



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

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Gianluca Braghò	Primo Referendario
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Referendario (relatore)
dott. Andrea Luberti	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario

nella camera di consiglio del 26 marzo 2015

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004 con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota del 26/02/2015 con la quale il Sindaco del comune di Alzano Lombardo (BG) ha

chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Sindaco del comune di Alzano Lombardo, con nota del 26/02/2015, ha formulato una richiesta di parere avente ad oggetto la disciplina dei c.d. incentivi alla progettazione.

Premette che l'amministrazione sta predisponendo le modalità ed i criteri, da sottoporre alla contrattazione decentrata e da recepire in un regolamento interno, per la costituzione del fondo per la progettazione e l'innovazione, disciplinato dall'art 93, commi 7-bis, 7-ter e 7-quater del d.lgs. n. 163/2006. A tal fine, pone i seguenti due quesiti:

- se possa beneficiare dell'incentivo il coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, qualora l'attività venga svolta da personale interno, munito dei prescritti requisiti di formazione;
- se si debba considerare economia la quota parte dell'incentivo corrispondente alle prestazioni svolte da soggetti esterni all'ente, per carenza di personale interno munito dei prescritti requisiti di formazione.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali è inserita nel quadro delle competenze che la legge n. 131 del 2003, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha attribuito alla Corte dei conti.

In relazione allo specifico quesito formulato dal sindaco del comune di Alzano Lombardo (BG), il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (si rinvia, per tutte, alla delibera della Sezione dell'11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di

disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva per l'attivazione di questa particolare forma di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede, nel caso del comune, il Sindaco quale organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere, in quanto riveste il ruolo di rappresentante dell'Ente.

Il presente presupposto soggettivo sussiste nel quesito richiesto dal Sindaco del comune di Alzano Lombardo, con nota del 26 febbraio 2015.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguitamento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali. Lo svolgimento della funzione è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri *in materia di contabilità pubblica*.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che, anzi, le attribuzioni consultive si connotano sulle funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, comma 31 del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010). Il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa o nei casi di interferenza, in concreto, con competenze di altri organi giurisdizionali.

Tanto premesso, l'istanza del sindaco di Alzano Lombardo risulta ammissibile, afferendo all'interpretazione di norme disciplinanti limiti generali imposti al trattamento retributivo accessorio spettante al personale dipendente.

Esame nel merito

In via preliminare la Sezione precisa che la decisione circa l'applicazione in concreto delle

disposizioni in materia di contabilità pubblica è di esclusiva competenza dell'ente locale, rientrando nella discrezionalità e responsabilità dell'amministrazione. Quest'ultimo, tuttavia, potrà orientare la sua decisione in base alle conclusioni contenute nel presente parere.

Risulta necessario premettere che il legislatore, dopo aver abrogato l'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006, ha mantenuto ferma la possibilità di attribuzione di un incentivo ai dipendenti degli enti pubblici cui sono conferiti incarichi tecnici nell'ambito delle procedure di aggiudicazione ed esecuzione di un'opera pubblica, salvo ridisciplinarne presupposti e limiti nel nuovo "fondo per la progettazione e l'innovazione" previsto dall'art. 13-bis della legge n. 114/2014. Quest'ultima norma ha inserito, nell'art. 93 del codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 163/2006, quattro nuovi commi, di cui si riporta, per comodità espositiva, il contenuto del 7-bis e del 7-ter, rilevanti ai fini del presente parere:

7-bis. *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.*

7-ter. *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.

Di conseguenza, a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 114/2014, di conversione del d.l. n. 90/2014, i comuni, come tutte le altre pubbliche amministrazioni, devono fare riferimento, per l'erogazione degli incentivi al personale interno incaricato di attività tecniche nell'ambito del procedimento di aggiudicazione ed esecuzione di un'opera pubblica, alla novella legislativa, con conseguente necessaria adozione di un nuovo regolamento interno che stabilisca la percentuale massima destinata a tali compensi (comma 7-bis) ed un nuovo accordo integrativo decentrato, da recepire nel regolamento, che stabilisca i criteri di ripartizione (comma 7-ter). Entrambi devono adeguarsi alle novità normative, su alcune aspetti delle quali la Sezione ha avuto già modo di soffermarsi (cfr. deliberazioni n. 246/2014/PAR, 247/2014/PAR, n. 300/2014/PAR).

