

Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020

FAQ 111

Quesito pervenuto dal Comune di Firenze in materia di incentivi per funzioni tecniche

"Spett.le Autorità di Gestione, negli ultimi anni vi sono stati significativi pronunciamenti giurisprudenziali (si citano, in particolare, la deliberazione della Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Emilia-Romagna, n. 120 del 2020, la deliberazione della Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Regione Emilia-Romagna, n. 30 del 2020, la deliberazione della Corte dei Conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia n. 111 del 2020), che hanno chiarito (in senso ampliativo) i presupposti per il riconoscimento degli incentivi disciplinati dall'art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, precisando, tra l'altro, che il fatto che l'Ente proceda all'affidamento del contratto mediante un soggetto aggregatore (es. CONSIP, centrale di committenza regionale) non possa dirsi di per sé preclusivo al riconoscimento di incentivi per funzioni tecniche. Ciò premesso, alla luce di tali pronunciamenti giurisprudenziali si richiede se e a quali condizioni gli incentivi disciplinati dall'art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 possono essere riconosciuti al personale dipendente dell'Amministrazione che abbia svolto funzioni tecniche nella fase di programmazione, valutazione dei progetti, direzione dell'esecuzione, verifica e monitoraggio di un appalto di servizi o di forniture concluso mediante adesione a convenzione /accordo quadro stipulati da un soggetto aggregatore".

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 113 D.Lgs. n. 50/2016, è parzialmente mutata la disciplina dell'incentivo attribuibile ai dipendenti pubblici impegnati nelle attività amministrative e tecniche. Infatti, con la disciplina previgente (artt. 92 e 93 del D.Lgs. n.163/2006) gli incentivi, essendo connessi solo ai contratti di lavori pubblici, rientravano tra le spese di investimento e pertanto erano sottratti ai tetti di spesa previsti dalle norme di finanzia pubblica (D.L. n. 78/2010; L. n. 208/2015). Con la nuova disciplina invece gli

incentivi sono stati individuati¹ in termini di ordinaria spesa corrente per oneri di personale, assoggettata pertanto ai vincoli specifici previsti per il trattamento economico accessorio.

Per quanto di interesse, l'art. 113 D.Lgs. 50/2016 stabilisce: *i) al comma 2, come "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 costi prestabiliti"; ii) al comma 3, come "L'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo costituito ai sensi del comma 2 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 nonché tra i loro collaboratori".* Dal suindicato quadro normativo emerge, pertanto, come la corresponsione dei compensi per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle Amministrazioni - da attingersi dall' 80% delle risorse di cui al "*fondo risorse finanziarie*" predisposto dalla medesima P.A. - presupponga l'adozione di un "*regolamento*" che ne disciplini le modalità e i criteri di erogazione come previsti in sede di contrattazione decentrata integrativa del personale. Dunque, l'adozione del suddetto "*regolamento*" è necessaria e strumentale ai fini dell'erogazione dei suddetti compensi e la sua adozione è doverosa da parte di ogni Amministrazione (cfr. TAR Lazio - Roma, Sez. I, 30.06.2021, n. 7716).

Giova porre in luce come la giurisprudenza abbia ritenuto legittima la corresponsione di incentivi ex art. 113 D.Lgs. n.50/2016 al personale dipendente della P.A. in ipotesi di accordo quadro, seppur con i limiti e presupposti di cui di seguito.

In questo senso:

1 Cfr. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Delibera n. 7/2017.

A) la Corte dei Conti ha statuito come le *“funzioni incentivabili”* siano solo quelle contenute nell’*“elenco tassativo”* di cui all’art. 113 comma 2 del Codice degli Appalti²;

B) l’incentivabilità delle *“funzioni tecniche”* è stata ammessa al verificarsi delle seguenti condizioni e presupposti:

- l’oggetto dell’*“accordo quadro”* ovvero della *“convenzione Consip già attiva”* deve essere *“una delle attività previste dal legislatore (lavori, servizi e forniture)”* (cfr. Corte Conti, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, 110/2020/PAR del 09.09.2020; Corte Conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto, n. 72/2019/PAR del 19.02.2019);
- deve *“a monte”* essere stata espletata – anche dal soggetto aggregatore - *“una “gara”, (poiché in mancanza non può esservi l’accantonamento delle risorse del fondo)”* (cfr. Corte Conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, Deliberazione n. 120/2020/PAR, del 09.12.2020);
- qualora si utilizzi lo strumento dell’accordo quadro, i relativi incentivi devono essere individuati nel quadro economico di ogni singolo contratto affidato per mezzo del citato accordo quadro in questione (cfr. Corte Conti, Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, 110/2020/PAR del 09.09.2020);
- deve esservi *“particolare complessità che in concreto deve caratterizzare”* le *“attività da incentivare”*
- altrimenti non sarebbe possibile derogare *“al principio”*, immanente nel pubblico impiego, *“di onnicomprensività della retribuzione già in godimento”*.

