



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati *:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	referendario

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 3 febbraio 2021
Richiesta di parere della Provincia di Modena

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

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

Visti la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle autonomie locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta di parere del 4 dicembre 2020 avanzata dal Presidente della Provincia di Modena;

Vista la nota di sintesi istruttoria del gruppo tecnico del C.A.L. sulla richiesta di parere formulata;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 10 del 2 febbraio 2021 con la quale la Sezione è stata convocata, tramite piattaforma *Teams*, per la camera di consiglio del 3 febbraio 2021;

Udito nella camera di consiglio il relatore dott.ssa Elisa Borelli;

Fatto

Il Presidente della Provincia di Modena ha formulato la seguente richiesta di parere:

"Preso atto degli artt. 101 comma 3, lett. d) e 113 commi 1 e 2 del D.Lgs. 50/2016, si ritiene legittimo riconoscere gli incentivi spettanti ai sensi dell'art. 113 ai dipendenti interni dell'Amministrazione anche al personale dell'ufficio di Direzione Lavori che svolge il ruolo di coordinatore per l'esecuzione ai sensi del d.lgs. 81/2008?"

Diritto

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

1.1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle regioni e, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminarmente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, sua generalità ed astrattezza,

mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.2. In relazione al primo profilo, la richiesta risulta ammissibile in quanto sottoscritta dal Presidente della Provincia.

1.3. In relazione al secondo profilo, quello oggettivo, la richiesta di parere, chiedendo di chiarire l'ambito di applicazione degli incentivi per funzioni tecniche, è ammissibile in quanto la questione posta all'esame di questa Sezione attiene alla materia della contabilità pubblica, presenta il requisito della generalità e astrattezza e non interferisce con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale.

1.3.1. Quanto al primo aspetto, occorre delineare i contorni della materia della contabilità pubblica, come fissati dalla giurisprudenza contabile, consistenti nel sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici.

La funzione di consulenza riconosciuta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, coerentemente con le finalità di coordinamento della finanza pubblica perseguite dalla legge attributiva, si esplica esclusivamente su quesiti attinenti all'interpretazione di norme di contabilità e finanza pubblica, in modo da assicurarne una uniforme applicazione da parte delle autonomie territoriali.

La citata deliberazione 54/CONTR/2010 ha delineato una nozione unitaria 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; pertanto, la funzione consultiva deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche.

Il quesito posto all'odierno esame del Collegio rispetta tale requisito in quanto riguarda una materia, quella degli incentivi per funzioni tecniche, certamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica e, in particolare, alla gestione delle spese, e sulla quale peraltro si è formata una ricca giurisprudenza consultiva di merito della Corte dei conti (si vedano, da ultimo, le deliberazioni n. 87/2020/PAR del 12 ottobre 2020 e n. 120/2020/PAR del 9 dicembre 2020 di questa Sezione regionale di controllo).

1.3.2. Quanto al secondo aspetto nel quale si articola il profilo oggettivo di ammissibilità, il parere di questa Corte può essere fornito solo rispetto a questioni di carattere generale che si prestino ad essere considerate in astratto, escludendo, pertanto, ogni valutazione su atti o casi specifici che determinerebbe

un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione.

Sotto questo aspetto il Collegio rileva che il parere è reso sotto il profilo generale ed astratto dell'interpretazione del precetto essendo la remunerazione degli incentivi per funzioni tecniche questione suscettibile di interessare gli enti in generale, fermo restando che rimane riservata alla sfera di discrezionalità dell'Ente l'applicazione alle fattispecie concrete del principio enunciato in questa sede.

1.3.3. Il Collegio ritiene, altresì, sussistente l'ulteriore requisito di ammissibilità oggettiva del quesito consistente nella non interferenza della valutazione con le altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti, nonché con quelle di altri organi giurisdizionali ovvero di soggetti pubblici investiti dalla legge di funzioni di controllo o di consulenza in determinate materie.

2. L'esame nel merito dei quesiti

2.1. Passando, quindi, al merito, l'art. 89 (*"Definizioni"*), comma 1, lett. f), del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, definisce il coordinatore in materia di sicurezza e di salute durante la realizzazione dell'opera come il *"soggetto incaricato, dal committente o dal responsabile dei lavori, dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 92"*. L'art. 89 stabilisce, altresì, un regime di incompatibilità per cui il coordinatore durante la realizzazione dell'opera non può essere il datore di lavoro delle imprese affidatarie ed esecutrici o un suo dipendente o il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), a meno che non vi sia coincidenza fra committente e impresa esecutrice.

