque, che sulla materia, oltre alla magistratura contabile, è anche intervenuta l'Avvocatura generale dello stato ([nota 06.05.2009 n. 140953 di prot.](#)). Per cui, si legge nel testo della circolare n. 2, al fine di superare contrasti interpretativi e in attesa di definitive indicazioni, si rinvia a quanto specificato con circolari RGS [23.12.2008 n. 36/2008](#) e [13.02.2009 n. 10/2009](#) con riferimento alle modalità applicative.

In poche parole, la riduzione del compenso incentivante, operante a partire dal 1° gennaio 2009, deve trovare applicazione a tutti i compensi comunque erogati a decorrere dalla predetta data e non solo ai lavori avviati dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina. Di conseguenza, la riduzione va applicata con riferimento a tutta l'attività progettuale non ancora remunerata a tale data. Questo perché, secondo il titolare di via XX Settembre, il tenore letterale della norma, laddove parla di destinazione a decorrere dal primo gennaio 2009, appare indicativo di una precisa volontà del legislatore in tal senso. Pertanto, si tratta ora di attendere, fiduciosi, il famoso approfondimento ([articolo ItaliaOggi del 17.02.2010, pag. 28](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: [Il ddl n. 1441-quater-B](#) "Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro" si trova al Senato per l'approvazione definitiva con la reintroduzione dell'incentivo al 2%.

Nello specifico, si legga l'art. 37, comma 3, del testo licenziato precedentemente dal Senato, ed approvato - da ultimo- dalla Camera, il quale così recita: "**3. All'articolo 61 del decreto-legge 25.06.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 06.08.2008, n. 133, il comma 7-bis, introdotto dall'articolo 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29.11.2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28.01.2009, n. 2, è abrogato.**".

Il suddetto comma 7-bis, che viene abrogato, così dispone: "7-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12.04.2006, n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo."

Il monitoraggio, in tempo reale, della definitiva ed imminente approvazione del suddetto ddl può avvenire [cliccando qui](#).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *L'incentivo al 2% resta agli enti. Brunetta risponde a un'interrogazione.*

L'incentivo del 2% relativo alla progettazione interna per i tecnici della pubblica amministrazione, anche dopo le modifiche apportate dal decreto legge n.185/2009, resta tutto nelle casse comunali, anche se ripartito tra 0,5 e 1,5 per cento. Infatti, se lo 0,5% continua ad essere corrisposto al responsabile del procedimento e agli incaricati della redazione del progetto, il restante 1,5%, diversamente per quanto accade alle pubbliche amministrazioni, non va riversato al bilancio statale, ma rimane nelle casse delle amministrazioni comunali che, nella loro più completa autonomia, decidono come meglio impiegarlo.

È questa la sintesi della risposta fornita dal ministro della funzione pubblica, Renato Brunetta, all'[interrogazione n. 4-04806](#) presentata dal deputato Vinicio Peluffo (Pd) nella seduta n. 241 di giovedì 29.10.2009 che lamentava nel taglio dell'incentivo (dal 2% come prevedeva il codice dei contratti pubblici allo 0,5% come dispone il dl n. 112/2008) un aggravio dei bilanci degli enti locali, i quali, non disponendo nel loro organico di figure professionali specifiche, avrebbero dovuto incaricare professionisti esterni con il conseguente aumento dei costi relativi a consulenze tecniche professionali. Senza dimenticare che un taglio di questa portata, avrebbe anche prodotto una diminuzione della produttività ed efficienza degli uffici tecnici comunali ... ([articolo ItaliaOggi del 20.01.2010](#) - tratto da <http://rassegnastampa.formez.it>).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Progettazione, la Consulta salva il taglio dell'incentivo ai tecnici Pa. Per la Corte Costituzionale è intatta l'autonomia regionale: la materia è di competenza statale.*

Il taglio dell'incentivo del 2% riservato ai dipendenti pubblici è legittimo ed è applicabile anche ai tecnici degli enti locali.

L'autorevole promozione della mossa attuata dal Governo con la manovra anti-crisi (DL 112/2008, articolo 61) è arrivata dalla Corte Costituzionale con la [sentenza 30.12.2009 n. 341](#) con la quale sono state affrontate una valanga di questioni di legittimità costituzionale poste da numerose Regioni proprio sul DL anti-crisi ... ([articolo 24OREEdilizia del 20.01.2010](#) - tratto da <http://rassegnastampa.formez.it>).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Bonus 2%, sì al taglio ma la Campania rialza. E la Campania è già tornata al 2% grazie al regolamento.*

Torna in Campania l'incentivo del 2% ai dipendenti pubblici ai quali viene affidata la progettazione delle opere pubbliche o la pianificazione urbanistica, al posto dei professionisti esterni ... ([articolo 24OREEdilizia del 20.01.2010](#) - tratto da <http://rassegnastampa.formez.it>).

anno 2009 ↑

INCENTIVO PROGETTAZIONE: AGGIORNAMENTO DEL 28.12.2009, ORE 12,30.

Dicevamo con l'aggiornamento dello scorso 30.11 che l'incentivo alla progettazione interna sarebbe tornato al 2%, grazie ad un sì bipartisan al Senato su un emendamento della Lega Nord al [ddl lavoro collegato alla manovra 2009](#).

Il testo del ddl si trova, ora, alla Camera dei Deputati per la conversione in legge (si spera ... senza ulteriori modifiche).

La norma di interesse per i pubblici dipendenti la si trova sotto l'[art. 37, comma 3, del pdl 1441-quater-B](#), siccome licenziato dal Senato ovvero: "**3. All'articolo 61 del decreto-legge 25.06.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 06.08.2008, n. 133, il comma 7-bis, introdotto dall'articolo 18, comma 4-sexies, del decreto-legge 29.11.2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28.01.2009, n. 2, è abrogato.**".

Teniamo monitorata l'evoluzione dei lavori parlamentari per vedere se si mette la parola "FINE" a questa telenovela.

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Gli incentivi alla progettazione tornano al 2%. Si bipartisan al senato su un emendamento della Lega Nord al ddl lavoro collegato alla manovra 2009. Torna al 2% lordo del valore dell'opera pubblica da appaltare l'incentivo per il personale tecnico delle amministrazioni pubbliche.*

La novità è contenuta in un emendamento al [disegno di legge delega in materia di lavoro, collegato alla Finanziaria 2009](#), che è stato approvato ieri (con 148 sì, 112 no e cinque astenuti) dall'aula di Palazzo Madama dopo un esame di oltre un anno. Il testo dovrà ora tornare all'esame della camera. L'aula del senato ha detto sì in modo bipartisan all'[emendamento presentato dal senatore leghista Sandro Mazzatorta](#), teso a sopprimere l'articolo 18, comma 4-sexies, del dl 185/2008, come convertito dalla legge 2/2009.

Tale norma dispone che *«a decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12.04.2006, n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5% alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5%, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo»*. *«Speriamo che con l'approvazione dell'emendamento sia stata scritta la parola fine sulla quantificazione dell'incentivo alla progettazione, oggetto di un vero e proprio balletto negli ultimi anni»*, ha dichiarato Mazzatorta a ItaliaOggi. *«Abbiamo raccolto il grido di dolore degli enti locali»*, prosegue, *«perché a causa della riduzione allo 0,5 gli incentivi per i progettisti si sono ridotti di un quarto»*.

Come è noto, la vicenda degli incentivi è stata particolarmente sofferta, perché la disposizione era stata una prima volta prevista dal dl 112/2008, convertito in legge 133/2008, poi soppressa, poi ripristinata dalla legge 2/2009. Non solo: notevoli sono stati anche i problemi interpretativi sulla portata della disposizione. La magistratura contabile ha concordato di considerarla valevole solo per le progettazioni affidate ai tecnici successivamente alla data dell'01/01/2009, ritenendola non retroattiva; una teoria certamente di favore nei confronti dei tecnici, ma non completamente persuasiva, per altro contraria alle interpretazioni fornite, invece, della Ragioneria generale dello stato.

Le amministrazioni, pertanto, si sono trovate per mesi prese tra due fuochi: la Ragioneria generale, da un lato, che invitava a un'applicazione a qualsiasi pagamento successivo all'01/01/2009; i tecnici, anche suffragati dalla lettura datane dalla magistratura contabile, che cercavano di difendere la tesi loro più favorevole.

Al fondo, comunque, resta il problema del malcontento dei tecnici, che ha portato a dei veri e propri scontri con le amministrazioni. Infatti, la riduzione a un quarto dell'incentivo ha avuto effetti oggettivamente disincentivanti, spingendo i tecnici, anche se non del tutto giustificatamente, a tenersi lontano dagli incarichi interni.

L'emendamento, dunque, finisce per eliminare una norma controversa e di dubbia utilità, ripristinando il precedente sistema.

Tra le altre novità contenute nel collegato lavoro si segnala l'approvazione di un emendamento che aumenta la Robin Tax a carico delle grandi aziende petrolifere e dell'energia dal 6,5% al 7,5%.

Soddisfatto il ministro del Lavoro, Maurizio Sacconi, secondo il quale con il testo approvato ieri *«si semplifica il processo del lavoro, nel senso che si riduce il contenzioso, si consente la possibilità di risolverlo attraverso l'arbitrato e la conciliazione»* (articolo ItaliaOggi del 27.11.2009, pag. 39).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: I cc.dd. "incentivi per la progettazione interna", di cui all'art. 92 del d.lgs. 12.04.2006, n. 163 (cd. "Codice dei contratti") non devono essere computati nelle "spese di personale".

Ai fini della corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 557 e 562, della legge 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) nelle *"spese di personale"* non debbono essere computati:

- i cc.dd. *"incentivi per la progettazione interna"*, di cui all'art. 92 del d.lgs. 12.04.2006, n. 163 (cd. *"Codice dei contratti"*);
- i diritti di rogito, spettanti ai segretari comunali;
- gli incentivi per il recupero dell'ICI (Corte dei Conti, Sez. Autonomie, [deliberazione 13.11.2009 n. 16](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Incentivi per la progettazione. Determinazione al lordo di tutti gli oneri accessori. Assoggettamento all'IRAP.

Tutti gli oneri accessori di cui all'art. 12, comma I, L.R. n. 5/2007 della Sardegna non includono gli oneri fiscali quali l'IRAP che restano a carico esclusivo dell'Ente-datore di lavoro e che potranno trovare copertura all'interno del quadro economico dell'intervento.

La L.R. n. 5/2007 disciplinante in Sardegna le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi prevede, all'art. 12, comma I, che una somma non superiore al 2% dell'importo posto a base della gara sia ripartita tra il responsabile unico del procedimento e i dipendenti interni incaricati della progettazione, della direzione dei lavori, del piano di sicurezza, del collaudo nonché tra i loro collaboratori. La norma in questione precisa, inoltre, che la percentuale effettiva, entro la misura massima sopra indicata,

deve essere determinata al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, compresa la quota a carico dell'amministrazione erogante.

La questione da affrontare è, dunque, quella di verificare se tra i predetti oneri accessori connessi all'erogazione debba essere ricompresa anche l'IRAP dovuta dall'Ente.

Il presupposto impositivo dell'IRAP si realizza in capo all'Ente tenuto ad erogare il compenso al lavoratore dipendente: è l'Ente il soggetto passivo dell'imposta cioè colui che, in quanto titolare di un'organizzazione diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi, è tenuto a concorrere alle spese pubbliche ai fini di detto tributo (cfr. D.Lgs. n. 446/1997).

Conseguentemente, l'onere fiscale in questione non può gravare sul lavoratore dipendente in relazione ai compensi in esame di cui è pacifica la natura retributiva (cfr. Corte dei Conti Sez. Aut. n. 7/2009/QMIG).

In caso contrario si verificherebbe, infatti, un'anomala ipotesi di rivalsa da parte del soggetto passivo individuato *ex lege* (art. 3 D.Lgs. n. 446/1997) a carico di un soggetto estraneo al rapporto d'imposta rispetto al quale, attesa la mancanza di un'organizzazione, risulterebbe del tutto carente la manifestazione di capacità contributiva che giustifica il prelievo (art. 2 D.Lgs. n. 446/1997).

In questo senso si sono pronunciate, con riferimento però all'art. 92 comma 5 del Codice dei Contratti D.Lgs. n. 163/2006 vigente nelle Regioni a Statuto Ordinario, le Sezioni Regionali di Controllo per l'Umbria (n. 1/2008), per il Veneto (n. 22/2008) e per il Molise (n. 6/2009).

Pertanto, non vi è motivo di discostarsi dalle considerazioni formulate in quelle sedi perché, al di là di una differente terminologia adoperata dal legislatore regionale, è la stessa natura giuridica dell'IRAP ad escludere che essa possa trovare copertura nell'ambito del fondo incentivante di cui all'art. 12, comma I, L.R. n. 5/2007 (sul punto cfr. Agenzia delle Entrate Risoluzione n. 123/E del 02.04.2008).

Si deve, pertanto, concludere che gli oneri accessori di cui all'art. 12, comma 1, L.R. n. 5/2007 devono essere intesi nel senso dei soli oneri previdenziali ed assistenziali inclusa anche la quota a carico dell'amministrazione erogante.

Cioè, la norma in questione, nell'ottica di un contenimento della spesa pubblica, disciplina la distribuzione del carico contributivo tra ente pubblico-datore di lavoro e dipendente (a conforto di questa soluzione si veda la recente sentenza n. 33/2009 della Corte Costituzionale, seppure relativa al sindacato di legittimità costituzionale di altra norma, l'art. 1, comma 208, della L. n. 266/2005, contenente una disciplina affine a quella oggetto della richiesta di parere) prevedendo una traslazione del peso previdenziale dal datore di lavoro al lavoratore con il risultato che la somma destinata agli incentivi per la progettazione deve essere determinata al lordo, non solo degli oneri previdenziali posti a carico del lavoratore (oneri diretti) ma, anche, di quelli posti a carico del datore di lavoro (oneri riflessi).

E' in questo senso, quindi, che deve essere intesa l'espressione compresa la quota a carico dell'amministrazione erogante.

Pertanto, con riferimento al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Ollastra, si deve concludere che tutti gli oneri accessori di cui all'art. 12, comma I, L.R. n. 5/2007 non includono gli oneri fiscali quali l'IRAP che restano a carico esclusivo dell'Ente-datore di lavoro e che potranno trovare copertura all'interno del quadro economico dell'intervento.

L'eventuale inserimento dell'IRAP nella base di calcolo (lorda) per la determinazione degli incentivi non potrebbe prescindere da un'espressa previsione normativa. Tale soluzione è avvalorata, anche, dalla circostanza che, di regola, nei casi in cui il legislatore ha voluto dettare una disciplina particolare per l'IRAP, ad esempio quando l'ha inclusa nel computo della spesa del personale, ai fini della sua limitazione complessiva, lo ha fatto richiamandola espressamente (artt. 1, comma 198, L. n. 266/2005 e 1, comma 562, L. n. 296/2006) (Corte dei Conti, Sez. controllo Sardegna, [parere 10.11.2009 n. 76](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Richiesta di parere dal Sindaco del Comune di Terno d'Isola (Bg) - *"Il quesito in ordine alla possibilità di deliberare l'incremento, nella parte delle risorse variabili, previsto dall'art. 15, comma 5, del CCNL 01/04/1999, nonché di incrementare il fondo nel limite del 1,5% del monte salari 2007 (art. 4, comma 3, del CCNL 31/07/2009, è da ritenersi inammissibile sulla base dei principi e della delimitazione dell'ambito della contabilità pubblica"* (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 03.11.2009 n. 948](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Richiesta di parere del Presidente della Provincia di Mantova - *Sulla disposizione limitativa della quantità d'incentivo per la progettazione interna, di cui all'art. 1, co. 10-quater del D.L. 23.10.2008, n. 162, convertito in legge 22.12.2008, n. 201 non può intendersi riferita ai compensi incentivanti da erogarsi per attività che risultino già compiute anteriormente alla sua vigenza, ma sarà operativa per le progettazioni successive ed opererà come limite complessivo annuo per tutte le opere liquidabili.*

La limitazione "alle attività di progettazione" contenuta nel testo dell'art. 1, comma 10-quater citato si riferisce alla sola attività disciplinata nell'allegato tecnico XXI di cui all'art. 164 del d.lgs. n. 163/2006.

