



CITTÀ METROPOLITANA  
DI FIRENZE

DIREZIONE PERSONALE  
PROVVEDITORATO E PARTECIPATE

Prot. N° 1695/2016  
Da citare nella risposta  
Cl. 001 Cat. 06 Cas. N°  
Risposta alla lettera del  
N°  
Allegati n°

*Al Collegio dei Revisori  
Sede*

Firenze, 14/11/2016

**Oggetto: regolamento per la costituzione, destinazione e ripartizione del fondo per la progettazione e l'innovazione di cui all'art. 93 del D.Lgs. 163/2006 e s.m.i.**

In attesa di dare attuazione alle disposizioni contenute nel nuovo Codice degli appalti approvato con D.Lgs. 18/04/2016, n. 50 è stata condivisa l'opportunità di procedere alla redazione del regolamento che attua la modifica introdotta con D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

Il regolamento in approvazione si applica pertanto alle attività ultimate dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del D. L. 90/2014 e quindi dal 19 agosto 2014 per gli incentivi di progettazione spettanti a favore del personale dipendente interessato. L'esclusione del personale con qualifica dirigenziale dal riconoscimento dell'incentivazione oggetto del presente regolamento si applica con decorrenza dalla data di entrata in vigore del D. L. 90/2014 e quindi dal 25 giugno 2014.

Potranno quindi essere liquidati ai dipendenti, compresa la dirigenza, gli incentivi determinati secondo le disposizioni previgenti, purché le attività di cui trattasi siano state ultimate entro il 18 agosto 2014 o, per la dirigenza, entro il 24 giugno 2014.

Il regolamento non si applica invece alle prestazioni svolte dopo la data di entrata in vigore del D.Lgs. 18/4/2016, n. 50 ovvero dopo il 18/4/2016.

Per comodità di lettura si riporta il testo integrale dell'art. 93, D.Lgs. 163/2006 come sostituito dall'art. 13-bis, comma 1, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114, di cui il presente regolamento costituisce attuazione:

- *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.*

- *7-quater. Il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo per la progettazione e l'innovazione è destinato all'acquisto da parte dell'ente di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo nonché all'ammodernamento e all'accrescimento dell'efficienza dell'ente e dei servizi ai cittadini.*

Il regolamento in esame tiene conto della suddetta disposizione di legge, nonché delle interpretazioni espresse dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie, anni 2015 e 2016 ed in particolare:

**A) delibera della Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 11 del 9/3/2015**

I quesiti riguardavano in particolare:

- 1) la possibilità per l'Amministrazione, in ossequio al principio di irretroattività delle leggi, nonché al principio di competenza, di liquidare ad oggi, secondo la precedente disciplina, gli incentivi riferiti a lavori ed opere portate a compimento – compresa la fase di collaudo – prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n.90/2014 (19 agosto 2014);
- 2) le modalità di liquidazione dell'incentivo nel caso di lavori ed opere iniziate prima dall'anzidetta data e portate a compimento successivamente;
- 3) l'operatività, a decorrere dal 19 agosto 2014, dell'esclusione dal novero dei beneficiari degli incentivi alla progettazione del personale con qualifica dirigenziale;
- 4) l'applicabilità del limite imposto ex novo dall'art.13 bis di non superare il 50% del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al singolo dipendente solo per i pagamenti di incentivi riferiti a prestazioni rese anteriormente alla predetta data, ma non ancora liquidate, ovvero anche a lavori ed opere portate a compimento prima del 19 agosto 2014.

La Corte, prima di affrontare le specifiche tematiche richieste, fa una **breve disamina delle modifiche normative** introdotte con il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

In primo luogo, la provvista per l'erogazione degli incentivi non è più legata alla singola opera, in quanto le risorse destinate, che continuano ad essere pari ad un massimo del 2% degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro, vengono fatte confluire, ora, in un fondo denominato **fondo per la progettazione e l'innovazione**. Inoltre, le risorse del fondo sono destinate per l'80% a



remunerare l'attività di progettazione, mentre il restante 20% deve essere destinato da parte degli enti all'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, nonché di implementazione di banche dati per il controllo ed il miglioramento della capacità di spesa.