I compiti del coordinatore per l'esecuzione dei lavori attengono alla fase di realizzazione dell'opera e sono elencati all'art. 92 del citato d.lgs. n. 81/2008. In particolare, l'art. 92, nel disciplinare i compiti, prevede che il coordinatore, durante la realizzazione dell'opera:

a) verifica l'applicazione da parte delle imprese e dei lavoratori autonomi dell'applicazione delle disposizioni del piano di sicurezza e coordinamento;

b) verifica l'idoneità del piano operativo di sicurezza e della continua coerenza con il piano di sicurezza e coordinamento e con il fascicolo di cui all'art.91, comma 1, lett. b);

c) organizza tra i datori di lavoro, ivi compresi i lavoratori autonomi, la cooperazione ed il coordinamento delle attività nonché la loro reciproca informazione;

d) verifica l'attuazione di quanto previsto negli accordi tra le parti sociali al fine di realizzare il coordinamento tra i rappresentanti della sicurezza finalizzato al miglioramento della sicurezza in cantiere;

e) segnala al committente o al responsabile dei lavori, previa contestazione scritta alle imprese e ai lavoratori autonomi interessati, le inosservanze alle disposizioni degli articoli 94, 95, 96 e 97, comma 1 (obblighi dei lavoratori autonomi, dei datori di lavoro e dei preposti, misure generali di tutela e obblighi per la sicurezza dei datori di lavoro dell'impresa affidataria), e alle prescrizioni del piano di sicurezza, ove previsto, e propone la sospensione dei lavori, l'allontanamento delle imprese o dei lavoratori autonomi dal cantiere, o la risoluzione del contratto. Nel caso in cui il committente o il responsabile dei lavori non adotti alcun provvedimento in merito alla segnalazione, senza fornire idonea motivazione, il coordinatore per l'esecuzione dà comunicazione dell'inadempienza all'AUSL e alla direzione provinciale del lavoro territorialmente competenti;

f) sospende, in caso di pericolo grave e imminente, direttamente riscontrato, le singole lavorazioni fino alla verifica degli avvenuti adeguamenti effettuati dalle imprese interessate;

g) in taluni casi, redige il piano di sicurezza e di coordinamento e predispose il fascicolo, di cui all'art. 91, comma 1, lettere a) e b).

Secondo quanto prescrive l'art. 90, comma 4, del d.lgs. 81/2008, la sua nomina è obbligatoria nei cantieri in cui è prevista la presenza di più imprese esecutrici, anche non contemporanea.

L'art. 98 prescrive specifici requisiti di formazione (laurea conseguita in determinate classi e corso specifico di formazione) e tirocinio (espletamento di attività lavorativa nel settore delle costruzioni per periodi variabili da uno a tre anni a seconda del titolo di studio posseduto).

2.2. Il codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 fa riferimento a tale figura professionale nell'art. 101 (*"Soggetti delle stazioni appaltanti"*) e, quindi, nell'ambito delle disposizioni contenute nel Titolo V *"Esecuzione"* della Parte II *"Contratti di appalto per lavori servizi e forniture"*.

Al comma 1 dell'art. 101 si prevede che *"La esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi, forniture, è diretta dal responsabile unico del procedimento, che controlla i livelli di qualità delle prestazioni. Il responsabile unico del procedimento, nella fase dell'esecuzione, si avvale del direttore dell'esecuzione del contratto o del direttore dei lavori, del coordinatore in materia di salute e di sicurezza durante l'esecuzione previsto dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, nonché del collaudatore ovvero della commissione di collaudo,*

del verificatore della conformità e accerta il corretto ed effettivo svolgimento delle funzioni ad ognuno affidate”.

Ai sensi dell’art. 101, comma 1, dunque, il coordinatore per l’esecuzione dei lavori è una delle figure, insieme, a quella del direttore dei lavori e ad altre, di cui si avvale il responsabile unico del procedimento nella fase dell’esecuzione.