Per l'eccedenza dell'incentivo rispetto alla soglia di legge non è prevista una destinazione vincolata e la liquidazione in anni successivi a favore del dipendente che abbia raggiunto il limite di legge, oltre che costituire, di fatto, un'elusione della disposizione in discorso, sarebbe priva di un idoneo titolo giuridico, esaurendosi il diritto del dipendente all'incentivo nella quota massima corrispondente alla singola annualità di retribuzione (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 14.09.2009 n. 604](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Richiesta di parere con nota del Commissario Prefettizio del Comune di Cerignola (FG), **riguardo la misura del compenso incentivante spettante per opere oggetto di incarichi assegnati ai tecnici dell'Ufficio Comunale** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Puglia, [parere 01.07.2009 n. 60](#)).

La questione relativa alla quota d'incentivo da applicare ad attività tecniche già espletate (o ancora in corso d'opera) ma non ancora remunerate alla data del primo gennaio 2009, ha costituito già oggetto di una vivace querelle, che si è sostanzialmente attestata su due posizioni.

La prima, già oggetto di delibera da parte della Corte dei Conti (Sezione regionale di controllo Lombardia n. 40 del 24.02.2009) considera significativo il momento in cui è stata espletata l'attività, prevedendo di conseguenza che i compensi erogati anche dopo il primo gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, vadano assoggettati alla disciplina previgente (quella che individua nel 2% la percentuale da applicare).

Tale tesi recepisce, tra l'altro, la preoccupazione -pure fatta propria dal Comune odierno istante- legata al fatto che l'applicazione della (minor) percentuale dello 0,5% alle attività poste in essere prima dell'inizio del 2009 violerebbe la posizione dei destinatari del compenso, che hanno maturato la legittima aspettativa a percepire il corrispettivo previsto dalla normativa applicabile al momento in cui la prestazione è stata svolta. Secondo la tesi contraria -fatta propria dal MEF con Circolare n. 36 del 23.12.2008- la riduzione applicabile a far data dal primo gennaio 2009 dovrebbe utilizzarsi per tutti i compensi comunque erogati da tale data, anche se relativi ad attività pregressa, considerando la norma di riduzione applicabile a tutta l'attività progettuale non remunerata a tale data.

Sull'argomento si è assai di recente pronunciata la Sezione Autonomie di Questa Corte (Del. 7/2009 del 23.04.2009), interpellata sulla questione di massima, nel senso che segue: "Il significato della disposizione contenuta nel comma 7-bis del DL 112/2008 convertito dalla legge n. 133/2008 va inteso nel senso che il quantum del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non possa essere modificato per effetto di norme che riducano per il tempo successivo l'entità della somma da ripartire, per cui i compensi erogati dal primo gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina".

Tale tesi, ad avviso di questa Sezione, appare la più convincente, anche in omaggio alla salvaguardia dell'obiettivo di contenimento della spesa pubblica.

Da una parte, infatti, è d'intuitiva evidenza come non possa essere tout court considerato dirimente il profilo dell'attività svolta ("attività svolta ... successivamente al 31.12.2008"), che appare eccessivamente riduttivo. D'altra parte, dalla disposizione dell'art. 61, comma 8, D. Lgs. n. 163/2006 che stabilisce che l'importo previsto, individuato nello 0,5%, già "a decorrere dal primo gennaio 2009 ... è versato ad apposito capitolo del bilancio ..." si ricaverebbe un principio, per così dire, "di cassa", la cui applicazione potrebbe portare a considerare la modifica applicabile non solo ad attività solo iniziate entro il 31.12.2008, ma anche ad attività addirittura concluse, ma per le quali non siano medio tempore intervenute la liquidazione dei compensi o il relativo pagamento.

In realtà tale tesi, fatta propria dal MEF nella citata circolare ("la riduzione va applicata con riferimento a tutta l'attività progettuale non ancora remunerata alla data dell'01.01.2009 ..." che fa perno sul termine, utilizzato dal legislatore "destinazione a decorrere dall'01.01.2009"), appare anch'essa eccessivamente forzata, laddove ritiene la modifica applicabile anche alle progettazioni già ultimate al primo gennaio 2009, con l'approvazione del progetto esecutivo/definitivo (anche alla luce della considerazione che occorre evitare che ricadano sul dipendente destinatario dell'incentivo le conseguenze penalizzanti di ritardi nella liquidazione/erogazione dei compensi, imputabili esclusivamente all'amministrazione).

La necessità di coniugare dunque le imprescindibili esigenze di contenimento della spesa pubblica con l'indubbia rilevanza del momento in cui l'attività da remunerare è effettivamente svolta impone l'utilizzo di una tesi, per così dire, "sincretista".

Occorrerà cioè considerare attività effettivamente realizzata prima dell'01.01.2009 ogni singola fase del complesso procedimento relativo alla realizzazione di un'opera pubblica (lavoro o fornitura) avente una propria individualità ed autonomia.

*In altre parole, **se prima dell'inizio del 2009 risulterà conclusa la fase della progettazione, ma non ancora iniziata, ad esempio, quella del collaudo, nulla vieterà di sottoporre il computo della misura incentivante alla disciplina previgente, per quanto attiene la remunerazione della progettazione, ed a quella nuova la fase attinente il collaudo, interamente svolta, in quanto tale, sotto la vigenza della nuova norma.***

*Occorre infatti considerare che, **se è vero che ai fini della nascita di quello che è un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva (il diritto all'incentivo),** come chiarito dalla Suprema Corte (Cass. Sez. lav. n. 13384 19.07.2004), **ciò che rileva è il compimento effettivo dell'attività, è anche vero che per le prestazioni di durata dovrà considerarsi la singola frazione temporale di attività compiuta.***

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Castel Guelfo di Bologna (BO) riguardante, in tema di incentivi alla progettazione interna, l'applicazione delle nuove percentuali stabilite dall'art. 61, comma 8° del D.L. 112/2008, convertito in legge 133/2008 (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Emilia Romagna, [parere 26.06.2009 n. 242](#)).

In base alla formulazione dell'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, approvato con D.Lgs. 163/2006, precedentemente alle modifiche apportate dal D.L. 112/2008, risultava che, nel caso di appalto di lavori, a favore del responsabile del procedimento e degli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione lavori etc. doveva essere ripartita una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara dell'opera o del lavoro.

Con il comma 7-bis, aggiunto all'art. 61 del suddetto D.L. si è disposto che a decorrere dall'01.01.2009, la percentuale prevista dall'art. 92 del soprarichiamato decreto legislativo, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alla finalità di incentivazione a favore del personale tecnico di cui si è detto, e nella misura dell'1,5 per cento è versata ad apposito capitolo del dell'entrata del bilancio dello Stato.

Va in proposito precisato che il comma 7-bis, di cui si è detto, riproduce il comma 8° dell'art. 61 del D.L. 112/2008 abrogato con l'art. 1, comma 10-quater, della legge 22.12.2008 n. 201.

La questione riguardante il momento della operatività della riduzione voluta dalla normativa del 2008, richiede che si valuti la consistenza del titolo alla percezione degli incentivi all'esame; ciò perché, se si perviene alla conclusione che l'acquisizione di tali incentivi costituisca per gli interessati un diritto soggettivo, si deve conseguentemente ammettere che la disposizione che qui si esamina non può avere effetto retroattivo, mancando invece un diritto soggettivo all'acquisizione di tali corrispettivi, gli stessi potrebbero ben essere ridimensionati, a seguito dell'entrata in vigore della norma di cui si sta trattando.

Sul punto la Sezione delle autonomie, con la deliberazione del 23.04.2009 n. 7/SEZAUT/2009/QMIG, ha avuto occasione di pronunciarsi, stante la presenza di dubbi interpretativi e di conclusioni opposte (vedansi la deliberazione n. 40/2009/PAR della Sezione regionale del controllo della Lombardia e la circolare n. 36 del 23.12.2008 de Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato). Dalle conclusioni della suddetta deliberazione si desume che le somme da ripartire a titolo di incentivo per la progettazione sono strettamente correlate, per ogni singola opera, all'importo dell'appalto ed ai relativi stanziamenti, come risulta dall'art. 13 della Legge 144/1999.

*Ne consegue che **tra i suddetti incentivi e l'attività di progettazione e direzione lavori deve intravedersi un rapporto di sinallagmaticità, che qualifica la posizione dei prestatori delle suindicate attività tecniche come titolarità ad un diritto intangibile nel caso di sopravvenienza di norme aventi carattere riduttivo.***

In concreto, nel caso di erogazione di compensi incentivanti che avvenga dopo il 1° gennaio 2009, ma attenga ad attività svolte prima di tale data, e quindi consolidatesi in forma di diritto acquisito, deve ritenersi valida la disciplina contenuta nell'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici, prima della modifica apportata con il comma 7-bis, aggiunta all'art. 61 del D.L. 112/2008, convertito dalla Legge 133/2008 e quindi liquidabili gli incentivi fino alla percentuale del 2,0.

Quanto agli altri punti del quesito va detto brevemente che:

- Secondo l'art. 18 della legge 109/1994, gli incentivi sono ripartiti tra il responsabile unico del procedimento, gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché tra i loro collaboratori e che la ripartizione tiene conto delle diverse responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. Dal tenore della norma si può desumere che le professionalità coinvolte in tali attività possono essere sia quelle specifiche degli ingegneri ed architetti, sia tutte le altre che siano state legittimamente impiegate in relazione alla maggiore o minore complessità

dell'opera.

- I limiti di cassa devono ritenersi vincolanti anche per tale categoria di corrispettivi, che, tuttavia, non vanno computati come spese di personale, essendo configurabili come direttamente connesse alla esecuzione dell'opera o del lavoro, ed imputate sulle relative somme impegnate per tali interventi, anche perché, per la loro occasionale connessione alla specificità degli interventi stessi, non si prestano ad una verifica tendenziale del loro andamento.

PUBBLICO IMPIEGO: Comune di Bagnoli di Sopra (PD) - Parere **in merito alla ripartizione degli incentivi per la progettazione interna per gli enti sprovvisti del relativo regolamento di cui all'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006, nonché alla retroattività delle disposizioni regolamentari sopravvenute** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 19.06.2009 n. 105](#)).

... l'art. 92 comma 5 del codice dei contratti pubblici ha previsto che "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. I soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b) e c), possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri".

La percentuale massima prevista da tale norma è stata ridimensionata ad opera dell'art. 18 comma 4-sexies del decreto legge n. 185/2008, convertito in legge n. 2/2009, che ha disposto che "A decorrere dall'01.01.2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12.04.2006 n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione (...)".

*Secondo un orientamento ormai consolidato, (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, delibera 7/SEAUT/2009/QMIG, Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibere 81/2009/PAR e 82/2009/PAR), questa Sezione ritiene che **la riduzione prevista dall'art. 18, comma 4-sexies, non si applica a tutte quelle attività e prestazioni di tipo tecnico (progettazione, direzione lavori, ecc.) svolte in pendenza della vecchia disciplina, a fronte delle quali il personale interessato ha maturato un vero e proprio diritto alla corresponsione degli emolumenti, intangibile dallo jus superveniens. Tale ammontare, infatti, non può essere modificato per effetto di norme successive limitative della spesa, che regoleranno in via generale l'incentivazione dell'attività tecnica posta in essere successivamente alla data dell'01.01.2009, cui farà seguito la relativa nuova disciplina interna dell'ente, che ne regolerà gli aspetti di dettaglio.***

Nel caso di prestazioni di durata che non si esauriscono in un'unica attività e che si svolgono lungo un certo arco di tempo, si ritiene che debba considerarsi la frazione temporale di attività compiuta.

Dal quadro normativo sopra delineato, emerge chiaramente che le previsioni di cui all'art. 92, comma 5, del codice contratti, come recentemente modificate, devono essere contestualizzate per ciascuna amministrazione in un regolamento interno, da adottarsi secondo modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione decentrata, che ha lo specifico compito di individuare termini e modalità di liquidazione (percentuali interne, tempistiche, ecc.) tra le categorie di tecnici interni aventi diritto.

Venendo, dunque, al primo quesito, appare chiaro che la normativa di riferimento per la liquidazione degli incentivi per la progettazione interna fino al 31.12.2008 è costituita sia dalla fonte legislativa di cui all'art. 92, comma 5, del codice contratti, sia dal regolamento interno cui questa rinvia per gli aspetti di dettaglio. Con riferimento all'attività tecnica posta in essere prima dell'01.01.2009 – peraltro presa in considerazione dal quesito - tale regolamento assolveva anche alla funzione di determinare la percentuale effettiva da destinare ad incentivo, che ciascun ente poteva scegliere fino ad un massimo del 2% dell'importo a base di gara, in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare.

Tale ultima funzione adesso sembra essere venuta meno, in quanto l'art. 18, comma 4-sexies, per le attività da svolgere dopo l'01.01.2009, fa ormai riferimento ad una percentuale fissa dello 0,5%, da modulare tra gli aventi diritto nei termini previsti dalle nuove previsioni regolamentari attuative.

Proprio per via di questa necessaria integrazione tra disciplina legislativa e disciplina regolamentare interna, soprattutto con riferimento all'attività posta in essere antecedentemente all'01.01.2009, **è chiaro che l'ente, in assenza del necessario regolamento, aveva –ed ha tuttora- un sistema di norme incompleto, che renderebbe illegittima, oltre che arbitraria, qualsiasi liquidazione di incentivi a tale titolo.**

Con il secondo quesito, l'ente, al fine di ovviare a questa situazione, chiede se è possibile approvare un regolamento che, facendo semplicemente un rinvio alla percentuale massima stabilita dalla legge vigente al momento del compimento dell'attività incentivata, consenta la liquidazione delle spettanze pregresse, anche antecedenti all'01.01.2009.

Mentre per l'attività successiva a tale ultima data non si rinvergono problemi di sorta, visto anche il fisiologico lasso temporale necessario per la contrattazione dei criteri con le OO.SS., nonché per la predisposizione del regolamento e la relativa approvazione, per l'attività antecedente, in assenza di un precedente regolamento, la questione risulta sicuramente di più difficile soluzione.

A questo proposito, però, non può trascurarsi il fatto che i dipendenti, pur in assenza di regolamento attuativo, hanno regolarmente svolto la loro attività tecnica, e dunque hanno maturato un diritto alla percezione degli incentivi, che non può essere compromesso dal comportamento inerte dell'amministrazione di appartenenza.

Tale diritto nasce già in astratto dalla stessa formulazione dell'art. 92, comma 5, che prevede per ciascuna opera o lavoro che le somme a titolo di incentivo siano "destinate" ai tecnici interni interessati, cioè che sia costituito in loro favore un accantonamento all'interno di ciascun quadro economico, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, e che siano ripartite per ogni singola opera o lavoro.

Orbene, il comune, anche se sprovvisto delle previsioni regolamentari, per il periodo fino al 31.12.2008 ha comunque provveduto ad accantonare nei singoli quadri economici delle varie opere pubbliche una percentuale pari al 2% dell'importo lavori a titolo di incentivo, ossia la misura massima pro tempore consentita, e tali accantonamenti dovrebbero essere tutt'ora disponibili tra i residui passivi dell'ente.

