



Repubblica italiana del. n. 358/2015/QMIG

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 21 dicembre 2015

composta dai Magistrati:

Maria Giovanna GIORDANO	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 (G.U. n. 153 del 2.07.2008);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, relativa alle "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

Visto l'atto di indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 avente ad oggetto "*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*", integrato e

modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 17 novembre 2010, n. 54;

Visto il decreto del 13 febbraio 2014, n. 3/2014 di ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

Vista la richiesta di parere del **Presidente della Provincia di Teramo**, pervenuta l'1 dicembre 2015;

Vista l'ordinanza del 18 dicembre 2015, n. 35/2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il relatore, Angelo Maria QUAGLINI.

PREMESSO CHE

Con nota del 28 ottobre 2015, pervenuta a questa Sezione l'1 dicembre 2015 per il tramite del CAL, il Presidente della Provincia di Teramo ha trasmesso una richiesta di parere concernente la corretta interpretazione delle norme in tema di incentivi alla progettazione di cui all'art. 93 del Decreto legislativo n. 163/2006. Più precisamente, l'ente, in sede di predisposizione del regolamento richiesto dalla norma per disciplinare le modalità di erogazione degli incentivi, ravvisa la necessità di un intervento interpretativo di questa Corte sui seguenti due quesiti, tra loro strettamente connessi:

- 1) la possibilità di riconoscere l'incentivo in favore del Responsabile unico del procedimento, anche nell'ipotesi in cui tutte le attività che la legge individua come incentivabili, sia di progettazione sia di direzione dei lavori, sia di collaudo, siano state svolte all'esterno dell'Ente da professionisti all'uopo incaricati;
- 2) se la nozione di "collaboratori" di cui al comma 7^{ter} dell'art. 93 del d.lgs. n.

163/2006 faccia riferimento solamente ai collaboratori con professionalità tecnica (componenti lo staff tecnico delle specifiche figure professionali richiamate dall'art. 93 citato, per lo svolgimento delle attività ivi indicate) ovvero possa essere estesa anche al personale addetto alle altre attività amministrative connesse comunque alla realizzazione dei lavori, quali: le procedure di espropriazione, di accatastamento e frazionamento, procedure di appalto dei lavori, predisposizione dei contratti di appalto, stesura degli atti di gara e provvedimenti amministrativi afferenti ai lavori.

DIRITTO

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla Corte stessa pareri in materia di contabilità pubblica.

La funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi ad orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'ente richiedente. La facoltà attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003; preliminarmente all'esame nel merito, quindi, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che la tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti. La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla

gestione finanziaria dell'ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'ente medesimo ed individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia. La richiesta di parere in esame, provenendo dal Presidente della Provincia, risulta soggettivamente ammissibile.

Sotto il profilo oggettivo, il parere deve essere circoscritto alle questioni attinenti la materia della contabilità pubblica, i cui confini sono stati delineati dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con atto del 27 aprile 2004, successivamente integrato e modificato con la delibera 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo, con la delibera 17 novembre 2010, n. 54. I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria e contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali.

Alla luce di quanto richiamato, il Collegio ritiene che il quesito formulato attenga alla materia della contabilità pubblica, come sopra declinata, in quanto riguarda l'interpretazione di norme, già ripetutamente ammesse all'esercizio dell'attività consultiva della Corte dei conti, in quanto evidentemente dirette al contenimento della spesa pubblica, attraverso l'imposizione di limiti e divieti che riverberano sul livello degli oneri di personale. Inoltre, il quesito è formulato in modo astratto e prescinde dalla soluzione di casi specifici dell'amministrazione istante, essendo invece finalizzato alla predisposizione del regolamento di cui all'art. 93 del Decreto legislativo n. 163/2006.

MERITO

La questione in esame concerne la disciplina degli incentivi alla progettazione di cui all'art. 93 del Decreto legislativo n. 163/2006, su cui si è andata formando nel tempo una copiosa giurisprudenza della Corte dei conti in funzione consultiva, sia in sede regionale sia in sede centrale nomofilattica.