È stata introdotta, altresì, una disciplina più puntuale dei **criteri di riparto delle risorse del fondo**, con rinvio alla sede della contrattazione decentrata integrativa e ad uno specifico regolamento d'Ente da adottarsi in materia. Ciò allo scopo di graduare l'incentivo in base, da una parte, alle responsabilità connesse alle specifiche prestazioni da svolgere, con particolare riferimento a quelle assunte e non rientranti nella qualifica funzionale ricoperta, dall'altra parte, alla complessità dell'opera ed all'effettivo rispetto, nel corso della realizzazione della stessa, dei costi e dei tempi stabiliti in fase di progetto.

Ulteriore novità introdotta è quella riguardante il **metodo di calcolo dell'ammontare massimo dell'incentivo attribuibile** ad uno stesso dipendente, non più con riferimento al singolo incentivo, che secondo il vecchio sistema (comma 5, dell'art. 92 ora abrogato dall'art. 13 bis del D.L. n. 90/2014) non poteva superare l'importo del rispettivo trattamento economico annuo lordo, ma con **riferimento ad un tetto complessivo annuo**, che somma tutti gli incentivi attribuiti ad uno stesso dipendente nel corso dell'anno anche da diverse amministrazioni e che, complessivamente, non deve superare il 50 per cento del trattamento economico annuo lordo di quel dipendente.

Infine, la nuova disciplina **non si applica al personale con qualifica dirigenziale**.

Nel merito dei quesiti posti, la Corte si richiama a quanto già stabilito dalla delibera della Sezione delle autonomie n. 7/2009, che aveva affrontato le problematiche connesse alla precedente riformulazione della disciplina dell'incentivo alla progettazione, di cui all'art. 92, comma 5, nonché alla riduzione introdotta dall'art.18, comma 4 *sexies*, del D.L. n.185/2008, convertito dalla legge n.2/2009.

Nella citata delibera, la Sezione delle autonomie ha posto un punto fermo al quale ha fatto riferimento tutta la giurisprudenza contabile successiva e cioè che il diritto al compenso nasce nel momento del compimento dell'attività di progettazione e che eventuali disposizioni riduttive, successivamente intervenute, **non hanno alcuna efficacia retroattiva**, poiché la misura dell'incentivo spettante deve calcolarsi in base alla normativa vigente al momento del compimento delle specifiche attività.

#### **B) delibera della Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 10 del 18/3/2016**

La delibera della Corte muove dalla richiesta pervenuta da una Amministrazione comunale.... **“se le opere di manutenzione siano completamente escluse dal riparto del fondo per la progettazione e l'innovazione**, oppure se sia possibile distinguere tra le attività di manutenzione ordinaria, escluse dall'incentivo, e quelle di manutenzione straordinaria, che, differenziandosi dalle prime per tipologia e complessità dei lavori e richiedendo un'attività progettuale specialistica, possano essere oggetto di incentivazione”.

La Corte ricorda che in costanza del precedente regime normativo e nel silenzio delle disposizioni sullo specifico aspetto, il consolidato orientamento delle Sezioni regionali di controllo in sede consultiva aveva escluso dal novero delle attività incentivabili la manutenzione ordinaria ed aveva riconosciuto il predetto emolumento solo a favore delle attività di manutenzione straordinaria, purché si fosse resa necessaria un'attività di progettazione.



Con le modifiche recate dagli artt. 13 e 13-bis del D.L. 90/2014 convertito in legge n. 114/2014, in riferimento al **profilo soggettivo**, è stato limitato l'ambito dei destinatari del nuovo fondo istituito dal citato art. 13-*bis*, confinandolo, innanzitutto, alle figure professionali espressamente individuate dalle norme (responsabile del procedimento ed incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori e dei loro collaboratori) con esclusione di quelle aventi qualifica dirigenziale, per le quali prevale senz'altro, il criterio dell'*omnicomprensività* del trattamento economico.