Nelle deliberazioni della Sezione n. 425/2012/PAR e n. 453/2012/PAR, dopo averne richiamato il tenore letterale, è stato sottolineato come la norma (oggi l'art. 93, commi 7-bis, 7-ter e 7-quater, del d.lgs. n. 163/2006) vada letta nel complessivo contesto delle modalità d'affidamento degli incarichi tecnico professionali, previsti dalla legislazione in materia di contratti pubblici. Quest'ultima (cfr. artt. 10, 84, 90, 112, 120 e 130 del d.lgs. 163/2006) è informata da un principio generale, codificato anche dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale i predetti incarichi possono essere conferiti a soggetti esterni al plesso amministrativo solo se non si disponga di professionalità adeguate nel proprio organico e tale carenza non sia altrimenti risolvibile con strumenti flessibili di gestione delle risorse umane. Tale presupposto mira a preservare le finanze pubbliche, oltre che a valorizzare il personale interno alle amministrazioni.

Pertanto, nelle ipotesi ordinarie in cui gli incarichi tecnici siano espletati da personale interno occorre far riferimento, ai fini della loro remunerazione, alle regole generali previste per il pubblico impiego, il cui sistema retributivo è conformato da due principi cardine, quello di definizione contrattuale delle componenti economiche e quello di onnicomprensività della retribuzione (cfr. artt. 2, 24, 40 e 45 del d.lgs. n. 165/2001). Tuttavia, la fonte legislativa, oltre a disciplinare la struttura ed i livelli di contrattazione nel pubblico impiego (cfr. artt. 2, 24, 40 e 45 d.lgs. 165/2001) può, in omaggio al generale sistema delle fonti, disciplinare in modo diretto l'ammontare del trattamento economico (si rimanda, per esempio, ai precetti posti dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010), nonché attribuire ulteriori specifici compensi (come nel caso dell'art. 93, commi 7-bis e seguenti, del d.lgs. n. 163/2006).

Il c.d. "incentivo alla progettazione" (la cui denominazione risale all'art. 18 dell'abrogata legge n. 109/1994), costituisce, infatti, uno di quei casi nei quali il legislatore, derogando al principio per cui il trattamento economico è fissato dai contratti collettivi, attribuisce un compenso ulteriore e speciale, rinviando ai regolamenti dell'amministrazione ed alla contrattazione decentrata, i criteri e le modalità di ripartizione.

Come evincibile dalla lettera del comma, la legge pone alcuni paletti per la ripartizione del predetto incentivo, rimettendone la disciplina concreta (*"modalità e criteri"*) ad un regolamento interno assunto previa contrattazione decentrata (in virtù della novella legislativa del 2014, risulta chiarita la competenza della sola amministrazione, a mezzo di atto regolamentare, per la quantificazione del fondo, nella percentuale massima del 2% dell'importo posto a base di gara).

Limitando l'analisi ai quesiti avanzati dal comune istante, i punti fermi che il regolamento interno deve rispettare (sull'impossibilità da parte del regolamento di derogare a quanto previsto dalla legge o di attribuire compensi non previsti, si rimanda al parere della Sezione n. 259/2012) sono i seguenti:

- erogazione ai soli dipendenti espletanti gli incarichi 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);

- 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 logicità, congruenza e ragionevolezza (cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, deliberazioni n. 315/2007, n. 70/2005, n. 97/2004);

- 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, e graduare, le 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 sui contratti pubblici n. 315/2007, n. 35/2009, n. 18/2008 e n. 150/2001).