Al comma 3, lett. d), del medesimo art. 101 si prevede, poi, che il direttore dei lavori si fa carico di tutte le attività e dei compiti a lui espressamente demandati dal codice, nonché anche di quella di *“svolgere, qualora sia in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente sulla sicurezza, le funzioni di coordinatore per l’esecuzione dei lavori. Nel caso in cui il direttore dei lavori non svolga tali funzioni le stazioni appaltanti prevedono la presenza di almeno un direttore operativo, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa, a cui affidarle”.*

Pertanto, l’art. 101, comma 3, lett. d) dispone che il ruolo di coordinatore per l’esecuzione dei lavori debba essere ricoperto:

- dal direttore dei lavori, se in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa vigente in materia di sicurezza;
- ovvero, nel caso in cui il direttore dei lavori non svolga le funzioni di coordinatore per l’esecuzione dei lavori, da un direttore operativo in possesso dei requisiti previsti dalla normativa.

Quindi, tale disposizione, nel rispetto del regime di incompatibilità prescritto dal citato art. 89 del d.lgs. n. 81/2008 secondo cui il coordinatore per l’esecuzione dei lavori non può coincidere con il datore di lavoro delle imprese affidatarie ed esecutrici o con un suo dipendente o con il responsabile del servizio di prevenzione e protezione (RSPP), indica all’ente quali figure professionali devono, l’una in subordine all’altra, essere incaricate di svolgere le funzioni del coordinatore per l’esecuzione dei lavori.

2.3. Ciò premesso, si ritiene utile soffermarsi sull’art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 per darne una lettura sistematica, anche alla luce del già richiamato art. 101, così come richiesto, peraltro, dalla Provincia di Modena.

L’art. 113, rubricato *“Incentivi per funzioni tecniche”*, ai commi 1, 2 e 3, prevede che gli oneri inerenti alla progettazione, alla direzione dei lavori ovvero al direttore dell’esecuzione, alla vigilanza, ai collaudi tecnici e amministrativi ovvero alle verifiche di conformità, al collaudo statico, agli studi e alle ricerche connessi, alla progettazione dei piani di sicurezza e di coordinamento e al coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione quando previsti ai sensi del d.lgs. n. 81/2008, alle prestazioni professionali e specialistiche necessari per la

redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio fanno carico agli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti.

A valere su tali stanziamenti, le amministrazioni aggiudicatrici destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, di RUP, di direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, di collaudatore statico ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e dei costi prestabiliti.

L'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo è ripartito, per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale, sulla base di apposito regolamento adottato dalle amministrazioni secondo i rispettivi ordinamenti, tra il responsabile unico del procedimento e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2 del medesimo art. 113, nonché tra i loro collaboratori.

Quindi, per quanto riguarda, nello specifico, gli incentivi per funzioni tecniche, l'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50 del 2016, da un lato, riproducendo, soltanto parzialmente, analoghe disposizioni previgenti (art. 18 della legge n. 109 del 1994, e successive modifiche ed integrazioni, e art. 92, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 163 del 2006, confluito in seguito nell'art. 93, commi 7-bis e seguenti, del medesimo decreto legislativo) e, dall'altro, innovando rispetto ad esse, consente alle amministrazioni aggiudicatrici, previa adozione di un regolamento interno e stipula di un accordo di contrattazione decentrata, di destinare, a valere sugli stanziamenti di cui al precedente comma 1, ad un apposito fondo risorse finanziarie, in misura non superiore al 2 per cento, modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara. Tale fondo può essere finalizzato a premiare le funzioni tecniche svolte dai dipendenti interni esclusivamente per le attività ivi indicate. Il successivo comma 3 della medesima disposizione estende la possibilità di erogare gli incentivi anche ai rispettivi "collaboratori".

2.4. A tale riguardo, si rende necessario operare un raffronto con le previgenti disposizioni in materia di funzioni incentivabili per cogliere le analogie

e le differenze rispetto all'attuale disciplina dettata dall'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016.