Ne deriva che **con riferimento al periodo antecedente al 2009, la funzione di determinazione della percentuale effettiva sembra esser stata assolta per facta concludentia dalla stessa amministrazione, che con tali stanziamenti a valere sui singoli quadri economici ha di fatto posto in essere un'inequivocabile manifestazione di volontà in ordine all'ammontare da ripartire per singola opera.**

In questo modo, all'emananda fonte regolamentare, pur se intervenuta successivamente, si demanderebbe la sola funzione di ripartizione interna tra gli aventi diritto di somme già accantonate.

Tale opzione potrebbe essere astrattamente ammissibile, purché siano determinati criteri di ripartizione interna equi e razionali, preferibilmente d'intesa con i diretti interessati, e soprattutto nel rispetto della normativa vigente al momento dello svolgimento delle singole prestazioni.

Proprio tenendo conto di quest'ultimo, fondamentale, fattore, si rileva che il rinvio alla misura massima consentita dalla legge si giustifica solo nella misura in cui l'attività tecnica incentivata sia stata posta -o sia da porre- in essere integralmente con personale interno.

Diversamente, infatti, si avrebbe una duplicazione di spesa, dovuta al fatto che le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, costituiscono economie.

Inoltre l'ente, nel suo prudente apprezzamento, **dovrà comunque tenere conto del fatto che la determinazione della percentuale effettiva di incentivo va rapportata all'entità e alla complessità delle opere cui questo si riferisce, e che la liquidazione concreta che sarà fatta dal dirigente/responsabile del servizio a seguito dell'emanazione del regolamento, dovrà comunque tenere conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni.**

PUBBLICO IMPIEGO: Sugli incentivi PA taglio da gennaio. Il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato ([articolo 02.06.2009](#) di Il Sole 24 Ore, pag. 33 - link a <http://rassegnastampa.formez.it>).

PUBBLICO IMPIEGO: PROGETTAZIONE / L'Avvocatura Generale dello Stato interviene con un parere nella querelle tra Ragioneria e Corte conti. Incentivi, tagli non retroattivi. La riduzione colpisce solo i lavori svolti dopo l'01/01/2009.

La riduzione (dal 2 allo 0,5%) degli incentivi alla progettazione non ha efficacia retroattiva. Il che significa

che la falcidia ai compensi dei tecnici comunali non si applicherà alle attività svolte prima del 1° gennaio 2009 ma non ancora pagate alla data di entrata in vigore della riforma.

L'Avvocatura generale dello stato ha risolto il contrasto interpretativo sulla decorrenza dei tagli disposti dal decreto legge anticrisi (art. 18, comma 4-sexies del dl 185/2008) che ha visto confrontarsi, con tesi diametralmente opposte, la Ragioneria dello stato e la Corte dei conti della Lombardia.

Per il dipartimento guidato da Mario Canzio la riduzione opererebbe con riferimento a tutti i compensi erogati a partire dal 1° gennaio 2009, a prescindere dal fatto che si riferiscano ad attività (redazione del progetto e del piano della sicurezza, esecuzione della direzione dei lavori, effettuazione del collaudo) svolte anteriormente a tale data. Diverso, invece, l'orientamento dei giudici contabili della Lombardia che in un parere del 24.02.2009 (n. 40) hanno sposato la tesi della irretroattività. Affermando che il taglio opera esclusivamente in relazione ad attività poste in essere successivamente al 1° gennaio 2009.

L'Avvocatura ha dato ragione alla Corte dei Conti, negando la retroattività, perché nel dl anticrisi non vi sarebbe traccia dell'intento di dettare una disposizione che estende la sua efficacia al passato.

Il principio secondo cui la legge non dispone che per l'avvenire, contenuto nell'art. 11 delle cosiddette preleggi (le disposizioni sulla legge in generale che precedono il codice civile) non essendo un canone di rango costituzionale, in quanto non recepito nella Carta fondamentale, non impedisce al legislatore ordinario di emanare norme retroattive «a condizione», spiega l'Avvocatura di via dei Portoghesi, «*che, secondo gli ordinari canoni ermeneutici, il dato normativo precettivo della retroattività sia chiaramente esplicitato dalla disposizione che lo introduce*». In pratica, l'intento di introdurre una disposizione retroattiva deve trasparire in modo chiaro ed evidente dalla lettera della norma.

Ma nel dl anticrisi una disposizione del genere non esiste. Non solo. Un'interpretazione retroattiva della norma, che applicasse il taglio anche ai lavori avviati prima del 1° gennaio 2009, nota l'Avvocatura, contrasterebbe con uno dei parametri richiesti dalla Corte costituzionale per legittimare le norme retroattive, ossia la tutela dell'affidamento legittimamente sorto (articolo 30.05.2009 di ItaliaOggi, pag. 33).

PUBBLICO IMPIEGO: La riduzione dell'incentivo ai tecnici pubblici deve essere dichiarata illegittima dal punto di vista costituzionale. E la regione Veneto ricorre alla Corte costituzionale.

È quanto chiede la regione Veneto con il [ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato presso la Corte costituzionale il 02.04.2009](#) (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 20 del 20.05.2009) che ha a oggetto la modifica apportata dal decreto legge 185/08 all'art. 61, comma 8, del dl 25.06.2008, n. 112, convertito nella legge 06.08.2008, n. 133.

Sotto accusa è la disposizione che ha previsto, con decorrenza 1° gennaio 2009, la riduzione dal 2 allo 0,5% degli importi dei compensi da destinarsi ai dipendenti pubblici che svolgono attività inerenti a un'opera o lavoro pubblico, con il conseguente obbligo di versare la differenza in un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello stato.

Nel ricorso si contesta il fatto che il legislatore statale, pur non facendo espresso riferimento a regioni, enti a esse strumentali ed enti locali, laddove ha richiamato l'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici (dlgs 163/2006), che si riferisce a tutte le amministrazioni aggiudicatrici, ha implicitamente ritenuto applicabile la riduzione a tutti gli enti, con il risultato, si legge nel ricorso, di concretizzare «*una lesione delle prerogative loro costituzionalmente garantite*». La regione Veneto ritiene inoltre che la norma statale sia in contrasto con il riparto delle competenze legislative delineate dall'art. 117 Cost. dal momento che la norma, modificando direttamente il Codice dei contratti pubblici (l'articolo 92, comma 5), opera in un ambito (incentivo a dipendenti pubblici) che non può essere ricondotto né alla materia della tutela della concorrenza, né a quella dell'ordinamento civile.

In sostanza, afferma la regione Veneto, «*almeno per quanto attiene regioni ed enti strumentali regionali che si trovino in posizione di stazione appaltante, la disciplina dei suddetti incentivi spetta alla regione*».

Per la regione Veneto non può neanche sostenersi che la riduzione dell'incentivo ai tecnici pubblici che svolgono progettazione, direzione dei lavori, collaudi e coordinamento della sicurezza possa essere dichiarata legittima sul presupposto che rientri nella competenza statale in quanto riconducibile al «*coordinamento della finanza pubblica*». Infatti, per consolidata giurisprudenza costituzionale, rientrano nel coordinamento della finanza pubblica le disposizioni che, da un lato si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; dall'altro che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. La regione ritiene invece che «*nessuna di tali condizioni è rispettata dalla disciplina in esame*». Infine, nel ricorso si delinea anche la violazione dell'articolo 119 della costituzione per violazione dell'autonomia finanziaria della regione (articolo 30.05.2009 di ItaliaOggi, pag. 33).

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del comune di Volterra, **in merito alla corretta applicazione dell'incentivo alla progettazione dei dipendenti, disciplinato dall'art. 92, comma 5, del D. Lgs. 163/2006, alla luce delle novità legislative introdotte dal D.L. 185/2008, convertito in L. 2/2009 e delle interpretazioni contrastanti sul punto** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Toscana, [parere 28.05.2009 n. 40](#)).

La materia è regolata dall'art. 92, comma 5, del D. Lgs. 163/2006 (codice dei contratti), come riformulato dall'art. 1, comma 10-quater, della Legge 22.12.2008 n. 201, il quale stabilisce che è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, 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, 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. 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 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.

Nella materia è intervenuto l'art. 61, comma 8, della Legge 133/2008, approvato in sede di conversione del D.L. 112/2008, che ha stabilito che "a decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12.04.2006, n. 163, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato"; ad eccezione degli enti locali (comma 17 art. 61 L. 133/2008) per i quali tali somme costituiscono economie di spesa che incidono in termini positivi sui rispettivi saldi di bilancio. L'art. 1, comma 10-quater, della Legge 22.12.2008 n. 201, ha espressamente abrogato questa norma, mentre l'art. 18, comma 4-sexies, della Legge 28.01.2009 n. 2 ha reintrodotto una norma con il medesimo tenore letterale (comma 7-bis art. 61 L. 133/2008) con la novità dell'introduzione del riferimento alla destinazione al fondo di cui al comma 17 dello stesso art. 61 citato.

Ad interpretazione dell'articolo 61 comma 8, poi dell'attuale comma 7-bis, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha emesso la circolare n. 36 del 23.12.2008, seguita dalla circolare n. 10 del 13.02.2009, che ha chiarito che "la riduzione del compenso incentivante, operante a partire dal 1° gennaio 2009, si ritiene debba trovare applicazione a tutti i compensi comunque erogati a decorrere dalla predetta data e non solo ai lavori avviati dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina. Di conseguenza, la riduzione va applicata con riferimento a tutta l'attività progettuale non ancora remunerata a tale data, anche in presenza di contratti integrativi definiti secondo la previgente disciplina. Il tenore letterale della norma infatti, laddove parla di destinazione a decorrere dal primo gennaio 2009, appare indicativo di una precisa volontà del legislatore in tal senso".

La Sezione, alla luce dei contrasti interpretativi sulla norma in argomento (si veda Pareri Lombardia 40/2009 e 50/2009 in contrasto con l'interpretazione ministeriale citata), ha ritenuto opportuno, al pari di altre sezioni regionali di controllo (Campania, Veneto e Piemonte), coinvolgere il coordinamento della Sezione Autonomie quale organo competente a dirimere le questioni di massima, il quale ha emesso la deliberazione n. 7 del 23.04.2009, le cui conclusioni sono fatte proprie (con alcuni passi riportati in corsivo) e alla quale si fa espresso rinvio nel presente parere.

Nel merito, come sostenuto dalla Sezione delle Autonomie, "la soluzione della questione non può prescindere dalla verifica dell'esistenza e della consistenza del diritto che si pretende intangibile dalla legge sopravvenuta, in quanto la irretroattività della legge costituisce un principio di salvezza di un diritto acquisito, purché se ne dimostri l'avvenuta insorgenza". Pertanto, ciò che rileva ai fini dell'applicazione della nuova disciplina piuttosto che della previgente, è il tempo in cui sorge l'obbligazione con la quale nasce l'obbligo di corrispondere l'incentivo in capo all'ente e il conseguente diritto di riceverlo per il dipendente che svolga le funzioni di: progettista, responsabile del procedimento, incaricati della redazione del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché i loro collaboratori; tale circostanza viene identificata con il momento in cui "siano state compiute le varie attività che legittimano la corresponsione dell'incentivo, (attività procedurali amministrative, progettazione, collaudo, collaborazioni etc..) con le quali rimangano fissate, in maniera intangibile, da un lato, la somma da ripartire e, dall'altro, la misura del beneficio, così come le stesse sono state determinate in base ai meccanismi previsti dalla norma stessa (modalità e criteri della ripartizione previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento)". Tesi che trova fondamento nell'iter legislativo che ha regolamentato la materia, nonché in un orientamento favorevole della Suprema Corte che ha sempre avvalorato la posizione di favore accordata nella Costituzione al diritto alla retribuzione del dipendente mediante una speciale tutela al credito retributivo dei dipendenti anche pubblici (in ultimo sentenza 459/2000); a tal proposito la Cassazione (in ultimo Cass. Sez. Lavoro, sent. N. 13384 del

19.07.2004) ha più volte ribadito che l'incentivo di cui trattasi è una componente della retribuzione del dipendente e che "il diritto all'incentivo costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogazione del compenso".

"In sostanza dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive, che non hanno alcuna efficacia retroattiva. Né rileva, in contrario avviso, che alla rigorosa applicazione del criterio della spettanza dell'incentivo nella misura vigente all'atto del compimento della specifica attività, possa conseguire una differente consistenza del beneficio in ordine alla stessa opera per la quale è stanziata la somma da ripartire, a seconda se la stessa attività sia stata compiuta prima o dopo il 31.12. 2008. Ciò perché, ai fini della nascita del diritto quello che rileva è il compimento effettivo dell'attività; dovendosi, anzi, tenere conto, per questo specifico aspetto, che per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta".

In definitiva, un'interpretazione dell'art. 61 comma 8 (o dell'attuale comma 7-bis) nel senso esposto dalle circolari richiamate comporterebbe una chiara violazione del divieto di retroattività della legge di cui all'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, che costituisce un principio generale dell'ordinamento derogabile dal solo legislatore con una disposizione normativa esplicita in tal senso (come si rinviene nello stesso art. 61 comma 9). In particolare la giurisprudenza costituzionale ha avuto occasione di chiarire che "il legislatore ordinario può, nel rispetto di tale limite, emanare norme retroattive, purché trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, così da non incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere dalle leggi precedenti, se queste condizioni sono osservate, la retroattività, di per se da sola, non può ritenersi elemento idoneo ad integrare un vizio della legge" (Corte Costituzionale sentenza n. 432 del 1997).

Pertanto la Sezione – avendo presente la ratio legis finalizzata al contenimento della spesa pubblica, sottesa alla disposizione in argomento (art. 61 comma 8 abrogata e poi riformulata con medesimo tenore letterale nel comma 7-bis dello stesso articolo)- ritiene che la stessa non possa che interpretarsi nel senso che il "quantum del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non possa essere modificato per effetto di norme che riducano per il tempo successivo l'entità della somma da ripartire, per cui i compensi erogati dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina", vale a dire liquidati nella misura massima del 2%.

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Savoia di Lucania circa la "corresponsione degli incentivi, art. 92, c. 5, del D.L.vo 163/2006, spettanti ai soggetti in esso indicati attesa la difficoltà di interpretazione sia della normativa de quo sia della Circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 36 del 23.12.2008, che, tra altri argomenti, tratta anche degli incentivi in parola" (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Basilicata, [parere 22.05.2009 n. 10](#) - link a www.corteconti.it).

Si premette che il comma 8 dell'art. 61 del decreto legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 è stato abrogato dall'art.1, comma 10-quater, lett. b), del D.L. 23.10.2008, n.162, convertito, con modificazioni, dalla legge 22.12.2008, n.2001 ma che il suo contenuto, per ciò che in questa sede interessa, è stato reintrodotta con il comma 7-bis dello stesso art. 61, inserito dall'art. 18, comma 4-sexies, del D.L. 29.11.2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28.01.2009, n. 2.

E' stata così disposta, a decorrere dal 1° gennaio 2009, la riduzione dal 2% allo 0,5% della percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) destinata ad incentivi per la progettazione da erogarsi ai tecnici interni per le attività connesse all'esecuzione di contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture.

In ordine alla sussistenza o meno, nel caso di specie, di un regime di retroattività delle disposizioni contenute nell'art. 61, comma 8 (rectius, ora, comma 7-bis), del decreto legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008, s'è già pronunciata la Sezione regionale di controllo per la Lombardia con il parere n.40/2009/PAR del 24.2.2009 (confermato con parere n. 50/2009/PAR del 05.03.2009) esprimendo un orientamento condiviso da questo Collegio.