La normativa di riferimento, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 13**bis** del d.l. n. 90/2014, convertito con legge n. 114/2014 – che non hanno tuttavia innovato in modo sostanziale la disciplina rilevante ai fini della soluzione dei quesiti in esame – è rappresentata dai commi 7**bis** e *ter* dell'art. 93 del D.Lgs n. 163/2006 i quali recitano: "A valere sugli stanziamenti di cui al comma 7, le amministrazioni pubbliche destinano ad un fondo per la progettazione e l'innovazione risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro; la percentuale effettiva è stabilita da un regolamento adottato dall'amministrazione, in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare.

L'80 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale e adottati nel regolamento di cui al

comma 7-bis, 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; gli importi sono comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione. Il regolamento definisce i criteri di riparto delle risorse del fondo, tenendo conto delle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle effettivamente assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta, della complessità delle opere, escludendo le attività manutentive, e dell'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo. Il regolamento stabilisce altresì i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro a fronte di eventuali incrementi dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, redatto nel rispetto dell'articolo 16 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, depurato del ribasso d'asta offerto. Ai fini dell'applicazione del terzo periodo del presente comma, non sono computati nel termine di esecuzione dei lavori i tempi conseguenti a sospensioni per accadimenti elencati all'articolo 132, comma 1, lettere a), b), c) e d). La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti. Gli incentivi complessivamente corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente, anche da diverse amministrazioni, non possono superare l'importo del 50 per cento del 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. Il presente comma non si applica al personale con qualifica dirigenziale.

La *ratio* della norma, come precisato dalle SS.RR. in sede di controllo (deliberazione n. 51 del 2011), è quella di destinare una quota di risorse pubbliche *“a incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto in tal caso si tratta all’evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l’amministrazione pubblica; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell’ente interessato”*.

In linea con i principi di efficienza ed economicità, il legislatore mostra un *favor* per l’affidamento a professionalità interne alle amministrazioni aggiudicatrici di incarichi consistenti in prestazioni d’opera professionale, consentendo il riconoscimento agli Uffici tecnici delle amministrazioni aggiudicatrici un compenso ulteriore e speciale, in deroga ai due principi cardine del pubblico impiego: di onnicomprensività della retribuzione e di definizione contrattuale delle componenti economiche, sanciti, rispettivamente, dall’art. 24, comma 3, e dal successivo art. 45, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (cfr. Sezione delle Autonomie deliberazione n. 7/2014).

Come si evince dal richiamato testo novellato, la legge individua alcune regole generali per la ripartizione dell’incentivo in discorso, rimettendone la disciplina concreta (“modalità e criteri”) ad un atto regolamentare interno alla singola amministrazione, assunto previa contrattazione decentrata.

Su alcuni punti fermi che il regolamento interno deve rispettare si registra una generale uniformità di lettura da parte delle Sezioni regionali di controllo, che di seguito si richiamano:

- erogazione ai soli dipendenti espletanti gli incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano

della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e loro collaboratori), riferiti agli appalti di lavori (non, pertanto, negli appalti di fornitura di beni o di servizi);

- puntuale ripartizione del fondo incentivante tra gli incarichi attribuibili (responsabile del procedimento, progettista, responsabili della sicurezza, direttore dei lavori, collaudatori, nonché loro collaboratori), secondo percentuali rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione, da mantenere, tuttavia, entro i binari della logica, congruenza e ragionevolezza (cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, deliberazioni n. 315 del 13/12/2007, n. 70 del 22/06/2005, n. 97 del 19/05/2004);

- devoluzione in economia delle quote del fondo incentivante corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti, ma affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione. Obbligo che impone di prevedere analiticamente nel regolamento interno la graduazione delle percentuali spettanti per ogni incarico espletabile dal personale, in maniera tale da permettere, nel caso in cui alcune prestazioni siano affidate a professionisti esterni, la predetta devoluzione (si rinvia alle deliberazioni dell'Autorità di vigilanza n. 315 del 13/12/2007, n. 35 del 08/04/2009, n. 18 del 07/05/2008 e n. 150 del 02/05/2001);

- devoluzione in economia delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni, anche se svolte da dipendenti interni, prive dell'accertamento di esecuzione dell'opera in conformità ai tempi ed ai costi prestabiliti (novità discendente dal predetto art. 93, comma 7 ter, per gli incarichi attribuiti dopo l'entrata in vigore della legge di conversione n. 114/2014).