In particolare, l'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/2016, prima di essere abrogato dall'art. 13 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, prevedeva che: *"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. omissis."*

Dalla lettura di tale disposizione si coglie una prima, importante differenza: le figure professionali, piuttosto che le attività, costituivano oggetto della ripartizione della somma destinata ad incentivare il personale interno che ricopriva, per l'appunto, i ruoli di *"responsabile del procedimento"*, *"incaricato della redazione del progetto"*, *"incaricato della redazione del piano della sicurezza"*, *"incaricato della direzione dei lavori"*, *"incaricato del collaudo"*, nonché di *"collaboratore"* di una o di alcune delle figure professionali appena richiamate.

Inoltre, rispetto al dettato normativo previgente di cui all'art. 92, comma 5, del d.lgs n. 163/2006, il nuovo testo normativo non contempla la figura dell'incaricato della redazione del piano della sicurezza.

Contestualmente all'abrogazione dell'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006 il D.L. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, ha introdotto, per quanto di interesse in questa sede, i commi *7-bis* e *7-ter* dell'art. 93 che così recitavano:

"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; omissis."

L'allora vigente art. 151 del "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»" di cui al D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 (abrogato dal d.lgs. n. 50/2016 che ha, di fatto, reintrodotto un'analogia disposizione al già richiamato art. 101, comma 3, lett. d)), prevedeva, poi, che le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori potessero essere svolte dal direttore dei lavori, se provvisto dei requisiti previsti dalla normativa in materia di sicurezza. Nell'eventualità, invece, che il direttore dei lavori non svolgesse le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori, le stazioni appaltanti dovevano prevedere la presenza di almeno un direttore operativo, in possesso dei requisiti previsti dalla normativa, che svolgesse le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori.

Nell'ambito del quadro normativo appena delineato un orientamento della giurisprudenza contabile (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n.114/PAR/2014) aveva ritenuto che, ai fini dell'incentivo previsto dall'art. 92, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006, l'attività del personale interno all'ente adibito alla mansione di coordinatore per l'esecuzione dei lavori dovesse trovare copertura all'interno dell'aliquota attribuita all'ufficio del direttore dei lavori. Purtroppo, secondo tale orientamento ermeneutico, sarebbe stata cura del regolamento dell'ente prevedere una maggiorazione della quota dell'incentivo spettante al direttore dei lavori o al direttore operativo in qualità di collaboratore del direttore dei lavori per l'incarico di coordinatore per l'esecuzione dei lavori, quale specifica responsabilità professionale connessa alle peculiari prestazioni da svolgere. Tale riconoscimento si giustificava anche alla luce dell'intento della norma contenuta nell'art. 92, comma 5, del Codice dei contratti che era quello di privilegiare l'apporto delle professionalità interne, incentivandone l'utilizzo, qualunque fosse la fase dei lavori nella quale esse operavano, dalla progettazione al collaudo.

Come indicato da altra parte della giurisprudenza contabile (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 193/2015/PAR), l'attività di coordinatore della sicurezza in fase di esecuzione, quando espletata dal

personale interno all'amministrazione, investito della funzione di direttore dei lavori o di direttore operativo (quest'ultimo nella veste di collaboratore del primo), poteva beneficiare dell'incentivo previsto dall'art. 93, comma 7-ter del d.lgs. n. 163/2006. Nel caso in cui l'attività di coordinatore per l'esecuzione dei lavori fosse stata espletata dal direttore dei lavori, munito dei prescritti requisiti professionali e di formazione, quest'ultimo avrebbe beneficiato di una quota del fondo riferita anche a tale attività (corrispondente ad una percentuale della quota del fondo spettante all'ufficio di direzione dei lavori). Invece, nel caso in cui la funzione fosse stata svolta da un direttore operativo, sarebbe stato quest'ultimo a beneficiare della quota dell'incentivo riferita alla funzione di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione.