Al riguardo deve ricordarsi che vige, quale principio a carattere generale dell'ordinamento, quello della irretroattività della legge e che, pertanto, l'introduzione di norme dotate di retroattività deve essere chiaramente esplicitata.

Il citato art. 61 comma 8 (ora comma 7-bis), non presenta disposizioni aventi carattere retroattivo e, di

conseguenza, "(...) una interpretazione in tal senso finirebbe per incidere su un diritto soggettivo vantato dai dipendenti degli stessi uffici, i quali hanno maturato il diritto al pagamento in busta paga dei corrispettivi previsti dalla normativa applicabile al momento in cui le prestazioni sono state svolte (parere n. 40/2009/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia).

Questo Collegio è, quindi, dell'avviso che i compensi erogati a decorrere dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, vadano assoggettati alla disciplina previgente alle modifiche introdotte con decreto legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008 (e successive modifiche ed integrazioni).

In senso conforme s'è pure espressa la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in sede di risoluzione di questione di massima, con la deliberazione n. 7/SEZAUT/2009/QMIG del 23.04.2009 (depositata in data 08.05.2009).

Con la citata deliberazione, la Sezione delle Autonomie ha, infatti, osservato al riguardo quanto segue.

"L'aver, invece, legato la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara e aver previsto la ripartizione delle somme così determinata per ogni singola opera, evidenzia il chiaro intento di stabilire una diretta corrispondenza di natura sinallagmatica tra incentivo ed attività compensate.

Ed invero la Suprema Corte ha ritenuto che il diritto all'incentivo di cui si sta trattando, costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva (Cass. Sez. Lav., sent. N. 13384 del 19.07.2004) che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogazione del compenso (...).

In sostanza dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive, che non hanno alcuna efficacia retroattiva (...).

Ciò perché, ai fini della nascita del diritto quello che rileva è il compimento effettivo dell'attività; dovendosi, anzi, tenere conto, per questo specifico aspetto, che per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta (...).

In base a quanto fin qui considerato, **il significato della disposizione contenuta nel comma 7-bis del D.L. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, va inteso nel senso che il "quantum" del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non possa essere modificato per effetto di norme che riducano per il tempo successivo l'entità della somma da ripartire, per cui i compensi erogati dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina, ossia a quella contenuta nell'art. 92 –comma 5– del codice dei contratti pubblici, prima della modifica apportata con il comma 7-bis –aggiunto all'art. 61 del D.L. 25.06.2008, n. 112, convertito dalla legge 06.08.2008, n. 133".**

Detto ciò in ordine alla questione principale oggetto della richiesta di parere, si osserva che la seconda questione, inerente al contenuto ed all'efficacia della circolare n. 36 del 23.12.2008 del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (sulla cui legittimità questo Collegio non può pronunciarsi), deve essere risolta nell'ambito dei normali e ben noti rapporti tra le fonti del diritto (ricordando, peraltro, che le cd. circolari possono essere considerate, al massimo, norme interne della pubblica amministrazione).

PUBBLICO IMPIEGO: Comune di Valeggio sul Mincio (VR) - Parere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dall'art. 18, comma 4-sexies della legge n. 2/2009. Decorrenza della riduzione percentuale (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 21.05.2009 n. 82](#)).

La Sezione ricorda che la materia degli incentivi alla progettazione interna è stata oggetto di numerose recenti modifiche, che si ritiene opportuno ricostruire brevemente.

In particolare:

- l'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici ha previsto che "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".

- l'art. 61, comma 8, del decreto legge n. 112/2008 convertito in legge n. 133/2008, ha operato una modifica alla suddetta disciplina, stabilendo che "a decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale relativa a

lavori, servizi e forniture è destinata nella misura dello 0,5% alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5%, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato”.

Il successivo comma 17, poi, con riferimento all'ambito di applicazione soggettiva delle misure di contenimento della spesa pubblica contemplate nell'art. 61, ha previsto che "Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato." Tuttavia, il medesimo comma 17 ha precisato che "La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale."

- l'art. 1, comma 10-quater, del decreto legge n. 162/2008, convertito in legge n. 201/2008, ha modificato l'art. 92, comma 5, del D. Lgs. n. 163/2006 "allo scopo di fronteggiare la crisi nel settore delle opere pubbliche e al fine di incentivare la progettualità delle amministrazioni aggiudicatrici", disponendo che l'incentivo in questione corrisposto al singolo dipendente non possa superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo, ed ha abrogato il citato art. 61, comma 8, del D.L. n. 112/2008;

- da ultimo, l'art. 18 comma 4-sexies del decreto legge n. 185/2008, convertito in legge n. 2/2009, ha in sostanza reintrodotto il contenuto del suddetto comma 8, introducendo il comma 7-bis dell'art. 61 del D.L. n. 112/2008, che dispone che "A decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12.04.2006 n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo”.

Tale ultimo inciso, relativo alla quota residua dell'1,5% (rectius, della quota residua che va fino ad un massimo dell'1,5%, ben potendo gli enti aver scelto una percentuale di incentivo inferiore al 2%), non si applica agli enti territoriali e agli enti del SSN, le cui economie di spesa verranno acquisite ai rispettivi saldi di bilancio.

Del resto, l'art. 61 comma 17, con riferimento al comma 8 abrogato, escludeva l'applicazione di tale normativa proprio nei confronti di tali enti.

Posto quanto sopra, si evidenzia che la novella normativa qui considerata interviene sul limite massimo dell'importo complessivo dell'incentivo e non sulla distribuzione delle quote di spettanza dei dipendenti che hanno partecipato al procedimento.

E' anche indubbio che a seguito della novella normativa l'assetto regolamentare di ripartizione dell'incentivo non solo debba essere adeguato alla modifica normativa, ma possa mutare in base ad una nuova valutazione di interessi da parte dell'amministrazione che, in considerazione della consistente decurtazione operata dal legislatore, potrà decidere un nuovo riparto interno tra gli aventi diritto.

Ciò premesso, può affrontarsi la questione sottoposta all'esame di questa Sezione, relativa all'applicabilità o meno della riduzione percentuale di incentivo alle attività tecniche già poste in essere prima dell'01.01.2009 ma non ancora remunerate a tale data.

In primo luogo si osserva che il generale principio d'irretroattività delle leggi (art. 11 prel.) opera con riferimento ai rapporti esauriti prima della data di entrata in vigore (o della data di efficacia, se antecedente, come nel caso specifico) della nuova normativa, mentre per le situazioni pendenti alla stessa data vige il principio di applicazione immediata della norma.

Il problema, quindi, è quello di stabilire quale sia il concetto di situazione pendente.

E' indubbio che la novella normativa va ad incidere sulla percentuale cumulativa dell'incentivo, che è il corrispettivo complessivo dell'attività svolta da tutti i dipendenti coinvolti nel procedimento, ma poiché le prestazioni rese nell'ambito del procedimento non sono considerate dall'ordinamento come un unicum inscindibile, in quanto sono divisibili naturalmente e giuridicamente, va da sé che il concetto di situazione pendente debba essere riferito alle singole prestazioni e non al procedimento di appalto.

Se quelle attività e prestazioni di tipo tecnico (progettazione, direzione lavori, ecc.) sono state svolte in pendenza della vecchia disciplina, a fronte di esse il personale interessato ha maturato un vero e proprio diritto alla corresponsione degli emolumenti, intangibile dallo jus superveniens.

Ciò è da ricondursi principalmente allo stretto legame rinvenibile tra la determinazione e la liquidazione dell'incentivo, e le singole attività svolte, che è identificabile in termini di vera e propria corrispettività, come risulta del resto dallo stesso art. 92, comma 5, del codice dei contratti, ove si prevede che "la ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere" e che "la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti”.

Sul fatto che una volta realizzata l'attività incentivata il tecnico interno vanti un vero e proprio diritto

soggettivo all'erogazione del compenso concorda peraltro anche la giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. Cass., Sez. lavoro, sent. n. 13384 del 19.07.2004).

Ciò che conta, dunque, ai fini della nascita di tale diritto è l'effettivo svolgimento della prestazione, mentre, nel caso di prestazioni di durata che non si esauriscono in un'unica attività (es. quella imputabile al responsabile del procedimento) e che si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta. Condividendosi, pertanto, l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie con delibera 7/SEZAUT/2009/QMIG, cui si rinvia, si conclude nel senso che **l'ammontare dell'incentivo in questione vada ricondotto al momento in cui è sorto il diritto, ossia al momento del compimento dell'attività svolta.**

Tale ammontare non può essere modificato per effetto di norme successive limitative della spesa, che regoleranno in via generale l'incentivazione dell'attività tecnica posta in essere successivamente alla data dell'01.01.2009, cui farà seguito la relativa nuova disciplina interna dell'ente, che ne regolerà gli aspetti di dettaglio.

I compensi da erogare successivamente all'01.01.2009, ma relativi ad attività svolta precedentemente, resteranno assoggettati alla disciplina in vigore prima dell'emanazione dell'art. 7-bis.

PUBBLICO IMPIEGO: Comune di Vigonza (PD) - Parere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dall'art. 18, comma 4-sexies della legge n. 2/2009 . Decorrenza della riduzione percentuale (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 21.05.2009 n. 81](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Comune di Treviso - Parere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dall'art. 18, comma 4-sexies della legge n. 2/2009 . Decorrenza della riduzione percentuale (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 21.05.2009 n. 79](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Comune di SCHIO (VI) - Parere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dall'art. 18, comma 4-sexies della legge n. 2/2009 (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 21.05.2009 n. 78](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Comune di San Martino di Venezze (RO) - Parere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dall'art. 18, comma 4-sexies della legge n. 2/2009 (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 21.05.2009 n. 77](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Comune di Zanè (VI) - Parere in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dall'art. 18, comma 4-sexies della legge n. 2/2009 (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 21.05.2009 n. 76](#)).

Risulta sottoposta all'esame di questa Sezione una questione di diritto intertemporale.

In base all'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici "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 disposizione originaria oggetto del quesito era stata introdotta dall'art. 61, comma 8, della L. 133/2008 di conversione del DL 112/2008, secondo la quale "a decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi lavori, servizi e forniture, di cui al D.Lgs. 12.04.2006, n. 163, è destinata nella misura dello 0,5% alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5%, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato".

Il successivo comma 17 precisava, tra l'altro, che le somme provenienti dalle riduzioni di spesa disposte da quell'articolo (con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16) dovessero essere versate ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, ma che da tale obbligo di versamento fossero escluse le autonomie territoriali e gli enti del SSN.

Pertanto, gli enti locali, da un lato, avrebbero dovuto operare una consistente riduzione dell'incentivo destinabile ai progettisti interni e al restante personale indicato dalla normativa, dall'altro avrebbero dovuto acquisire le economie di spesa ai rispettivi saldi di bilancio.

La norma dell'art. 61, comma 8, entrata in vigore il 22.08.2008, veniva abrogata dall'art. 1, comma 10-quater, lett. b) della legge 22.12.2008, n. 201 di conversione del DL 162/2008, prima, quindi, che la stessa potesse esplicare efficacia.

Trascorso un mese dall'intervenuta abrogazione, la norma fu ripristinata, con una formulazione pressoché identica, dall'art. 18, comma 4-sexies, della legge 28.01.2009, n. 2, di conversione del DL 185/2008, che aggiunse il comma 7-bis all'art. 61 del DL 112/2008. Il nuovo comma dell'art. 61 ha aggiunto, in realtà, al termine della formulazione del soppresso comma 8 il seguente inciso "per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo", imprimendo alla percentuale dell'1,5% quindi una specifica destinazione (al fondo statale per la tutela della sicurezza e del soccorso pubblico).

*In ogni caso, **permane l'esclusione delle autonomie territoriali dall'obbligo di versamento sul capitolo di entrata dello Stato.***

Posto quanto sopra, si evidenzia che la novella normativa qui considerata interviene sul limite massimo dell'importo complessivo dell'incentivo e non sulla distribuzione delle quote di spettanza dei dipendenti che hanno partecipato al procedimento.

E' anche indubbio che a seguito della novella normativa l'assetto regolamentare di ripartizione dell'incentivo non solo debba essere adeguato alla modifica normativa, ma possa mutare in base ad una nuova valutazione di interessi da parte dell'amministrazione che, in considerazione della consistente decurtazione operata dal legislatore, potrà decidere nuovi criteri di riparto interno tra gli aventi diritto.

Il problema che si pone all'attenzione dell'interprete e che interessa il Comune istante è quello dell'applicazione della nuova percentuale alle situazioni giuridiche sorte in base alla normativa preesistente e non ancora estinte.

In primo luogo si osserva che il generale principio d'irretroattività delle leggi (art. 11 prel.) opera con riferimento ai rapporti esauriti prima della data di entrata in vigore (o della data di efficacia, se antecedente, come nel caso specifico) della nuova normativa, mentre per le situazioni pendenti alla stessa data vige il principio di applicazione immediata della norma.

Il problema, quindi, è quello di stabilire quale sia il concetto di situazione pendente.

E' indubbio che la novella normativa va ad incidere sulla percentuale cumulativa dell'incentivo, che è il corrispettivo complessivo dell'attività svolta da tutti i dipendenti coinvolti nel procedimento, ma poiché le prestazioni rese nell'ambito del procedimento non sono considerate dall'ordinamento come un unicum inscindibile, in quanto sono divisibili naturalmente e giuridicamente, va da sé che il concetto di situazione pendente debba essere riferito alle singole prestazioni e non al procedimento di appalto.

Se quelle attività e prestazioni di tipo tecnico (progettazione, direzione lavori, ecc.) siano state svolte in pendenza della vecchia disciplina, a fronte di esse il personale interessato ha maturato un vero e proprio diritto alla corresponsione degli emolumenti, intangibile dallo jus superveniens.

Ciò è da ricondursi principalmente allo stretto legame rinvenibile tra la determinazione e la liquidazione dell'incentivo, e le singole attività svolte, che è identificabile in termini di vera e propria corrispettività, come risulta del resto dallo stesso art. 92, comma 5, del codice dei contratti, ove si prevede che "la ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere" e che "la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti".

Sul fatto che una volta realizzata l'attività incentivata il tecnico interno vanti un vero e proprio diritto soggettivo all'erogazione del compenso concorda peraltro anche la giurisprudenza della Corte di cassazione (cfr. Cass., Sez. lavoro, sent. n. 13384 del 19.07.2004).

Ciò che conta, dunque, ai fini della nascita di tale diritto è l'effettivo svolgimento della prestazione, mentre, nel caso di prestazioni di durata che non si esauriscono in un'unica attività (es. quella imputabile al responsabile del procedimento) e che si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta. Condividendosi, pertanto, l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 7/SEZAUT/2009/QMIG, cui si rinvia, si conclude nel senso che l'ammontare dell'incentivo in questione vada ricondotto al momento in cui è sorto il diritto, ossia al momento del compimento dell'attività svolta.

Tale ammontare non può essere modificato per effetto di norme successive limitative della spesa, che regoleranno in via generale l'incentivazione dell'attività tecnica posta in essere successivamente alla data dell'01.01.2009.

Ai fini dell'applicazione immediata dello jus superveniens, non potrebbe rilevare il mancato pagamento di una prestazione effettuata prima della data di decorrenza dell'efficacia dell'art. 18, comma 4-sexies, della legge 2/2009 (1° gennaio 2009), altrimenti il diritto alla misura piena del compenso incentivante (che è liquido ed esigibile al momento del compimento dell'attività) verrebbe fatto dipendere dal tempestivo adempimento della prestazione pecuniaria da parte della p.a. e, cioè, dal comportamento diligente del debitore.