Diversamente, si rilevano contrasti interpretativi in relazione ad entrambi i quesiti formulati dalla Provincia di Teramo.

Quesito n. 1

In merito alla possibilità di riconoscere l'incentivo in favore del Responsabile unico

del procedimento, anche nell'ipotesi in cui tutte le attività che la legge individua come incentivabili (di progettazione, di direzione dei lavori e di collaudo) siano state svolte all'esterno dell'Ente da professionisti all'uopo incaricati, una prima linea di lettura appare incline a fornire risposta positiva; tale orientamento, in sintesi, poggia sull'assunto che l'incentivo economico sia finalizzato a remunerare le figure professionali elencate nella norma, inclusa quella del Responsabile del procedimento, purché ricoperte da personale interno all'amministrazione e operanti nell'ambito di procedimenti volti alla realizzazione di opere pubbliche e lavori. In tal senso può essere richiamata la deliberazione della Sezione di controllo per la Liguria (cfr. deliberazione n. 19/2013) secondo la quale *"La soluzione del quesito proposto presuppone la preventiva analisi del ruolo assolto dal Responsabile unico del procedimento, il quale svolge una funzione pregnante all'interno del medesimo, gestendone le varie fasi, assicurando il contraddittorio con le parti private e il coordinamento con gli uffici interni. Tali compiti assumono particolare rilevanza nell'ambito delle procedure di affidamento di opere o servizi. Ciò è confermato dal fatto che anche in caso di incarichi di progettazione o pianificazione a soggetti esterni deve essere nominato comunque un Responsabile unico che coordini le diverse attività svolte dagli incaricati.*

Tale considerazione induce a ritenere che debba essere riconosciuto a tale figura il diritto ad una quota parte dell'incentivo di progettazione, anche in caso di totale affidamento a soggetti esterni delle fasi di progettazione ed esecuzione dell'opera".

In sostanza, secondo l'interpretazione precedentemente descritta, al Responsabile unico del procedimento, in caso di opere pubbliche e lavori, può essere legittimamente attribuito l'incentivo economico, anche se l'attività di progettazione è completamente affidata a figure esterne; ciò, secondo quanto precisato dalla Sezione Liguria, troverebbe giustificazione nella circostanza che i compiti svolti dal RUP nel caso della realizzazione di

opere pubbliche e lavori rimarrebbero sostanzialmente uguali, a prescindere dall'esternalizzazione delle altre attività contemplate dall'art. 93 del D.lgs. 163 del 2006.

Questa prospettiva riecheggia anche in più recenti pronunce della Sezione regionale di controllo per la Lombardia; tra tutte, la deliberazione n. 247/2014 collega l'erogazione dell'incentivo all'espletazione degli *"incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e loro collaboratori), riferiti all'aggiudicazione ed esecuzione "di un'opera o un lavoro" (non, pertanto, di un appalto di fornitura di beni o di servizi)"*, escludendo che la norma richieda *"ai fini della legittima erogazione, il necessario espletamento interno di una o più attività (per esempio, la progettazione), purché il regolamento ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia la quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni"*. In linea con questa interpretazione possono essere citate anche le pronunce della medesima Sezione Lombardia nn. 351 e 236 del 2015 le quali, sebbene vertenti su quesiti differenti dalla tematica in esame, ribadiscono la possibilità di incentivare le attività strumentali alla progettazione anche qualora la stessa venga esternalizzata integralmente.