2.5. Ciò premesso, appare chiaro che l'art. 113 del d.lgs. n.50/2016 ha profondamente innovato il precedente sistema degli incentivi ai dipendenti tecnici interni delle pubbliche amministrazioni determinando il passaggio dall'istituto del *"fondo per la progettazione e l'innovazione"* (art. 93, comma 7-bis, del d.lgs. n. 163/2006) all'istituto degli *"incentivi per funzioni tecniche"*. In sostanza, con la nuova normativa, è stata abrogata la precedente disciplina sugli incentivi per la progettazione (a sua volta più volte modificata nel corso degli anni) ed è stata introdotta una nuova fattispecie di incentivi *"per funzioni tecniche"* volti a premiare attività, alcune delle quali prima non incentivate, tese ad assicurare l'efficacia della spesa e la corretta realizzazione dell'opera. Come espressamente evidenziato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 7/SEZAUT/2017/QMIG e ribadito dalla stessa Sezione nella deliberazione n. 2/SEZAUT/2019/QMIG, *"il compenso incentivante previsto dall'art. 113, comma 2, del nuovo codice degli appalti non è sovrapponibile all'incentivo per la progettazione di cui all'art. 93, comma 7-ter, d.lgs. n. 163/2006, oggi abrogato"* e, secondo questa Sezione, neanche all'incentivo previsto dall'art. 92, comma 5, d.lgs. n. 163/2006.

È evidente, comunque, che, per quanto diversi, sia il previgente istituto del fondo per la progettazione e l'innovazione che il nuovo istituto degli incentivi per funzioni tecniche costituiscono eccezioni al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico. Tale aspetto risulta fondamentale per l'esatta determinazione del perimetro di applicazione della disciplina indicata, non essendo disponibile, come si dirà più avanti, spazio per interpretazioni analogiche. Gli incentivi per funzioni tecniche potranno quindi essere riconosciuti solo per le attività espressamente previste dalla legge.

2.6. Ciò premesso, per quanto riguarda il quesito posto dalla Provincia con il quale si chiede se la funzione di coordinatore per l'esecuzione, per il fatto di rientrare tra quelle obbligatoriamente deputate ai componenti dell'ufficio di direzione dei lavori, rientri implicitamente tra quelle incentivabili ai sensi dell'art. 113, comma 2, d.lgs. n. 50/2016, si svolgono di seguito alcune considerazioni.

Innanzitutto, si ritiene che la funzione non possa essere di per sé remunerata in quanto corrisponde all'intenzione del legislatore operare una distinzione tra le attività elencate al comma 1, tra le quali è presente l'attività di coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, da quelle indicate al comma 2 del medesimo articolo, ove, invece, tale attività non è indicata.

La prima elencazione (*i.* progettazione; *ii.* direzione dei lavori ovvero direttore dell'esecuzione; *iii.* vigilanza; *iv.* collaudi tecnici e amministrativi ovvero verifiche di conformità; *v.* collaudo statico, studi e ricerche connessi; *vi.* progettazione dei piani di sicurezza e di coordinamento, quando prevista ai sensi del d.lgs. n. 81/2008; *vii.* coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, quando previsto ai sensi del d.lgs. n. 81/2008; *viii.* prestazioni professionali e specialistiche necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio) comprende tutte quelle attività i cui oneri sono posti a carico degli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti.

La seconda elencazione (*i.* programmazione della spesa per investimenti, *ii.* valutazione preventiva dei progetti, *iii.* predisposizione e controllo delle procedure di gara ed esecuzione dei contratti pubblici, *iv.* RUP, *v.* direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione, *vi.* collaudo tecnico amministrativo ovvero verifica di conformità, *vii.* collaudatore statico, ove necessario per consentire l'esecuzione del contratto nel rispetto dei documenti a base di gara, del progetto, dei tempi e costi prestabiliti) individua le attività in concreto incentivabili.

Quindi, l'art. 113, comma 2, in coerenza con il criterio previsto dall'art. 1, comma 1, lett. rr), della legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 (*"Omissis. Al fine di incentivare l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della realizzazione e dell'esecuzione a regola d'arte, nei tempi previsti dal progetto e senza alcun ricorso a varianti in corso d'opera, è destinata una somma non superiore al 2 per cento dell'importo posto a base di gara per le attività tecniche svolte dai dipendenti pubblici relativamente alla programmazione della spesa per investimenti, alla predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di direzione dei lavori e ai collaudi, con particolare riferimento al profilo dei tempi e dei costi, escludendo l'applicazione*

degli incentivi alla progettazione;”) precisa che, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche destinano ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento degli importi posti a base di gara esclusivamente per le attività di natura tecnica ivi indicate svolte da dipendenti pubblici.