*Pertanto, a riscontro del quesito posto dal Comune di Zanè, si ritiene che **per individuare quale sia la disciplina relativa alla quantificazione dell'incentivo da applicarsi al caso concreto occorra fare riferimento alla data di compimento delle singole attività dei dipendenti rispetto alla decorrenza di efficacia dell'art. 18, comma 4-sexies, della legge 28.01.2009, n. 2: ove siano state compiute antecedentemente al 1° gennaio 2009 dovranno essere remunerate secondo la normativa allora vigente.***

PUBBLICO IMPIEGO: Incentivi, tagli non retroattivi. La Corte dei Conti sui compensi ai progettisti.

Dallo scorso 1° gennaio, il pagamento del compenso del 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera pubblica, che è destinato al responsabile del procedimento e a chi è stato incaricato della redazione del progetto, deve essere effettuato con riferimento alla collocazione temporale della realizzazione dell'opera stessa. Infatti, le disposizioni previste dall'articolo 61, comma 7-bis del decreto legge n. 112/2008, che riducono tale percentuale allo 0,5% (mentre l'1,5% è destinato ad alimentare lo specifico fondo), non possono avere alcuna efficacia retroattiva.

Lo ha chiarito la sezione delle autonomie della Corte dei conti, nel testo della deliberazione n. 7/2009, con la quale, in risposta alle numerose richieste di intervento di sezioni regionali di controllo della Corte stessa (sui cui tavoli sono arrivate le richieste di parere dei comuni italiani) ha delineato il quadro applicativo delle disposizioni contenute nella manovra finanziaria estiva 2008. Come si ricorderà, prima dell'intervento legislativo, l'articolo 92 del codice dei contratti pubblici stabiliva che una somma, non superiore al 2% dell'importo preso a base di gara, fosse devoluta, tra l'altro, al responsabile del procedimento. Nella manovra estiva, però, il legislatore modifica questa disposizione, prevedendo che a tale finalità vada solo lo 0,5%, mentre il restante 1,5%, sia versato nel bilancio dello stato per alimentare un fondo (ex comma 17 dello stesso articolo 61) costituito dai risparmi ottenuti da riduzioni di spesa (su tutte, quella delle consulenze nella p.a.). Da qui, il problema interpretativo che si è posto in merito all'ambito di efficacia temporale della disposizione riduttiva. In particolare, le opere realizzate entro l'01.01.2009, devono essere compensate con il 2% o con lo 0,5%?

Per la Corte, si può ritenere che è fondamentale il momento in cui è sorto il diritto, vale a dire «quando siano compiute le varie attività che legittimano la corresponsione dell'incentivo». Ne è prova che l'incentivo per la progettazione ha la finalità di accrescere l'efficienza e l'efficacia degli uffici tecnici, la sua natura è che lo stesso è «funzionalizzato al risultato», ossia all'effettivo adempimento del compito affidato ai vari soggetti potenziali beneficiari della ripartizione della somma. In conclusione, scrive la Corte, è dal compimento dell'attività che nasce il diritto al compenso, che non può essere limitato dalle disposizioni riduttive (articolo 14.05.2009 di ItaliaOggi, pag. 33).

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Calolziocorte (Lc) **in ordine alla corresponsione degli incentivi per la progettazione ai sensi dell'art. 92, comma 5, del decreto legislativo 12.04.2006 n. 163, Codice degli appalti pubblici** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 13.05.2009 n. 210](#)).

Come già messo in luce nel citato parere n.40/2009, dalla ricostruzione normativa testé operata si deduce che:

- la modifica dell'incentivo alla progettazione trova motivazione nell'azione di contenimento della spesa per la Pubblica Amministrazione ulteriormente rafforzata dalle misure disposte dal più volte citato art. 61 del decreto legge n. 122/2008;*
- la percentuale del 2% dell'importo, posto a base di gara, prevista dal Codice dei Contratti pubblici, viene destinata per lo 0,5% ai compensi da erogarsi ai tecnici interni per le attività connesse all'esecuzione di contratti pubblici, di lavori, servizi e forniture;*
- la riduzione della percentuale va considerata come un'economia di spesa da rilevarsi già in sede di incarico al personale per cui, all'interno del quadro economico dell'opera, l'incentivazione deve essere prevista nella misura massima dello 0,5%;*

- dalla lettura coordinata dei commi 8 e 17 dell'art. 61 in esame, si evince inoltre che la misura di contenimento della spesa pubblica, costituita dall'obbligo di versare in apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, non si applica agli enti territoriali per i quali la percentuale dell'1,5% confluisce nel proprio bilancio quale economia di spesa, spendibile in sede di applicazione di avanzo di amministrazione;

- la norma trova applicazione a decorrere dal 1 gennaio 2009 e dunque con riferimento alle attività poste in essere successivamente al 31 dicembre 2008, per cui è necessario che gli enti abbiano approvato entro l'anno i progetti esecutivi previsti nel piano annuale delle opere;

- alla luce delle nuove disposizioni infine gli enti è opportuno che rivedano, in sede di contrattazione decentrata, i criteri e le modalità di ripartizione della percentuale destinata all'incentivazione del personale tecnico e di procedere altresì ad una revisione del conseguente Regolamento di cui all'art. 92, comma 5, del citato Codice degli appalti.

La conclusione della Sezione circa la sussistenza, o meno, del regime di retroattività delle disposizioni contenute nell'art. 61 comma 8, della legge n. 113/2008 è stata che "non vi sono disposizioni a carattere retroattivo relative alla riduzione dell'incentivo alla progettazione degli uffici tecnici interni ed una interpretazione in tal senso finirebbe per incidere su un diritto soggettivo vantato dai dipendenti degli stessi uffici, i quali hanno maturato il diritto al pagamento in busta paga dei corrispettivi previsti dalla normativa applicabile al momento in cui le prestazioni sono state svolte". Pertanto la Sezione ha ritenuto che i compensi erogati a decorrere dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, vadano assoggettati alla previgente disciplina, anche in considerazione che le relative risorse fanno carico a fondi costituiti secondo la legislazione vigente in data anteriore e che pertanto non sono compresi nel disposto legislativo.

Dalla conclusione sopra riportata si può dedurre la conseguenza che, **al di là della costituzione dei fondi con il parametro del 2% nell'anno di approvazione del progetto, è indefettibile requisito per la liquidazione in tale misura, in data successiva all'entrata in vigore delle disposizioni che hanno ridotto la quota di incentivo a favore dei dipendenti, che da parte degli stessi vi sia stato un effettivo svolgimento delle prestazioni attinenti la realizzazione delle opere, in una data in cui l'incentivo era al 2%.**

In tal modo sarà garantito il pagamento dei corrispettivi previsti dalla normativa applicabile al momento in cui le prestazioni sono state svolte, corrispondendo la quantità d'incentivo da versare al dipendente al regime previsto dalla normativa coeva alla prestazione lavorativa.

Conclusivamente, **sarà onere dell'Ente distinguere tra i soggetti interessati a vario titolo** (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, loro collaboratori) **nella realizzazione dell'opera, coloro che hanno effettuato una prestazione durante la vigenza della normativa che riconosceva l'incentivo al 2% e coloro che hanno prestato la propria opera nel periodo di vigenza dell'incentivo ridotto al 0,5%, per procedere in conseguenza alle rispettive liquidazioni, corrispondenti al regime d'incentivo vigente all'epoca dell'effettiva prestazione.**

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo (Mi) **in ordine alla corresponsione degli incentivi per la progettazione ai sensi dell'art. 92, comma 5, del d.l.vo 12.04.2006 n. 163, Codice degli appalti pubblici** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 13.05.2009 n. 209](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Livigno (SO) ha posto alla Sezione un quesito **in ordine all'interpretazione ed applicazione della disciplina relativa agli incentivi per la progettazione spettanti ai dipendenti ai sensi dell'art. 92, co. 5 del Codice di contratti pubblici, per effetto della successione delle leggi che hanno ripetutamente modificato la misura dei compensi incentivanti** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 13.05.2009 n. 199](#)). Stante il silenzio del legislatore è sorto l'interrogativo in ordine all'applicabilità della riduzione della misura a tutta l'attività progettuale non ancora remunerata, ma comunque prestata, o limitatamente a quella avviata sotto la vigenza della nuova disciplina.

In proposito il Ministero dell'Economia e delle Finanze con la circolare n. 36 del 23.12.2008, ritenendo che gli incentivi per la progettazione ancora da erogare nel 2009 debbano sottostare alla nuova disciplina che riforma in peius la precedente disposizione nella parte afferente la misura massima da corrispondere agli aventi diritto, introduce al tema dell'irretroattività della legge.

La circolare interpretativa in parola sembra contraddire un principio immanente del nostro ordinamento giuridico, il divieto generale di irretroattività della legge, dettato espressamente dall'art. 11, comma 1, delle Disposizioni sulla legge in generale nella parte in cui testualmente recita "La legge non dispone che per

l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo".

Tale principio, posto a tutela della certezza del diritto e delle situazioni giuridiche dallo stesso regolamentate, salvaguardia in particolare i diritti quesiti, maturati sotto la vigenza della normativa di riferimento, insuscettibili, pertanto, di essere di essere modificate dalle sopravvenienze normative deputate alla regolamentazione di nuove realtà spesso in un'ottica di adeguamento e di coerenza tra la realtà giuridica e quella fattuale.

Il legislatore ordinario apporta una deroga al principio per cui è interesse solo nell'ambito del diritto penale sancendo espressamente all'art. 2 del codice penale la retroattività della legge penale più favorevole.

La ratio di tale disposizione in deroga si rinviene, tuttavia, nel principio del favor rei e nell'esigenza di salvaguardare la libertà personale costituzionalmente tutelata.

Non ricorrendo la predetta finalità nelle altre branche dell'ordinamento giuridico il divieto generale di retroattività della legge è insuscettibile di essere inciso se non, come riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, limitatamente alla ricorrenza di alcune condizioni e comunque in virtù di espressa previsione legislativa, dovendo risultare chiara la voluntas legis sul punto.

Non appare ravvisarsi né un'espressa previsione di deroga al principio di irretroattività della legge nella norma contenuta nell'art. 61, comma 8, della legge n. 133 del 2008 né tanto meno in quella di cui all'art. 18, comma 4-sexies della legge n. 2 del 2009 con riferimento ai compensi incentivanti maturati prima della data del 1° gennaio 2009, ma ancora da corrispondere. Neppure ricorrendo ad un'attività di stretta interpretazione può asserirsi una diversa voluntas legis del principio in esame in termini di chiarezza ed univocità.

Si aggiunge l'ulteriore riflessione già maturata dalla Sezione nel precedente parere n. 5 del 2009 secondo la quale i compensi incentivanti per cui è interesse, pur non rientrando nella categoria dell'ordinaria retribuzione dei dipendenti pubblici, dipendono dal rapporto di lavoro degli stessi con l'amministrazione comunale, inquadrandosi, pertanto, tra le voci accessorie della retribuzione.

Il loro inquadramento nella categoria dei crediti di lavoro e, di risulta, la sottoposizione degli stessi nel relativo regime giuridico, rispondente ad una visione protezionistica rafforzata da parte del legislatore, si contraddirebbe, poi, con una voluntas legis interpretata nel senso di un loro trattamento deteriore, cioè di una una reformatio in peius, dei compensi, il cui diritto sia già maturato alla data di entrata in vigore della sopravvenienza normativa restrittiva.

Dalle suesposte considerazioni la Sezione conclude conseguentemente che gli incentivi per la liquidazione da corrispondere agli uffici tecnici sottostanno al principio del tempus regit actum soccorrendo in merito le osservazioni sopra descritte in merito al tempo di maturazione del diritto ai compensi di cui all'art. 92 del D. Lgs. n. 163 del 2006.

A ciò è d'obbligo aggiungere che per gli incentivi alla progettazione degli uffici tecnici ex art. 92, comma 5, del D. Lgs. n. 163 del 2006, oggetto del quesito formulato dal Sindaco di Livigno, sono stati adottati nel 2008 i relativi provvedimenti di liquidazione.

In virtù del principio contabile consacrato nella norma ex art. 184 del testo unico degli enti locali assurge a presupposto delle disposizioni di liquidazione della spesa l'acquisizione del diritto in capo al creditore.

I provvedimenti di liquidazione adottati dal responsabile del Servizio dei Lavori Pubblici del Comune di Livigno, pertanto, hanno conferito il carattere di certezza e liquidità, quindi di esigibilità, ai crediti nei quali i compensi incentivanti si sostanziano.

In conclusione: l'erogazione degli incentivi previsti dall'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici, già maturati alla data del 1° gennaio 2009, termine iniziale di efficacia delle disposizioni che prevedono l'applicazione della misura più bassa dell'incentivo, e comunque acquisiti durante la vigenza delle leggi che prevedevano la più elevata soglia del 2%, si sottrae ai disposti riduzionistici che la diminuiscono di 1,5 punti percentuali.

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Comune di Vignone, recante un quesito in materia d'incentivi alla progettazione (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Piemonte, [parere 13.05.2009 n. 20](#)).

Sono sorti dubbi interpretativi in merito all'ambito di efficacia temporale di questa disposizione riduttiva, rispetto a quanto originariamente previsto dall'art. 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici, prima dell'introduzione delle norme sopra richiamate.

In considerazione delle diverse interpretazioni sostenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (circolari n. 36 del 23.12.2008 e n. 10 del 13.02.2009) e da una Sezione regionale di controllo della Corte (Sezione regionale di controllo per la Lombardia pareri n. 40 e n. 50 del 2009), la Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 23.04.2009, ha rilasciato il parere n. 7, di cui si riportano le conclusioni, condivise da questo collegio, che soddisfano la richiesta di parere in esame.

"Dall'esame delle suddette disposizioni, appare evidente, innanzitutto, che l'incentivo per la progettazione ha la finalità di accrescere l'efficienza e l'efficacia degli uffici tecnici preposti a tale ramo d'amministrazione ed in

secondo luogo che l'incentivo è direttamente funzionalizzato al risultato, ossia all'effettivo adempimento del concreto compito affidato ai vari soggetti potenziali beneficiari della ripartizione della somma.

In tale direzione conduce la constatazione della diretta correlazione, (art. 13 L. 144/1999) per ogni singola opera o lavoro tra somme da ripartire, importo dell'appalto e stanziamenti relativi, superando l'originaria previsione della costituzione di un fondo interno alimentato con le suddescritte modalità e commisurato al costo preventivato dell'opera, che poteva anche far configurare una modulabilità degli stanziamenti in funzione di esigenze di compatibilità della spesa per incentivi con le mutevoli necessità di bilancio e, di conseguenza, l'eventualità di restrizioni.

L'aver, invece, legato la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara e aver previsto la ripartizione delle somme così determinata per ogni singola opera, evidenzia il chiaro intento di stabilire una diretta corrispondenza di natura sinallagmatica tra incentivo ed attività compensate. Ed invero la Suprema Corte ha ritenuto che il diritto all'incentivo di cui si sta trattando, costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva (Cass. Sez. Lav., sent. N. 13384 del 19.07.2004) che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogazione del compenso (i fatti oggetto della causa sono maturati sotto la vigenza dell'art. 18 della L. 109/1994 prima delle modifiche introdotte dalla legge 144/1999).

In sostanza dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive, che non hanno alcuna efficacia retroattiva. Né rileva, in contrario avviso, che alla rigorosa applicazione del criterio della spettanza dell'incentivo nella misura vigente all'atto del compimento della specifica attività, possa conseguire una differente consistenza del beneficio in ordine alla stessa opera per la quale è stanziata la somma da ripartire, a seconda se la stessa attività sia stata compiuta prima o dopo il 31.12. 2008. Ciò perché, ai fini della nascita del diritto quello che rileva è il compimento effettivo dell'attività; dovendosi, anzi, tenere conto, per questo specifico aspetto, che per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta.