Una seconda linea interpretativa delle disposizioni in commento emerge dalla deliberazione n. 197 del 2014 della Sezione regionale di controllo per il Piemonte, la quale, chiamata a rispondere in merito alla riconoscibilità dell'incentivo economico al RUP in ipotesi di progettazione affidata all'esterno (sia nel caso in cui anche le altre attività di direzione lavori e collaudo risultino esternalizzate, sia nel caso di direzione lavori interna e collaudo esterno), ha fornito una lettura più restrittiva dell'art. 93 (peraltro già preceduta dalle deliberazioni n. 290 del 9 agosto 2012 e n. 434 del 18 dicembre 2013), stabilendo un nesso funzionale tra il compenso incentivante e lo svolgimento dell'attività

di progettazione all'interno dell'Ente. Le citate deliberazioni subordinano il diritto al compenso incentivante non al mero espletamento delle attività indicate nella norma nell'ambito della realizzazione di opere pubbliche o lavori, ma alla circostanza che la progettazione sia avvenuta all'interno dell'amministrazione. Conseguentemente, *"con specifico riferimento alla figura del responsabile del procedimento (r.u.p.), occorre rilevare che questi normalmente, in base alle previsioni contenute nei singoli regolamenti predisposti dalle amministrazioni ai sensi del citato comma 5 dell'art. 92 del D.lgs. n. 163/2006, partecipa alla ripartizione dell'incentivo, ovviamente sempre in relazione ad atti di progettazione collegati alla realizzazione di opere pubbliche. Occorre sottolineare, però, che la sua partecipazione alla ripartizione degli emolumenti, ai sensi del ridetto comma 5 dell'art. 92 del Codice dei contratti, non avviene in ragione della sua qualifica, ma in relazione al complessivo svolgimento interno dell'attività di progettazione. In sostanza, qualora l'attività venga svolta internamente tutti i soggetti che, a qualsivoglia titolo, collaborano hanno diritto, in base alle previsioni del regolamento dell'ente, a partecipare alla distribuzione dell'incentivo. Qualora, al contrario, l'attività sopra specificata venga svolta all'esterno, non sorgendo il presupposto per la ripartizione di un incentivo fra i vari dipendenti dell'ufficio non vi è neppure un autonomo diritto del responsabile del procedimento ad ottenere un compenso per un'attività che, al contrario, rientra fra i suoi compiti e doveri d'ufficio".*

Con successiva pronuncia (deliberazione n. 17/2015), la Sezione di controllo per il Piemonte ha ulteriormente precisato che, ai fini della riconoscibilità dell'incentivo al RUP, non è necessario che tutte le fasi della progettazione (preliminare, definitiva e esecutiva) siano svolte da personale interno all'Ente, purché il regolamento ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia le quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni.

La soluzione al quesito relativo alla possibilità di attribuire l'incentivo economico al RUP anche in presenza di progettazione, direzione dei lavori e collaudo esternalizzati va, ad avviso di questa Sezione, ricercata richiamando i principi alla base delle disposizioni di cui ai commi 7bis-7quinqües dell'art. 93 del d.lgs. 163/2006 (ex art. 92, commi 5 e 6) e al comma 6 dell'art. 90, come individuati dalle stesse SS.RR in sede di controllo e dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni precedentemente richiamate; le disposizioni in commento, infatti, cercano di contemperare il principio di economicità ed efficienza gestionale dell'amministrazione con l'esigenza di valorizzazione del personale interno chiamato a svolgere attività di natura professionale legate alla progettazione di opere pubbliche. Sotto il primo profilo, l'art. 90, comma 6, limita la possibilità di ricorso dell'amministrazione aggiudicatrice all'esternalizzazione delle attività di progettazione, evitando così aggravii di spesa; sotto il secondo profilo, l'art. 93, commi *7bis* - *7 quinqües*, consente, in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione del pubblico impiego, il riconoscimento di utilità economiche aggiuntive in ragione delle prestazioni professionalmente qualificate, legate all'attività di progettazione, richieste alle specifiche figure professionali ivi indicate, per le quali l'amministrazione evita di avvalersi di soggetti esterni.

Secondo questa ricostruzione l'incentivo economico non appare associato al mero espletamento di funzioni, ma risulta funzionale a favorire l'esercizio di attività legate alla progettazione all'interno dell'amministrazione. In questo modo, infatti, si realizza il bilanciamento di interessi (economia di spesa - valorizzazione delle attività professionali del personale interno) perseguito dalla norma, bilanciamento che verrebbe invece meno qualora l'amministrazione esternalizzasse integralmente le attività incentivate.