Inoltre, la corresponsione dell'incentivo è stata prevista a vantaggio esclusivo dei soggetti che abbiano effettivamente svolto attività di progettazione non rientranti fra le competenze della qualifica funzionale ricoperta, al fine di riconoscere un differenziale retributivo connesso al maggior carico di lavoro e di responsabilità assunto dai dipendenti dei ruoli tecnici, per lo svolgimento di tali attività.

La disposizione vigente, con espressione inequivoca, esclude dagli incentivi alla progettazione l'attività di manutenzione, da intendersi, ai sensi dell'art. 3 del DPR n. 5 ottobre 2010, n. 207, come *combinazione di tutte le azioni tecniche, specialistiche ed amministrative volte a mantenere o a riportare un'opera o un impianto nella condizione di svolgere la funzione prevista dal progetto*. Tale esclusione prescinde da eventuali differenziazioni fra manutenzione ordinaria e straordinaria, che pure esistono e sono chiaramente definite dalla disciplina di settore (cfr. art. 3, comma 1, lettere a) e b), del DPR 6 giugno 2001, n. 380 in materia di edilizia).

La Corte conclude quindi, sotto il **profilo oggettivo**, che le disposizioni in esame escludono *tout court* la riconoscibilità dell'incentivo alla progettazione nei confronti di tutte le attività qualificabili come manutentive, senza differenziazioni di sorta ed a prescindere dalla progettazione, che, come è stato già precisato, risulta strettamente connessa alla realizzazione degli interventi di manutenzione straordinaria.

Questo il dispositivo della Corte:

*“la corretta interpretazione dell'articolo 93, comma 7-ter, d.lgs. 163/2006, alla luce delle disposizioni recate dal d.l. n. 90/2014 e dei criteri individuati dalla legge delega n.11/2016, è nel senso dell'esclusione dall'incentivo alla progettazione interna di qualunque attività manutentiva, senza distinzione tra manutenzione ordinaria o straordinaria.”*

### C) Delibera della Corte dei Conti, Sezione Autonomie, n. 18 del 2/5/2016

La Corte ribadisce che il legislatore, con l'art. 93, commi 7-*bis* e seguenti, ha modificato profondamente la disciplina dell'istituto degli incentivi alla progettazione, ridefinendone l'ambito di operatività sotto il profilo soggettivo, limitandolo alle figure professionali espressamente individuate dalle norme (responsabile del procedimento ed incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori e del collaudo e loro “collaboratori”) con esclusione di quelle aventi qualifica dirigenziale che, come già in diverse occasioni precisato anche da questa Sezione (cfr. da ultimo del. n. 10/SEZAUT/2016/QMIG), sono state espunte dall'applicazione del fondo per la progettazione in forza dell'art. 7-*ter* (ultimo periodo).

Inoltre, la corresponsione dell'incentivo, in ossequio al principio di effettività, sancito dall'art. 7, comma 5, del D.Lgs. n. 165/2001, è prevista a vantaggio esclusivo dei soggetti che abbiano effettivamente svolto prestazioni incentivabili non rientranti nelle competenze della “qualifica funzionale ricoperta”, al fine di riconoscere, come già evidenziato nella sopra citata deliberazione n.10/2016, un differenziale retributivo connesso al maggior carico di lavoro e di responsabilità assunto dai dipendenti coinvolti, nei limiti indicati dalla norma, nell'attività di progettazione.