Nella situazione appena ipotizzata, quindi, la stazione appaltante, per i compensi da pagare dal 1° gennaio 2009, per la parte residua dello stanziamento utilizzabile, ossia quello al netto delle somme pagate per le attività compiute fino al 31.12.2008, dovrà rimodulare la somma da ripartire e la conseguente misura del beneficio, secondo le nuove disposizioni.

In base a quanto fin qui considerato, il significato della disposizione contenuta nel comma 7-bis del D.L. 112/2008, convertito dalla legge 133/2008, va inteso nel senso che il "quantum" del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non possa essere modificato per effetto di norme che riducano per il tempo successivo l'entità della somma da ripartire, per cui i compensi erogati dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina, ossia a quella contenuta nell'art. 92 –comma 5– del codice dei contratti pubblici, prima della modifica apportata con il comma 7-bis – aggiunto all'art. 61 del D.L. 25.06.2008, n. 112, convertito dalla legge 06.08.2008, n. 133. "

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Comune di Biella, recante un quesito **in materia di incentivi alla progettazione** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Piemonte, [parere 13.05.2009 n. 19](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: *Regioni: tagli ai progettisti solo nelle p.a. statali.*

La riduzione dal due allo 0,5% dell'incentivo per i progettisti e i tecnici pubblici non deve applicarsi agli enti territoriali e agli enti regionali o provinciali del Servizio sanitario nazionale, ma soltanto alle amministrazioni statali.

[È quanto chiede la Conferenza delle regioni con un documento approvato il 29.04.2009](#) e reso noto ieri in cui si propone la modifica di alcune disposizioni della legge 133/08 che hanno inciso sulla disciplina dell'incentivo previsto dall'articolo 92, comma 5 del codice dei contratti pubblici.

Prima della legge 133 il codice (come in precedenza la legge Merloni), al citato comma 5 dell'articolo 92, prevedeva che al responsabile del procedimento e ai tecnici della stazione appaltante incaricati della progettazione, della direzione dei lavori, dalla sicurezza e del collaudo, potesse essere attribuita una somma non superiore al 2% a titolo di incentivo. Questa norma è stata modificata dalla legge 133/2008 (di conversione del decreto legge 112/2008) stabilendo che, a partire dal 1° gennaio del 2009, dal 2% si passasse allo 0,5% e che il residuo 1,5% fosse versato «ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo» (fondo per la sicurezza).

La norma, fin dalla sua entrata in vigore, ha sollevato numerose polemiche tanto che prima, con il decreto legge 162/2008, votando un emendamento della Lega nord passato con la maggioranza quasi assoluta dei

votanti, si riportò l'incentivo al 2% e, successivamente, con il decreto 185/2009 (legge 2/2009) si ritornò al testo della legge 133, cioè allo 0,5% che ancora oggi è in vigore. Nel frattempo anche la giurisprudenza ha voluto dire la sua opinione: in particolare, per le regioni a statuto speciale, la Corte dei conti (delibera n. 4/2009 della sezione del controllo per la Sardegna) si è espressa nel senso di non ritenere applicabile la disposizione della legge 133 e ha ritenuto legittima una norma regionale tesa ad applicare l'incentivo sempre nella misura del 2%.

Adesso la Conferenza delle regioni prende formalmente una netta e forte posizione chiedendo alle forze politiche e parlamentari di prendere in esame la proposta di una norma di interpretazione autentica che chiarisca l'inapplicabilità del dettato normativo agli enti territoriali e in particolare dei commi 7-bis e 9 dell'articolo 61 del decreto 112/2008, come convertito dalla legge 133/2008.

Le motivazioni che sono alla base di questa iniziativa vertono essenzialmente sul fatto che il comma 17 della stessa norma stabilisce l'obbligo di versare in un apposito capitolo del bilancio dello stato «le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo» e che tale obbligo non vale per «gli enti territoriali e gli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale». Per la Conferenza, quindi, i risparmi derivanti dall'attuazione della riduzione della percentuale di incentivazione suddetta, non devono, per gli enti territoriali, essere versati nel bilancio dello stato. Pertanto, se lo 0,5% ha una destinazione vincolata, non appare chiaro dove potrebbe essere collocato il restante 1,5% visto che l'obbligo di destinazione del comma 17 non si applica agli enti territoriali (tratto da ItaliaOggi del 09.05.2009, pag. 35).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Questione di massima in tema di applicazione delle disposizioni sull'incentivo alla progettazione previsto dal Codice dei contratti pubblici.*

La Sezione delle Autonomie, con la [deliberazione 08.05.2009 n. 7/AUT/2009/QMIG](#) si è pronunciata in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione per i tecnici pubblici di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dalla legge di conversione n. 2/2009, che ha aggiunto alla legge 06.08.2008, n. 133, il comma 7-bis.

Per la Corte dei conti, *"dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive, che non hanno alcuna efficacia retroattiva"*. Per cui, argomenta la Sezione, *"i compensi erogati dal 1 gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina, ossia a quella contenuta nell'art. 92 -comma 5- del codice dei contratti pubblici, prima della modifica apportata con il comma 7-bis"*.

Questione di massima in merito alla corretta applicazione delle disposizioni concernenti l'incentivo per la progettazione di cui all'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, in seguito alle novità introdotte dalla legge di conversione n. 2/2009 che ha aggiunto alla legge 06.08.2008, n. 133, il comma 7-bis.

Gli incentivi per la progettazione sono stati previsti dall'art. 18 della legge 11.02.1994, n. 109 (legge quadro in materia di lavori pubblici), la cui prima formulazione prevedeva che in sede di contrattazione collettiva decentrata, poteva essere individuata una quota non superiore all'1 per cento del costo preventivato di un'opera o di un lavoro, da destinare alla costituzione di un fondo interno da ripartire tra il personale dell'ufficio tecnico dell'amministrazione aggiudicatrice, qualora esso avesse redatto direttamente il progetto esecutivo della medesima opera. Tali somme era previsto che fossero prelevate sulle quote degli stanziamenti annuali riservate a spese di progettazione ed assegnate ad apposito capitolo dello stato di previsione della spesa o ad apposita voce di bilancio delle amministrazioni aggiudicatrici (art. 18 –comma 2– L. 109/1994).

Con l'art 6 della legge 15.05.1997, n. 127 fu sostituito il comma 1 dell'art. 18, al fine di includere anche il compenso incentivante per gli atti di pianificazione, mantenendo intatto l'impianto del meccanismo contabile e cioè la costituzione del fondo alimentato come sopra ricordato e fu introdotto il comma 1-bis, che prevedeva l'adozione di un regolamento dell'amministrazione aggiudicatrice, per il riparto del fondo di cui al comma 1.

Con l'art. 13 della legge 17.05.1999, n. 144 fu modificata la disciplina dell'incentivo per la progettazione, ampliando la categoria dei beneficiari e aumentando le risorse a ciò destinate all'1,5 per cento (al 2% per gli enti locali dall'art. 3 –comma 29– L. 350/2003) dell'importo posto a base d'asta di gara di un'opera o di un lavoro, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'art. 16 –comma 7- (oneri per la progettazione, direzione lavori, vigilanza, collaudi etc.) da ripartire secondo i criteri e le modalità individuate in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento. Significativamente, con la stessa norma, venivano abrogate le disposizioni contenute nei commi 4 e 5 del R.D. 23.10.1925, n. 2537 (regolamento per le professioni d'ingegnere e di architetto) che davano facoltà alle pubbliche amministrazioni di liquidare ai propri funzionari i corrispettivi per le prestazioni compiute per enti pubblici, allo scopo, evidente, di

omogeneizzare la disciplina normativa.

Con l'art. 92 –comma 5– del codice dei contratti pubblici viene generalmente fissata nella misura non superiore al 2% dell'importo posta a base di gara di un'opera o di un lavoro, la somma utilizzabile per il pagamento dell'incentivo.

Dall'esame delle suddette disposizioni, appare evidente, innanzitutto, che l'incentivo per la progettazione ha la finalità di accrescere l'efficienza e l'efficacia degli uffici tecnici preposti a tale ramo d'amministrazione ed in secondo luogo che l'incentivo è direttamente funzionalizzato al risultato, ossia all'effettivo adempimento del concreto compito affidato ai vari soggetti potenziali beneficiari della ripartizione della somma.

In tale direzione conduce la constatazione della diretta correlazione, (art. 13 L. 144/1999) per ogni singola opera o lavoro tra somme da ripartire, importo dell'appalto e stanziamenti relativi, superando l'originaria previsione della costituzione di un fondo interno alimentato con le suddescritte modalità e commisurato al costo preventivato dell'opera, che poteva anche far configurare una modulabilità degli stanziamenti in funzione di esigenze di compatibilità della

spesa per incentivi con le mutevoli necessità di bilancio e, di conseguenza, l'eventualità di restrizioni.

L'aver, invece, legato la provvista delle risorse ad ogni singola opera con riferimento all'importo a base di gara e aver previsto la ripartizione delle somme così determinata per ogni singola opera, evidenzia il chiaro intento di stabilire una diretta corrispondenza di natura sinallagmatica tra incentivo ed attività compensate.

Ed invero la Suprema Corte ha ritenuto che il diritto all'incentivo di cui si sta trattando, costituisce un vero e proprio diritto soggettivo di natura retributiva (Cass. Sez. Lav., sent. n. 13384 del 19.7.2004) che inerisce al rapporto di lavoro in corso, nel cui ambito va individuato l'obbligo per l'Amministrazione di adempiere, a prescindere dalle condizioni e dai presupposti per rendere concreta l'erogazione del compenso (i fatti oggetto della causa sono maturati sotto la vigenza dell'art. 18 della L. 109/1994 prima delle modifiche introdotte dalla legge 144/1999).

In sostanza dal compimento dell'attività nasce il diritto al compenso, intangibile dalle disposizioni riduttive, che non hanno alcuna efficacia retroattiva.

Né rileva, in contrario avviso, che alla rigorosa applicazione del criterio della spettanza dell'incentivo nella misura vigente all'atto del compimento della specifica attività, possa conseguire una differente consistenza del beneficio in ordine alla stessa opera per la quale è stanziata la somma da ripartire, a seconda se la stessa attività sia stata compiuta prima o dopo il 31.12.2008. Ciò perché, ai fini della nascita del diritto quello che rileva è il compimento effettivo dell'attività; dovendosi, anzi, tenere conto, per questo specifico aspetto, che per le prestazioni di durata, cioè quelle che non si esauriscono in una puntuale attività, ma si svolgono lungo un certo arco di tempo, dovrà considerarsi la frazione temporale di attività compiuta.

Nella situazione appena ipotizzata, quindi, la stazione appaltante, per i compensi da pagare dal 1° gennaio 2009, per la parte residua dello stanziamento utilizzabile, ossia quello al netto delle somme pagate per le attività compiute fino al 31.12.2008, dovrà rimodulare la somma da ripartire e la conseguente misura del beneficio, secondo le nuove disposizioni.

In base a quanto fin qui considerato, **il significato della disposizione contenuta nel comma 7-bis del D.L. 112/2008**, convertito dalla legge 133/2008, **va inteso nel senso che il "quantum" del diritto al beneficio, quale spettante sulla base della somma da ripartire nella misura vigente al momento in cui questo è sorto, ossia al compimento delle attività incentivate, non possa essere modificato per effetto di norme che riducano per il tempo successivo l'entità della somma da ripartire, per cui i compensi erogati dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, restano assoggettati alla previgente disciplina, ossia a quella contenuta nell'art. 92 –comma 5– del codice dei contratti pubblici, prima della modifica apportata con il comma 7-bis –aggiunto all'art. 61 del D.L. 25.06.2008, n. 112, convertito dalla legge 06.08.2008, n. 133** (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, [deliberazione 08.05.2009 n. 7/2009/QMIG](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: *Incentivi progettazione interna, tagli non retroattivi. La riduzione colpisce solo i lavori svolti dopo l'01.01.2009.*

L'Avvocatura Generale dello Stato interviene con un parere nella querelle tra Ragioneria e Corte dei Conti ([nota 06.05.2009 n. 140953 di prot.](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: *Parere applicazione art. 92, comma 5 del D.Lgs. n. 163/2006 (incentivo alla progettazione interna).*

Il sindaco del Comune (omissis), richiede parere in ordine all'applicazione dell'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i. (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture), avente per oggetto: Corrispettivi, incentivi per la progettazione e fondi a disposizione delle stazioni appaltanti.

In particolare il sindaco sollecita l'avviso del servizio di consulenza regionale, sulla retroattività della norma,

così come modificata, senza omettere che sull'argomento già sono stati espressi pareri discordanti da parte dell'ANCI, della Ragioneria generale dello Stato e di legali a vario titolo coinvolti (Regione Piemonte, [parere 31/2009](#) - link a www.regione.piemonte.it).

PUBBLICO IMPIEGO: *Gruppo di lavoro per redazione Piano di lavoro quinquennale. Incentivo contrattuale.*

Il presidente della Comunità montana (omissis) riferisce che nell'esercizio 2003 è stato affidato ad un gruppo di lavoro l'incarico di redigere il Piano quinquennale delle sistemazioni idrogeologiche ed idraulico-forestali.

Il gruppo incaricato era composto da personale assunto a tempo indeterminato, nonché da altre figure professionali assunte con contratto a tempo determinato, con contratto di staff e da un tirocinante.

Il gruppo di lavoro ha provveduto alla redazione del Piano quinquennale, che è documento in parte propedeutico al successivo Piano delle manutenzioni ordinarie del territorio.

Il suddetto Piano trova successivo sviluppo con la progettazione degli interventi, attività per la quale viene riconosciuto l'incentivo previsto dall'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 e s.m.i. (nel prosieguo Codice dei contratti pubblici).

Il presidente chiede:

- l'incentivo di pianificazione va riconosciuto in base alla tipologia contrattuale di assunzione del dipendente?

- è lecito riconoscere ad alcuni componenti del gruppo di lavoro l'incentivo per l'elaborazione di un documento per il quale sono stati specificatamente assunti dall'Ente e per il quale già percepiscono gli incentivi all'atto della progettazione definitiva dei singoli interventi che compongono il Piano? (Regione Piemonte, [parere n. 9/2009](#) - link a www.regione.piemonte.it).

PUBBLICO IMPIEGO: *La Corte conti Lombardia ha fatto chiarezza sulla successione di norme in materia di incentivi circa la progettazione interna agli enti pubblici.*

Progettisti pagati per competenza - Al 2% i compensi per attività realizzate prima dell'01/01/2009 (ItaliaOggi, [articolo 27.03.2009](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Motta Visconti (MI) **sulla corresponsione degli incentivi per la progettazione ai sensi dell'art. 92, co. 5, del d.lgs. 12/04/2006 n. 163, Codice degli appalti pubblici** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 05.03.2009 n. 50](#)).

I compensi erogati a decorrere dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, debbano essere assoggettati alla previgente disciplina. Ciò anche in considerazione che le relative risorse fanno carico a fondi costituiti secondo la legislazione vigente in data anteriore e che pertanto non sono compresi nel disposto legislativo.

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Cologno al Serio (BG) **in ordine alla corresponsione degli incentivi per la progettazione ai sensi dell'art. 92, comma 5, del decreto legislativo 12.04.2006 n. 163, Codice degli appalti pubblici** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 24.02.2009 n. 40](#)).