Il nesso funzionale tra incentivo e attività di progettazione sembrerebbe inoltre confermato anche dalla collocazione sistematica dell'art. 93 all'interno della Sezione I

“Progettazione interna ed esterna” del codice, dalla rubrica della norma “Livelli della progettazione per gli appalti e per le concessioni” e dalla denominazione del fondo “per la progettazione (80% delle risorse) e l’innovazione (20% delle risorse)”.

Con particolare riferimento alla figura del RUP, oggetto del contrasto interpretativo tra Sezioni regionali, appare condivisibile l’impostazione di fondo della Sezione Piemonte secondo la quale l’attribuzione dell’incentivo non risulta collegata alla mera qualifica; diversamente non si comprenderebbe la *ratio* dell’esclusione dal compenso aggiuntivo del RUP nelle procedure di affidamento di beni e servizi, anch’esso investito di una serie di compiti assimilabili a quelli svolti dal RUP negli appalti di lavori.

L’incentivo deve essere invece correlato alle attività specifiche che il RUP, nelle fattispecie di realizzazione di opere pubbliche e lavori, è chiamato a svolgere a supporto dell’attività di progettazione.

Ciò premesso, in ipotesi di esternalizzazione di tutte le figure previste dall’art. 93, ed in particolare della fase di progettazione, non appare tuttavia possibile escludere a priori che al RUP sia richiesto l’esercizio di compiti funzionali alla progettazione tra quelli elencati nell’art. 10 del Regolamento di cui al DPR 207/2010; si fa riferimento, a titolo esemplificativo, alla redazione del documento preliminare alla progettazione (lettera c); al coordinamento delle attività in presenza di progettazione preliminare (lettera e), definitiva ed esecutiva (lettera f).

Al riguardo, in linea con quanto sopra, la Sezione giurisdizionale per la Calabria (sentenza n. 22/2014) ha riconosciuto la legittimità dell’incentivo concesso al RUP, pur in presenza di esternalizzazione delle attività di progettazione, avendo quest’ultimo redatto il documento preliminare alla progettazione.

In queste ipotesi, dovrebbe essere compito del regolamento dosare l’attribuzione dell’incentivo in relazione alle responsabilità effettivamente assunte, anche

eventualmente operando differenziazioni tra le ipotesi di progettazione esternalizzata o interna.

Quesito n. 2

Il secondo quesito attiene alla nozione di "collaboratori" di cui al comma 7^{ter} dell'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006; la Provincia di Teramo chiede se tale nozione faccia riferimento solamente ai collaboratori con professionalità tecnica (componenti lo staff tecnico delle specifiche figure professionali richiamate dall'art. 93 citato, per lo svolgimento delle attività ivi indicate) ovvero possa essere estesa anche al personale addetto alle altre attività amministrative connesse comunque alla realizzazione dei lavori, quali: le procedure di espropriazione, di accatastamento e frazionamento, procedure di appalto dei lavori, predisposizione dei contratti di appalto, stesura degli atti di gara e provvedimenti amministrativi afferenti ai lavori.

Anche su questo quesito – strettamente connesso con il primo – si riscontra un contrasto interpretativo tra Sezioni regionali. Più precisamente, con deliberazione n. 141 del 2014, la Sezione regionale di controllo per le Marche ha fornito una lettura restrittiva della nozione di collaboratore, escludendo che la stessa possa essere estesa per incentivare il personale tecnico e amministrativo:

- a) addetto ai procedimenti di esproprio;
- b) addetto alle attività relative agli accatastamenti e ai frazionamenti;
- c) responsabile o addetto allo svolgimento della procedura di gara.

Facendo applicazione del principio di tassatività, la pronuncia recita: *"come si è avuto modo di chiarire, il Fondo previsto dall'art. 92 cit. può essere destinato esclusivamente alle specifiche figure professionali ivi individuate, nonché ai loro collaboratori.*

Non trova alcun fondamento normativo una diversa interpretazione della norma

tendente ad ampliare il novero dei soggetti beneficiari.