In questo senso, alla P.A. spetterà la *“valutazione dell’occorrenza, in concreto, di attività effettivamente incentivabili svolte in relazione ad un appalto concluso mediante adesione a convenzione quadro stipulata da un soggetto aggregatore, rappresentando, la stessa, comunque, ipotesi eccezionale, la cui legittimità dipende dall’accertamento della particolare complessità che deve connotare l’attività svolta, tale da necessitare di uno sforzo supplementare che consenta di derogare al principio di onnicomprensività della retribuzione”* (cfr. Corte Conti, Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, Deliberazione n.

² La Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, Deliberazione n.20/2020/PAR del 22.01.2020 espressa mente statuisce: *“la programmazione della spesa per investimenti, la valutazione preventiva dei progetti, la predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione dei contratti pubblici, le funzioni di RUP, la direzione dei lavori ovvero direzione dell’esecuzione e di collaudo tecnico amministrativo ovvero di verifica di conformità, le funzioni di 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. (...) La *“tassatività dell’elencazione”* si *“deduce dall’utilizzo dell’avverbio *“esclusivamente”* che lo precede, ad ulteriore conferma della portata derogatoria della norma al principio di onnicomprensività della retribuzione, che ne implica la non estensibilità in via analogica”*.*

120/2020/PAR, del 09.12.2020); ed ancora "Il fatto che si proceda mediante Consip non è dunque di per sé preclusivo al riconoscimento di incentivi per funzioni tecniche, come d'altra parte si evince anche dalla norma contenuta nel secondo comma dell'art. 113, per la quale "Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo o parte di esso ai dipendenti di tale centrale" che implicitamente prevede la possibilità di destinare quota del fondo ai dipendenti interni, ove ne ricorrano le condizioni...Va inoltre evidenziato come, in termini più generali, le previsioni legislative inerenti all'acquisto di beni e servizi mediante strumenti di e-procurement (quali convenzioni Consip...) rispondano ad esigenze di semplificazione e razionalizzazione del procedimento di provvista della Pubblica Amministrazione. Pertanto...laddove l'ente sia tenuto o decida di far ricorso a tali modalità di approvvigionamento, le attività indicate nell'art. 113 potrebbero, in concreto, non realizzarsi, con conseguente impossibilità di procedere alla erogazione dei connessi incentivi. Ciò posto, spetta all'ente, caso per caso, la valutazione circa la effettiva ricorrenza dei presupposti sopra indicati ai fini della erogazione degli incentivi (Corte Conti, Sezione Regionale di controllo per il Veneto, n. 72/2019/PAR del 19.02.2019; in questo senso, anche: Corte Conti, Corte Conti, Sezione Regionale di controllo per la Toscana, Del. n. 19/2018/PAR del 27.03.2018);

- deve essere previamente adottato dall'Ente l'"*apposito regolamento*" di cui all'art. 113 comma 3 Codice Contratti, il quale rechi altresì "*una disciplina particolare*" che tenga conto del ruolo del soggetto aggregatore/centrale di committenza. In questo senso, il "*regolamento*" deve dar "*conto di eventuali rapporti in corso con centrali di committenza per attività di programmazione, progettazione, gestione delle gare e per altre attività tecniche ausiliare in materia di forniture di... beni, servizi*" (cfr. Cons. Stato, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, parere n. 2324 del 11 ottobre 2018).

Stante quanto sopra esposto, in riscontro al quesito proposto si ritiene come con riguardo l'ipotesi di "*adesione a convenzione /accordo quadro stipulati da un soggetto aggregatore*" la P.A. possa erogare gli incentivi tecnici ex art. 113, comma 2, D.Lgs. n.50/2016 ai soggetti coinvolti:

1) con riguardo le fasi "*di programmazione, valutazione dei progetti, direzione dell'esecuzione*", in quanto ipotesi espressamente individuate dalla fonte;

2) con riferimento all'attività di "*verifica*", nella sola ipotesi di "*verifica di conformità*" prevista dalla norma.

Non sarà invece possibile remunerare l'attività di "*monitoraggio di un appalto*", non rinvenendosi la fattispecie nella suddetta previsione codicistica.

E' bene precisare che - oltre alla sussistenza del "regolamento" interno, "atto preliminare e necessario per corrispondere e calcolare l'incentivo"³ - sulla scorta dell'orientamento del Giudice contabile - la P.A. interessata sarà chiamata a valutare l'occorrenza "in concreto" di attività incentivabili effettivamente svolte dal proprio personale.

3 Cfr. Corte Conti, Corte Conti, Sezione Regionale di controllo per la Toscana, Del. n. 19/2018/PAR del 27.03.2018.