Il divieto di retroattività della legge costituisce un principio generale dell'ordinamento e la giurisprudenza costituzionale ha ribadito che, secondo gli ordinari canoni ermeneutici, il dato normativo precettivo della retroattività deve essere chiaramente esplicitato dalla disposizione che lo introduce. Di contro, nell'art. 61 comma 8, della legge n. 113/2008 non vi sono disposizioni a carattere retroattivo relative alla riduzione dell'incentivo alla progettazione degli uffici tecnici interni ed una interpretazione in tal senso finirebbe per incidere su un diritto soggettivo vantato dai dipendenti degli stessi uffici, i quali hanno maturato il diritto al pagamento in busta paga dei corrispettivi previsti dalla normativa applicabile al momento in cui le prestazioni sono state svolte.

Né a tale interpretazione può essere di ostacolo un'altra linea ermeneutica, pur fondata su autorevoli pareri. Conclusivamente si ritiene che i compensi erogati a decorrere dal 1° gennaio 2009, ma relativi ad attività realizzate prima di tale data, vadano assoggettati alla previgente disciplina. Ciò anche in considerazione che le relative risorse fanno carico a fondi costituiti secondo la legislazione vigente in data anteriore e che pertanto non sono compresi nel disposto legislativo.

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Presidente della Provincia di Campobasso **sulla "individuazione delle componenti di base della quota percentuale del fondo incentivante da ripartire a favore degli interessati alla progettazione interna di opere e lavori ai sensi dell'art.**

18 della legge 11.02.1994 n. 109" (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Molise, [parere 24.02.2009 n. 6](#)).

In primo luogo, occorre evidenziare come il già citato art. 1, comma 207, della legge finanziaria 2006, nel fornire un'interpretazione autentica dell'articolo 18, comma 1, della legge 11.02.1994, n. 109, e successive modificazioni, definisce la quota percentuale incentivante come "comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione" senza fare alcuna menzione all'IRAP. La disposizione, sostanzialmente, ha inteso porre una deroga all'articolo 2115 del Codice Civile che prevede, in via di principio, per l'imprenditore ed il prestatore di lavoro l'obbligo di contribuzione, in parti uguali, alle istituzioni di previdenza ed assistenza, salvo diverse disposizioni di legge.

La norma presentando il carattere di legge di interpretazione autentica voluntas legislatoris, oltre ad essere retroattiva dispiegando i suoi effetti ex tunc, impone di privilegiare il criterio letterale e non consente di procedere ad una interpretazione estensiva tramite la quale ritenere l'IRAP gravante sull'Ente compreso nell'incentivo, ben attagliandosi alla circostanza il noto brocardo latino ubi lex voluit dixit ubi noluit tacuit. All'orientamento espresso da questa Sezione converge anche un'interpretazione sistematica del contesto normativo, infatti, nella legge finanziaria 2006 sono reperibili disposizioni come l'art. 1, comma 207 ed il comma 208, inerente i compensi dell'avvocatura interna, che fanno riferimento esclusivamente agli oneri previdenziali ed assistenziali senza indicare l'IRAP, ma anche altre disposizioni che, invece, richiamano l'IRAP distintamente dalla nozione di "oneri riflessi" come avviene nel caso dell'art. 1, commi 181 e 185, in tema di rinnovi contrattuali, e dell'art. 1, comma 198 che pone un limite alla spesa pubblica del personale degli Enti locali calcolandola al lordo degli oneri riflessi e dell'IRAP. Appare, quindi, evidente che nella normativa su riportata il legislatore ha ben distinto l'IRAP dal concetto di oneri riflessi.

Milita, inoltre, nel senso indicato, anche il criterio di interpretazione conforme alla Costituzione ritenuto dal giudice delle leggi tra i prevalenti criteri ermeneutici e consistente nel prediligere tra le varie interpretazioni possibili quella che non si ponga in contrasto con i principi costituzionali. Da tale prospettiva occorre evidenziare, infatti, come l'opposta opzione interpretativa, orientata a considerare l'IRAP compresa nella somma incentivante, avallerebbe una inammissibile traslazione d'imposta dal soggetto passivo, l'Ente, ai dipendenti, e cioè in definitiva fornirebbe un'interpretazione della norma tale da farla ritenere di dubbia legittimità costituzionale. In tal senso depone la circostanza che un tributo per essere costituzionalmente legittimo deve osservare, tra gli altri, il fondamentale principio rappresentato dalla capacità contributiva, che impone la necessaria preventiva individuazione di una manifestazione di ricchezza quale presupposto dell'imposizione. Nel caso in esame, considerando l'IRAP compresa nella somma incentivante, nonostante la capacità contributiva di cui è espressione il presupposto d'imposta sia stata individuata nei confronti dell'Ente, significherebbe far gravare ingiustamente il peso fiscale relativo su un soggetto estraneo al rapporto d'imposta (dipendenti) privando di senso e di contenuto un fondamentale principio costituzionale. Nel senso indicato da questa Sezione, anche una recente risoluzione ([n. 123/E del 02.04.2008](#)) dell'Agenzia delle Entrate, "l'Ente rappresenta, quindi, il soggetto passivo dell'imposta cioè colui che, nella valutazione del legislatore, in quanto titolare di un'organizzazione è tenuto a concorrere alle spese pubbliche ai fini di detto tributo. Conseguentemente l'onere fiscale non può gravare sul lavoratore dipendente in relazione ai compensi di cui è pacifica la natura retributiva."

Si ritiene, infine, che conforti ulteriormente l'opzione interpretativa prescelta anche una recente sentenza (C. cost., 06.02.2009, n. 33) della Corte costituzionale chiamata a pronunciarsi in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 208, della legge 23.12.2005, n. 266, che presenta affinità di disciplina con la norma oggetto del parere. Il giudice delle leggi, nel dichiarare non fondata la questione, al punto 3 del considerato in diritto con riferimento agli "oneri riflessi" ha rilevato che "la norma censurata disciplina la distribuzione del carico contributivo tra ente pubblico-datore di lavoro e dipendente" senza fare menzione alcuna dell'IRAP.

*Conclusivamente, in base alle esposte argomentazioni, **la Sezione ritiene che la somma percentuale da destinare all'incentivo non sia comprensiva dell'IRAP ma unicamente degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione.***

P.a., il lavoratore non paga l'Irap. Corte conti Molise: l'ente locale, in quanto titolare di un'organizzazione, è il solo soggetto passivo. Niente imposta sui compensi extra per la progettazione.

L'Irap non può essere sostenuta dal lavoratore pubblico in relazione ai compensi aggiuntivi corrisposti per la progettazione interna (e lo stesso dicasi per gli altri compensi aggiuntivi previsti dalla normativa e dai contratti nazionali), in quanto non rientra nella definizione di oneri riflessi. Questo, come vedremo, deriva dal presupposto impositivo dell'Irap che si realizza in capo all'ente locale, che è il soggetto passivo dell'imposta, in quanto titolare di un'organizzazione.

Così si è espressa la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per il Molise, con il parere n. 6/2009.

L'Irap colpisce con carattere di realtà un fatto economico diverso dal reddito, espressivo della capacità contributiva in capo a chi organizza un'attività ed è autore delle scelte dalle quali deriva la suddivisione della ricchezza tra i diversi soggetti, che in varia natura concorrono alla sua creazione. Sulla base del dlgs n. 446/1997 il presupposto impositivo si realizza in capo all'ente locale che eroga il compenso al lavoratore, che è il soggetto passivo dell'imposta cioè il titolare di un'organizzazione e, in quanto tale, è tenuto a concorrere alla spesa pubblica.

Nel proprio parere la Corte fa una disamina della normativa relativa all'incentivazione della progettazione interna. La norma originaria, articolo 18 della legge n. 109/1994, nel prevedere l'incentivo non forniva alcuna indicazione in ordine agli oneri contributivi, previdenziali e all'Irap.

La legge finanziaria per il 2004 ha incrementato la percentuale del compenso (portandolo al 2 per cento dell'importo a base di gara), fornendo una prima indicazione al riguardo prevedendo che i compensi si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori, compresi gli oneri a carico degli enti stessi.

Non prevedendo alcuna indicazione precisa si è reso necessario, con la legge finanziaria per il 2006, l'interpretazione autentica della norma chiarendo che tale quota percentuale è comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione. La norma è oggi riportata, senza sostanziali modifiche, nel codice dei contratti.

La Corte dei conti ritiene che l'Irap non può essere compresa nella somma dell'incentivo e questo per una serie di motivazioni.

L'interpretazione autentica, disposta dalla legge finanziaria 2006, ha effetti retroattivi e in quanto tale non può essere oggetto di un'interpretazione estensiva, fino al punto di ritenere l'Irap compreso nell'incentivo.

La tesi opposta avrebbe, secondo la Corte, l'effetto di traslare l'imposta dall'unico e vero soggetto passivo, l'ente locale, al lavoratore dipendente e come tale sarebbe di dubbia legittimità costituzionale, in quanto farebbe gravare il peso fiscale su un soggetto, il dipendente, estraneo al rapporto d'imposta.

Conformemente all'orientamento della Corte dei conti anche la risoluzione n. 123 del 02.04.2008 dell'Agenzia delle entrate che, valutando un caso analogo, ha espressamente affermato che l'ente locale rappresenta il soggetto passivo dell'Irap, cioè colui che, in quanto titolare di un'organizzazione, è tenuto a concorrere alle spese pubbliche ai fini del suddetto tributo e pertanto l'onere fiscale non può gravare sul dipendente in relazione ai compensi aventi natura retributiva. Analogo anche un precedente intervento della stessa Agenzia –risoluzione n. 327 del 14.11.2007– che in risposta all'interpello di un comune ha chiarito che l'articolo 2 del citato dlgs n. 446/1997 ha evidenziato che il presupposto dell'imposta è l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata diretta alla produzione o allo scambio di beni ovvero alla prestazione di servizi e all'articolo 3 non individua i lavoratori dipendenti quali soggetti passivi: questo comporta che il compenso incentivante non comprenda la somma dovuta per l'Irap.

Il parere della Corte dei conti, in commento, conferma l'orientamento prevalente che i compensi per la progettazione interna (e per gli altri casi analoghi) sono al lordo degli oneri riflessi, oneri previdenziali e fiscali, ma non dell'Irap che rimane a carico del bilancio dell'ente locale (articolo ItaliaOggi del 20.03.2009, pag. 14).

PUBBLICO IMPIEGO: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Malnate (VA) **circa l'interpretazione ed applicazione della disciplina relativa ai compensi accessori spettanti ai dipendenti ai sensi dell'art. 92, co. 5 del Codice di contratti pubblici** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 22.01.2009 n. 5](#)).

Il compenso incentivante può essere rivendicato dai soggetti che ne hanno diritto unicamente ed esclusivamente se vi è stato l'accordo collettivo decentrato e se l'ente ha proceduto all'adozione del regolamento richiamato sopra.

I tempi di erogazione di questa forma di compenso e il collegamento con la realizzazione dell'opera pubblica o con le varie fasi di realizzazione della stessa devono essere stabiliti in sede di contrattazione collettiva e di successivo regolamento.

Ovviamente, la disciplina contrattuale e il regolamento stabiliscono i criteri generali che devono essere applicati in ogni singola fattispecie, con la conseguenza che possono verificarsi due diverse situazioni.

La prima riguarda la realizzazione di opere in assenza del regolamento. In questo caso l'aspettativa al compenso dei dipendenti interessati si tramuterà in diritto azionabile solo quando sarà raggiunto l'accordo in sede decentrata e adottato l'atto regolamentare.

La seconda riguarda le situazioni nelle quali l'ente abbia già adottato il regolamento. In quest'ipotesi il diritto al compenso si perfeziona con la conclusione delle attività inerenti la realizzazione dell'opera pubblica, vale a dire con il collaudo della stessa ovvero con la sua ultimazione. Sempre che, in sede di contrattazione integrativa le parti, nell'ambito della loro autonomia, non abbiano stabilito tempi e modalità diverse di erogazione.

Il compenso incentivante non rientra nell'ambito della ordinaria retribuzione del dipendente pubblico, poiché

trova la sua causa nella disciplina legislativa speciale in materia di contratti pubblici. Inoltre l'importo relativo fa parte dei costi inerenti la realizzazione dell'opera pubblica, rientrando nel quadro economico della stessa. Tuttavia il credito dipende dal rapporto di lavoro poiché l'art. 92 co. 5 precisa l'importo ivi stanziato deve essere distribuito fra i dipendenti dell'ufficio tecnico e, rientra, pertanto, fra le somme riconducibili alle voci accessorie della retribuzione.

Il termine prescrizionale applicabile è quindi quello dei crediti da lavoro e, in particolare quello previsto dall'art. 2956 n. 1 cod. civ., così come risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale 10.06.1966, n. 63 che ha dichiarato parzialmente incostituzionale le norme, limitatamente alla parte in cui consente che la prescrizione del diritto alla retribuzione decorra durante il rapporto di lavoro.

La prescrizione non opera di diritto ma, come noto, deve essere eccepita dal soggetto interessato, che, per poter procedere in tal senso, deve avere la disponibilità del diritto.

L'Amministrazione pubblica non può rinunciare ad eccepire la prescrizione poiché in tal caso rinunciarebbe senza ragione alcuna a risorse pubbliche che appartengono alla collettività e possono essere utilizzate dal singolo funzionario nei soli limiti e con le regole stabilite dalla contabilità pubblica.

Ove eroghi una somma prescritta si verifica una perdita patrimoniale che può configurare un'ipotesi di danno a carico del funzionario pubblico, qualora sussistano tutti gli elementi che concorrono a configurare la responsabilità amministrativa.

In conclusione: l'erogazione dell'incentivo previsto dall'art. 92 comma 5 del codice dei contratti pubblici deve essere ripartito secondo le modalità e nei termini stabiliti dalla contrattazione collettiva integrativa e dal successivo regolamento comunale. Il diritto di credito del dipendente si prescrive nel termine triennale previsto dall'art. 2956, n.1, cod. civ., che non decorre in costanza del rapporto di lavoro.

Ove l'Amministrazione proceda al pagamento di somme di denaro prescritte può configurarsi responsabilità amministrativa in capo al funzionario agente.

INCENTIVO PROGETTAZIONE: A. Barbiero, [Ridotto \(definitivamente\) l'incentivo per la progettazione interna corrispondibile ai dipendenti \(art. 18, comma 4-sexies legge 2/2009\)](http://www.albertobarbiero.net) (tratto da www.albertobarbiero.net).

ENTI LOCALI - LAVORI PUBBLICI - VARI: G.U. 28.01.2009 n. 22, suppl. ord. n. 14/L, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29.11.2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. [Testo del decreto-legge 29.11.2008, n. 185, coordinato con la legge di conversione 28.01.2009, n. 2](#), recante: «Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale»".

N.B.: l'art. 18, comma 4-sexies, riporta l'incentivo alla progettazione interna agli uffici pubblici (con decorrenza 01.01.2009) nella misura dello 0,5%.

PUBBLICO IMPIEGO: Ancora sull'incentivo alla progettazione interna agli enti pubblici.

Martedì 27.01.2009 il Senato ha approvato definitivamente e senza modifiche rispetto alla Camera, giusta la fiducia posta dal Governo, il [ddl 1315](#), di conversione del decreto-legge recante "misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

Ciò significa che dall'01.01.2009 (retroattivamente!!) l'incentivo alla progettazione ritorna allo 0,5% come l'estate scorsa a seguito del dl n. 112/2008.