Alla luce di tali premesse, per quanto concerne il primo quesito posto dal comune istante, si evidenzia come l'art. 151 del DPR n. 207/2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del d.lgs. n. 163/2006) dispone che le funzioni del coordinatore per l'esecuzione dei lavori previsti dalla vigente normativa sulla sicurezza nei cantieri (d.lgs. n. 81/2008, c.d. testo unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro) possono essere svolte dal direttore lavori, qualora sia provvisto dei requisiti previsti dalla normativa stessa. Nell'eventualità, invece, che il direttore dei lavori non svolga le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori, le stazioni

appaltanti prevedono la presenza di almeno un direttore operativo, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa, che svolga le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

L'art. 98 del d.lgs. n. 81/2008 disciplina i presupposti per l'espletamento di tale attività, imponendo una serie di requisiti professionali e di formazione, analiticamente elencati, che debbono essere posseduti, come ricordato dal comune istante, anche dal personale delle pubbliche amministrazioni chiamato ad espletare tale incarico all'interno del procedimento di esecuzione di un'opera pubblica.

I compiti del coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione sono elencati nell'articolo 92, comma 1, del citato d.lgs. n. 81/2008 (verifica dell'applicazione, da parte delle imprese esecutrici, delle disposizioni contenute nel piano di sicurezza e di coordinamento; verifica dell'idoneità di quest'ultimo; segnalazione al committente o al responsabile dei lavori delle inosservanze riscontrate; proposta di sospensione dei lavori o della risoluzione del contratto, etc.). Inoltre, deve assicurare il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 131 del d.lgs. n. 163/2006, che ribadisce, integrandole in parte, per quanto riguarda la specifica materia dei lavori pubblici, quanto prescritto, in linea generale, dal d.lgs. n. 81/2008.

L'attività di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione costituisce, pertanto, una delle attività che fanno capo alla direzione dei lavori, ufficio che, come disposto dall'art. 130 del d.lgs. n. 163/2006, tutte le amministrazioni aggiudicatrici sono obbligate ad istituire per garantire la corretta esecuzione dei lavori pubblici. Tale ufficio è costituito da un direttore dei lavori ed, eventualmente, da assistenti, denominati direttori operativi (a cui può essere attribuita, come visto, la funzione di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione) e ispettori di cantiere (cfr. artt. 147 e seguenti del DPR n. 207/2010).

Pertanto, l'attività di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, quando espletata dal personale tecnico interno, investito della funzione di direttore dei lavori o di direttore operativo (collaboratore del primo), può beneficiare dell'incentivo previsto dal novellato art. 93, comma 7-ter del d.lgs. n. 163/2006. Naturalmente, in sede di contrattazione integrativa, è necessario considerare autonomamente le due funzioni (quella di direttore dei lavori e quella di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione), in modo da attribuire correttamente ai dipendenti incaricati la quota del fondo costituito dall'amministrazione ai sensi dei commi 7-bis e 7-ter (pari al 80% di una percentuale, nel limite massimo del 2%, dell'importo posto a base di gara). Nel caso in cui, infatti, l'attività di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione sia espletata dallo stesso direttore dei lavori, munito dei prescritti requisiti professionali e di formazione, quest'ultimo potrà beneficiare di una quota di fondo riferita anche a tale attività (percentuale della quota di fondo spettante all'ufficio di direzione dei lavori). Nel caso in cui, invece, la funzione sia espletata da un direttore operativo, sarà quest'ultimo a poter beneficiare della quota dell'incentivo riferita al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione (mentre, simmetricamente, il direttore dei lavori potrà percepire un incentivo decurtato della

percentuale spettante al direttore operativo).

Per quanto riguarda il secondo quesito posto dal comune istante, la Sezione si limita a ricordare come la nuova disciplina legislativa (art. 93, comma 7-ter, penultimo periodo) ribadisca la confluenza in economia delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti interni, ma affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione. Il preceitto normativo non distingue in base alla motivazione dell'attribuzione dell'incarico a professionisti esterni, ma àncora la devoluzione in economia della corrispondente quota parte del fondo incentivante alla mera ricorrenza di tale presupposto. La regola non fa che esprimere un principio di carattere generale, posto dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale "*Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese*".

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Lombardia, in relazione ai quesiti posti dalla Provincia istante, ritiene che l'attività di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, quando espletata dal personale tecnico interno, investito della funzione di direttore dei lavori o di direttore operativo, può beneficiare dell'incentivo previsto dal novellato art. 93, comma 7-ter del d.lgs. n. 163/2006. Ribadisce, altresì, che le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti interni, ma affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione, confluiscono in economia.

Il magistrato relatore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott.ssa Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
12 maggio 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)