In secondo luogo, questa Sezione ritiene di condividere l’orientamento ormai consolidato della giurisprudenza della Corte dei conti secondo il quale l’elencazione fatta dal legislatore all’art. 113, comma 2 è da considerarsi tassativa, essendo tale elencazione preceduta dall’avverbio “*esclusivamente*” che, inevitabilmente, conduce ad una lettura della disposizione non suscettibile di interpretazioni estensive (cfr. Sezione delle autonomie, n. 2/SEZAUT/2019/QMIG; Sezione di controllo per la Regione siciliana, n. 54/2019/PAR).

Quindi, tali compensi non sono rivolti in modo indiscriminato al personale dell’ente, ma nei confronti di coloro che svolgono particolari funzioni (“tecniche”) nell’ambito di specifici procedimenti e ai loro collaboratori. Si tratta, pertanto, di una platea ben circoscritta di possibili beneficiari, accomunati dall’essere stati incaricati dello svolgimento di funzioni rilevanti nell’ambito di attività espressamente e tassativamente previste dalla legge (cfr. Sezione delle autonomie, n. 6/SEZAUT/2018/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 5/2017/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 333/PAR/2016).

Come rilevato da questa Sezione (cfr. deliberazione n. 118/2016/PAR) “*il criterio direttivo di delega soprarichiamato (art. 1, comma 1, lett. rr), l. n. 11/2016) richiedeva che il compenso incentivante da poter riconoscere a particolari categorie di dipendenti pubblici dovesse riguardare determinate e specifiche attività di natura “tecnica”, non più legate alla fase propedeutica della realizzazione di opere pubbliche, quali ad esempio la progettazione, quanto piuttosto a quelle della programmazione, predisposizione e controllo delle procedure di gara e dell’esecuzione del contratto*”.

2.7. In conclusione, questa Sezione ritiene che nel caso in cui, come prescritto dall’art. 101, comma 3, lett. d), il direttore dei lavori, in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa in materia di sicurezza, svolga le funzioni di coordinatore per l’esecuzione dei lavori, il compenso incentivante ammissibile ai sensi dell’art. 113, comma 2 per la funzione di direzione dei lavori remunererà tutte le attività svolte dal direttore dei lavori, ivi compreso il coordinamento per l’esecuzione dei lavori.

Nell'ipotesi in cui, invece, il direttore dei lavori non svolga le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori e le stesse siano affidate ad un direttore operativo che lo coadiuva ai sensi dell'art. 101, comma 2, si rientrerà nel caso previsto dall'art. 113, comma 3, che inserisce tra i potenziali beneficiari dell'incentivo per funzioni tecniche anche i collaboratori dei soggetti che svolgono le funzioni indicate al comma 2.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna esprime il proprio parere enunciando i seguenti principi:

- nel caso in cui il direttore dei lavori, in possesso dei requisiti richiesti dalla normativa in materia di sicurezza, svolga le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori, il compenso incentivante ammissibile ai sensi dell'art. 113, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 per la funzione di direzione dei lavori remunera tutte le attività svolte dal direttore dei lavori, ivi compreso il coordinamento per l'esecuzione dei lavori;
- nell'ipotesi in cui il direttore dei lavori non svolga le funzioni di coordinatore per l'esecuzione dei lavori e le stesse siano affidate ad un direttore operativo che lo coadiuva ai sensi dell'art. 101, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 si rientra nel caso previsto dall'art. 113, comma 3, del citato decreto legislativo n. 50 del 2016 che inserisce tra i potenziali beneficiari dell'incentivo per funzioni tecniche anche i collaboratori dei soggetti che svolgono le funzioni indicate al comma 2 del medesimo art. 113.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Presidente della Provincia di Modena e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Emilia-Romagna;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Invita la Provincia alla pubblicazione della presenta deliberazione sul sito istituzionale ai sensi dell'articolo 1, comma 9, lett. f), della legge 6 novembre 2012, n. 190, che consente di individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge, e nel rispetto del principio generale della trasparenza, intesa come accessibilità totale dei dati e documenti

detenuti dalle pubbliche amministrazioni, anche al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio mediante collegamento da remoto del 3 febbraio 2021.

Il relatore

Elisa Borelli

(firmato digitalmente)

Il presidente

Marco Pieroni

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria nella data di apposizione della firma del Funzionario preposto.

Il Funzionario preposto

Roberto Iovinelli

(firmato digitalmente)