Al riguardo, giova segnalare la recentissima [circolare 23.12.2008 n. 36](#) della Ragioneria Generale dello Stato (a firma del Ministro Giulio Tremonti) la quale fornisce indicazioni in ordine all'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 61, del decreto-legge 25.06.2008 n. 112. Fra le tante, si tratta anche dell'incentivo che, per comodità di lettura, si riporta integralmente:

"Comma 8 - incentivo per la progettazione: la percentuale del 2% dell'importo posto a base di gara prevista come corrispettivo o incentivo per la progettazione ai sensi dell'articolo 92, comma 5, del decreto legislativo 12.04.2006, n. 163 viene destinata per lo 0,5% alla finalità di incentivo individuata dalla norma de qua e per l'1,5% al versamento ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. Si rinvia a successiva comunicazione l'indicazione degli estremi del capitolo. La riduzione del compenso incentivante, operante a partire dal 1° gennaio 2009, si ritiene debba trovare applicazione a tutti i compensi comunque erogati a decorrere dalla predetta data e non solo ai lavori avviati dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina. Di conseguenza, la riduzione va applicata con riferimento a tutta

l'attività progettuale non ancora remunerata a tale data, anche in presenza di contratti integrativi definiti secondo la previgente disciplina. Il tenore letterale della norma, infatti, laddove parla di destinazione a decorrere dal primo gennaio 2009, appare indicativo di una precisa volontà del legislatore in tal senso.

La disposizione, nella parte in cui prevede la riduzione della percentuale da corrispondere al personale per le predette finalità incentivanti, ha portata generalizzata e opera con riferimento alle pubbliche amministrazioni cui si applica il citato decreto legislativo. Si evidenzia però che -secondo quanto previsto dal comma 17- gli enti territoriali, gli enti di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti del Servizio sanitario nazionale non devono procedere al suddetto versamento. Pertanto, si ritiene che le suddette economie di spesa debbano incidere in termini positivi sui rispettivi saldi di bilancio".

Ora, la circolare di cui sopra è stata emanata per chiarire -tra l'altro- la portata dell'[art. 61, comma 8, del d.l. 25.06.2008 n. 112](#), convertito con modificazioni dalla legge 06.08.2008 n. 133, che ha ridotto l'incentivo (con decorrenza 01.01.2009) nella misura dello 0,5% ad appannaggio dei progettisti dipendenti pubblici e la restante percentuale dell'1,5 ad appannaggio dello Stato in apposito capitolo in entrata del bilancio. A fine anno 2008, però, l'[art. 1, comma 10-quater, della legge 22.12.2008 n. 201](#), di conversione del d.l. 23.10.2008 n. 162, ha ripristinato l'incentivo alla progettazione pari al 2% (con decorrenza 01.01.2009).

Oggi 29.01.2009 potremmo dire che la circolare *de qua* lascia il tempo che trova nel senso che a tutt'oggi l'incentivo è pari al 2%.

Purtroppo, fra qualche giorno sarà pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge di conversione del [ddl 1315](#) ritornando, di fatto, alla formulazione originaria della norma di cui all'estate scorsa. Quindi, è ragionevole dedurre che la recente [circolare 23.12.2008 n. 36](#) della Ragioneria Generale dello Stato sarà più che attuale. In merito si può anche leggere su Il Sole 24 Ore [l'articolo del 27.01.2009](#).

MORALE: ogni commento al riguardo risulta a dir poco pleonastico ... bisogna farsi intelligenti e, quindi, procedere ad adottare con urgenza le determinazioni dirigenziali di liquidazione degli incentivi alla progettazione delle opere pubbliche in corso; e, comunque, prima dell'entrata in vigore della legge di conversione del [ddl 1315](#) che è imminente (dopo la pubblicazione sulla G.U.R.I.).

AGGIORNAMENTO STRAORDINARIO DELLE ORE 21,00: sulla G.U. 28.01.2009 n. 28, suppl. ord. n. 14/L, è stata pubblicata la [L. 28.01.2009 n. 2](#) avente ad oggetto "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29.11.2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

A norma dell'art. 15, comma 5, della legge 23.08.1988 n. 400 le modifiche apportate dalla presente legge di conversione hanno efficacia dal giorno successivo a quello della sua pubblicazione; **quindi, dal 29.01.2009.**

In sostanza, la norma deleteria è l'art. 18, comma 4-sexies di seguito riportata:

"4-sexies. All'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 7 è inserito il seguente:

«7 -bis. A decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo»."

PUBBLICO IMPIEGO: ***Sulla riduzione dell'incentivo alla progettazione interna agli uffici pubblici.***

Così come anticipato con l'aggiornamento dello scorso 14.01.2009, il Governo ha posto la fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico, nel testo delle Commissioni, del disegno di legge ([C 1972](#)) di conversione del decreto-legge 29.11.2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale.

Ciò significa, tra l'altro, che **dal 1° gennaio 2009 l'incentivo alla progettazione interna agli uffici pubblici ritorna allo 0,5%.**

Tuttavia, per una migliore cognizione dell'apparente incomprensibile ed altalenante volontà legislativa, può essere utile ricapitolare la vicenda in questi termini:

- l'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici) dispone l'ammontare dell'incentivo alla progettazione interna pari al 2%;

- l'art. 61, comma 8, del d.l. 25.06.2008 n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 06.08.2008 n. 133, ha ridotto l'incentivo (con decorrenza 01.01.2009) nella misura dello 0,5% ad appannaggio dei progettisti dipendenti pubblici e la restante percentuale dell'1,5 ad appannaggio dello Stato in apposito capitolo in entrata del bilancio.

La motivazione di tale riduzione stava nel fatto di reperire fondi, altrimenti non disponibili, per finanziare i

maggiori costi per la sicurezza e l'ordine pubblico sul territorio nazionale (es.: i militari dislocati in Campania che affiancano le forze dell'ordine);

- l'art. 1, comma 10-quater, della legge 22.12.2008 n. 201, di conversione del d.l. 23.10.2008 n. 162, ha ripristinato l'incentivo alla progettazione pari al 2% (con decorrenza 01.01.2009).

In verità, il ripristino al 2% dell'incentivo non è stata una precisa volontà del legislatore (cheché se ne dica - leggendo qua e là - in forza delle numerose pressioni e/o richieste di ripristino, giunte da più parti) ma, semplicemente, una svista in fase di conversione in legge del d.l. n. 162/2008 poiché, altrimenti, sarebbe venuta meno la copertura finanziaria per le maggiori operazioni di sicurezza e ordine pubblico come sopra ricordato;

- con l'articolo unico, nel testo delle Commissioni, del disegno di legge ([C 1972](#)) di conversione del decreto-legge 29.11.2008 n. 185, approvato dalla Camera lo scorso 15.01.2009 ed ora all'esame del Senato ([S 1315](#)), il legislatore ha posto rimedio alla propria svista ripristinando l'originaria riduzione dell'incentivo cui al d.l. n. 112/2008. Le somme provenienti da tali riduzioni di spesa sono destinante siccome disposto dal comma 17 dell'art. 61 del d.l. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, e precisamente:

"17. Le somme provenienti dalle riduzioni di spesa e le maggiori entrate di cui al presente articolo, con esclusione di quelle di cui ai commi 14 e 16, sono versate annualmente dagli enti e dalle amministrazioni dotati di autonomia finanziaria ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato. La disposizione di cui al primo periodo non si applica agli enti territoriali e agli enti, di competenza regionale o delle province autonome di Trento e di Bolzano, del Servizio sanitario nazionale. Le somme versate ai sensi del primo periodo sono riassegnate ad un apposito fondo di parte corrente. La dotazione finanziaria del fondo e' stabilita in 200 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2009; la predetta dotazione è incrementata con le somme riassegnate ai sensi del periodo precedente. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze una quota del fondo di cui al terzo periodo può essere destinata alla tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico, inclusa l'assunzione di personale in deroga ai limiti stabiliti dalla legislazione vigente ai sensi e nei limiti di cui al comma 22; un'ulteriore quota può essere destinata al finanziamento della contrattazione integrativa delle amministrazioni indicate nell'articolo 67, comma 5, ovvero delle amministrazioni interessate dall'applicazione dell'articolo 67, comma 2. Le somme destinate alla tutela della sicurezza pubblica sono ripartite con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tra le unità previsionali di base interessate. La quota del fondo eccedente la dotazione di 200 milioni di euro non destinate alle predette finalità entro il 31 dicembre di ogni anno costituisce economia di bilancio."

Ciò detto, per quanto appreso da fonti parlamentari di maggioranza, il Ministro Tremonti (tessitore delle manovre economiche degli ultimi mesi) non ha ben compreso la portata negativa sul bilancio degli Enti Locali (e, complessivamente, sulla spesa pubblica) che tale riduzione dell'incentivo porterà con sé.

Invero, gli Enti Locali dovranno ripiegare sulla progettazione esterna con la lievitazione cospicua delle relative spese poiché i propri dipendenti non saranno più disponibili a progettare internamente (il più delle volte fuori orario di lavoro). E se la progettazione sarà data all'esterno ben poco si vedrà arrivare lo Sato della quota pari all'1,5% e, conseguentemente, verrà meno la necessaria copertura finanziaria per le maggiori operazioni di sicurezza e ordine pubblico. Ed allora, il Ministro Tremonti si vedrà costretto a reperire altri fondi cambiando la norma (di riduzione dell'incentivo) che il Senato sta per ripristinare in questi giorni.

MORALE: è questione di tempo, neanche troppo lungo. C'è già l'intenzione del legislatore (di maggioranza) di ritornare entro l'anno 2009 sui propri passi ripristinando il 2% ... non appena il Ministro dell'Economia e delle Finanze si accorgerà di aver clamorosamente sbagliato.

PUBBLICO IMPIEGO: [L'incentivo alla progettazione, interna agli Uffici Tecnici della pubblica amministrazione, ritorna allo 0,5% con decorrenza 01.01.2009.](#)

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento Elio Vito ha posto, a nome del Governo, la fiducia sull'approvazione, senza emendamenti ed articoli aggiuntivi, dell'articolo unico, nel testo delle Commissioni, del disegno di legge (C1972) di conversione del decreto-legge 29.11.2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale. La fiducia sarà votata nella giornata di mercoledì 14.01.2009 a partire dalle ore 15,15. Il nuovo testo licenziato dalle Commissioni prevede l'aggiunta del comma 4-sexies all'art. 18 e, precisamente:

4-sexies. All'articolo 61 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, dopo il comma 7 è inserito il seguente:
«7-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2009, la percentuale prevista dall'articolo 92, comma 5, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12

aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, è destinata nella misura dello 0,5 per cento alle finalità di cui alla medesima disposizione e, nella misura dell'1,5 per cento, è versata ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato per essere destinata al fondo di cui al comma 17 del presente articolo».

anno 2008 ↑

APPALTI: G.U. 22.12.2008 n. 298 "[Testo del decreto-legge 23.10.2008, n. 162 coordinato con la legge di conversione 22.12.2008, n. 201](#) recante: «Interventi urgenti in materia di adeguamento dei prezzi di materiali da costruzione, di sostegno ai settori dell'autotrasporto, dell'agricoltura e della pesca professionale, nonché di finanziamento delle opere per il G8 e definizione degli adempimenti tributari per le regioni Marche ed Umbria, colpite dagli eventi sismici del 1997»".

N.B. è stato ripristinato l'incentivo sulla progettazione pari al 2% di cui al codice dei contratti pubblici (leggi l'art. 1, comma 10-quater).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Parere richiesto dal Sindaco del Comune di Varese (Va) **in merito alla corretta applicazione dell'art. 1, comma 208, della L. 23.12.2005, n. 266 (sulla legittimità dell'inclusione dell'IRAP tra gli oneri riflessi)** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 15.12.2008 n. 101](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: A. Barbiero, [Riduzione dell'incentivo per la progettazione percepibile dai progettisti interni alle Amministrazioni appaltanti](#) (link a www.albertobarbiero.net).

PUBBLICO IMPIEGO: Progetti interni, incentivi ridotti anche in Comune ([articolo Il Sole 24 Ore del 22.09.2008](#) - link a rassegnastampa.formez.it).

ENTI LOCALI: G.U. 21.08.2008 n. 195, suppl. ord. n. 196/L:

- "[Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25.06.2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria](#)" (L. 06.08.2008 n. 133);

- "[Testo del decreto-legge 25.06.2008, n. 112 \(pubblicato nel supplemento ordinario n. 152/L alla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25.06.2008\), coordinato con la legge di conversione 06.08.2008, n. 133 recante: «Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria»](#)" ([file 1](#) - [file 2](#) - [file 3](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: A. Barbiero, [Disciplina incentivi progettazione](#) (tratto da www.albertobarbiero.net).

PUBBLICO IMPIEGO: Parere in materia di **IRAP nell'ambito dei compensi per la progettazione interna, dei compensi per l'avvocatura interna, e degli altri compensi per il personale previsti da specifiche disposizioni legislative e regolamentari. Nozione di onere riflesso** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Veneto, [parere 04.07.2008 n. 49](#)).

INCENTIVO PROGETTAZIONE: Parere su richiesta del Sindaco del Comune di Vigevano (PV), **in relazione alla possibilità di comprendere, all'interno della quota percentuale da ripartire tra i dipendenti per la progettazione interna ai sensi dell'art. 18, comma 1 della L. 109/1994, anche la quota a carico del Comune relativa all'IRAP** (Corte dei Conti, Sez. regionale di controllo Lombardia, [parere 11.02.2008 n. 4](#)).

PUBBLICO IMPIEGO: Incentivo alla progettazione interna.

Il Sindaco del Comune XXX chiede se sia legittimo riconoscere l'incentivo per la progettazione, disciplinato dall'art. 92 del Codice appalti, anche in assenza totale di prestazioni che rientrino nell'attività di progettazione, nelle sue diverse fasi, del piano di sicurezza, della direzione lavori e del collaudo (Regione Piemonte, [parere n. 11/2008](#) - link a www.regione.piemonte.it).

anno 2007 ↑

INCENTIVO PROGETTAZIONE: *Costituisce danno erariale la liquidazione integrale dell'incentivo per la progettazione interna quando parte delle prestazioni progettuali sono affidate a tecnici esterni all'amministrazione.*

... il convenuto ... non ha mai rivestito contestualmente la funzione di progettista, di direttore dei lavori, di responsabile del procedimento e di responsabile del piano della sicurezza, per come affermato dalla difesa. Nello specifico risulta che nell'appalto liquidato con la determina n. 51 del 26.11.2006 l'arch. ... ha svolto solo la funzione di responsabile del procedimento mentre il progettista ed il direttore dei lavori era l'arch. ...; nei lavori liquidati con la determina n. 49 del 09.07.2001 l'arch. ... ha svolto la sola funzioni di progettista nei lavori liquidati con la determina n. 14 del 22.03.2002 e nella determina n. 46 ha svolto la funzione di responsabile del procedimento.

Non si giustifica pertanto in alcuna maniera la liquidazione del compenso nella percentuale dell'1,50 .

Il legislatore, infatti stabilisce che una somma non superiore all'1,5 per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile unico del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori.

Qualora alcune delle predette prestazioni sono affidate a personale esterno le relative quote costituiscono economie.

Ne discende che il tecnico ... avrebbe dovuto ricevere un compenso per la propria attività ma non certo nella percentuale liquidata.

L'arch. ..., in spregio alla disposizione contenuta dall'art. 18 della l. 109/1994, manifestando quindi una grave negligenza ed indifferenza verso le norme che regolano l'azione amministrativa, si autoliquidava per intero parcelle che avrebbero dovuto essere determinate secondo le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione.

La gravità della sua condotta si rileva altresì dalla circostanza che il tecnico comunale procedeva a liquidarsi le suddette somme anche in violazione dell'art. 6 del codice deontologico approvato in calce al c.c.n.l. n. 5 del 1995.

La suddetta disposizione infatti impone al dipendente comunale di astenersi dal prendere provvedimenti che possano arrecargli un qualsiasi vantaggio (Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Calabria, [sentenza 28.09.2007 n. 801](#) - link a www.corteconti.it).