Sotto il profilo oggettivo, la novità rilevante della disciplina introdotta dal D.L. n.90/2014 è rappresentata dal fatto che le risorse non sono più assegnate in riferimento alla singola opera, in quanto non vi è più lo stretto collegamento, prima esistente, fra opera e compenso, tale da determinare una corrispondenza diretta fra attività svolta e diritto alla percezione dell'incentivo, ma esse confluiscono in un fondo, denominato, ai sensi del comma 7 bis, *per la progettazione e l'innovazione*. In tal modo, viene meno la sinallagmaticità della prestazione oggetto di incentivazione, che caratterizza, invece, l'affidamento dell'incarico a professionisti esterni all'amministrazione, nei limiti ed alle condizioni di cui al citato art. 90, comma 6, del citato D.Lgs. n.163/2006.

Le quote del fondo incentivante corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti, ma affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione, costituiscono necessariamente economie di spesa.

Come già osservato da una parte della giurisprudenza contabile (Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 247/2014; Sez. contr. Piemonte, deliberazione n. 17/2015), la normativa vigente non richiede, ai fini della legittima erogazione dell'incentivo, il necessario espletamento interno di tutta l'attività progettuale quanto, semmai, una previsione regolamentare che ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia la quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni.

Muovendo da questo presupposto, l'accezione di "collaboratore", ai fini della ripartizione degli incentivi, non può essere aprioristicamente delimitata in relazione al bagaglio professionale – tecnico od amministrativo – posseduto, ma deve necessariamente porsi in stretta correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere.

In questo senso, particolare rilevanza assume, nel caso del RUP, il provvedimento di istituzione, ai sensi dell'art. 10 del DPR n. 207/2010, dell'ufficio di supporto, che, in relazione alle peculiarità dell'opera da eseguire, individua le figure professionali all'uopo necessarie, al fine di realizzare l'opera a regola d'arte e nel rispetto dei tempi e dei costi preventivati.

La regolamentazione interna degli enti, cui è demandata la disciplina attuativa, dovrà correttamente delimitare la portata definitoria del termine "collaboratori", evitando uno sproporzionato ampliamento, in sede di corresponsione dell'incentivo, della platea dei beneficiari, che, magari ispirata a finalità perequative del trattamento economico accessorio, risulterebbe poco coerente con le reali necessità funzionali e, più in generale, con la logica di sistema.

Nel rispetto dei limiti quantitativi stabiliti dal menzionato comma 7-ter è demandata a ciascun ente la prudente definizione dei 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 (di carattere non manutentivo cfr. delibera n. 10/SEZAUT/2016) e dell'effettivo rispetto, in fase di realizzazione dell'opera, dei tempi e dei costi preventivati, con conseguente riduzione proporzionale delle risorse incentivanti in caso di mancato rispetto.

Questi i principi di diritto espressi dalla Corte:

*"Il riconoscimento dell'incentivo alla progettazione di cui all'art. 93 comma 7-ter del d.lgs. n. 163/2006 in favore del **responsabile unico del procedimento** non presuppone necessariamente che l'intera attività di progettazione sia svolta all'interno dell'ente".*

*"La nozione di "collaboratori" di cui al comma 7-ter dell'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006 fa riferimento alle professionalità – di norma tecniche - all'uopo individuate in sede di costituzione dell'apposito staff, le quali devono porsi in stretta correlazione funzionale e teleologica rispetto alle attività da compiere per la realizzazione dell'opera a regola d'arte e nei termini preventivati."*



*“Gli incentivi previsti e disciplinati dai commi 7-bis, 7-ter e 7-quater del d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 possono essere riconosciuti ed erogati in favore delle figure professionali interne esplicitamente individuate dalla norma che svolgano le attività tecniche ivi previste, anche in presenza di progettazione affidata non integralmente a soggetti estranei ai ruoli della stazione appaltante e dagli stessi realizzata.”*

Il Dirigente Personale,  
Provveditorato e Partecipate  
dott.ssa Laura Monticini

“Documento informatico firmato digitalmente ai sensi del T.U. 445/2000 e del D.Lgs. 82/2005 modificato dal D. Lgs. 235/2010 e rispettive norme collegate, il quale sostituisce il documento cartaceo e la firma autografa.”