Pertanto, i dipendenti – tecnici ed amministrativi - diversi dal RUP, dal progettista, dal direttore lavori, dall'incaricato del piano di sicurezza, dal collaudatore e dai relativi collaboratori, benché svolgano attività comunque connesse alla realizzazione di opere pubbliche possono essere incentivati utilizzando soltanto gli ordinari istituti contrattuali e le relative risorse finanziarie stanziare in base alle norme dei vigenti Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro”.

Elementi in favore di una lettura più ampia della nozione di collaboratore e delle attività incentivabili possono trarsi dalla pronuncia della Sezione regionale di controllo per la Lombardia (deliberazione n. 236/2015) la quale, sebbene non avesse ad oggetto la qualificazione della nozione di collaboratore, ha ritenuto ammissibile l'incentivo economico anche per le attività attinenti alla fase di gestione degli appalti di opere nel caso di attività di progettazione esterna, in particolare con riferimento a quelle relative alle operazioni di scelta del contraente, di redazione del bando di gara, dei procedimenti di aggiudicazione, liquidazione, verifica in corso d'opera e controllo di conformità dell'opera. Ciò nella considerazione che tali attività possano essere considerate di supporto alla progettazione.

Ad avviso di questa Sezione, la tesi restrittiva sostenuta dalla Sezione di controllo per le Marche appare maggiormente in linea con il principio di tassatività che caratterizza la disciplina degli incentivi alla progettazione, derogatoria rispetto al principio di onnicomprensività delle retribuzioni del pubblico impiego e, pertanto, non suscettibile di estensione analogica. Conseguentemente, la nozione di collaboratore dovrebbe essere limitata allo staff tecnico di supporto alle figure professionali esplicitamente individuate dall'art. 93 d.lgs. 163/2006, per lo svolgimento di attività strettamente connesse con la progettazione, evitando così un'estensione del perimetro applicativo degli incentivi,

attraverso la nozione di "collaboratore".

P.Q.M.

la Sezione, in presenza del contrasto interpretativo sulle questioni oggetto della richiesta di parere, dispone la rimessione degli atti al Presidente della Corte dei conti per le valutazioni di competenza, ai sensi dell'art. 6, comma 4 ,del d.l. n. 174 del 10/10/2012, convertito con legge n. 213 del 07/12/2012, in ordine all'opportunità di sottoporre alla Sezione delle Autonomie o alle Sezioni Riunite, le seguenti questioni di massima:

- 1) "se sia possibile riconoscere l'incentivo di cui all'art. 93 d.lgs. n. 163/2006 in favore del Responsabile unico del procedimento, anche nell'ipotesi in cui tutte le attività che la legge individua come incentivabili, sia di progettazione sia di direzione dei lavori, sia di collaudo, siano state svolte all'esterno dell'Ente da professionisti all'uopo incaricati";
- 2) "se la nozione di "collaboratori" di cui al comma 7^{ter} dell'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006 faccia riferimento solamente ai collaboratori con professionalità tecnica (componenti lo staff tecnico delle specifiche figure professionali richiamate dall'art. 93 citato, per lo svolgimento delle attività ivi indicate) ovvero possa essere estesa anche al personale addetto alle altre attività amministrative connesse comunque alla realizzazione dei lavori, quali: le procedure di espropriazione, di accatastamento e frazionamento, procedure di appalto dei lavori, predisposizione dei contratti di appalto, stesura degli atti di gara e provvedimenti amministrativi afferenti ai lavori".

La pronuncia sulla richiesta di parere formulata dalla Provincia di Teramo è conseguentemente sospesa.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della segreteria, all'Ufficio

di Presidenza della Corte dei conti e alla Provincia richiedente.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio 21 dicembre 2015

L'Estensore
F.to Angelo Maria QUAGLINI

Il Presidente
F.to Maria Giovanna GIORDANO

Depositata in Segreteria il 22 dicembre 2015
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
F.to Lorella GIAMMARIA