



**Repubblica italiana**  
**Corte dei conti**  
*La Sezione del controllo per la Regione Sardegna*

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	PRESIDENTE
Dott. <sup>ssa</sup> Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott. <sup>ssa</sup> Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE RELATORE
Dott. Roberto Angioni	PRIMO REFERENDARIO

nella camera di consiglio del 14 ottobre 2016;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

**Visto** il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

**Visto** l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

**Vista** la richiesta di parere formulata dal Commissario Straordinario della Provincia di Cagliari con nota n. 54633 del 25 novembre 2015;

**Vista** la deliberazione del Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna n. 6 del 3 febbraio 2016, assunta a protocollo dalla Sezione di controllo in data 15 settembre 2016;

**Vista** la nota in data 26 settembre 2016 con cui il Presidente della Sezione ha assegnato la relativa istruttoria al Consigliere Lucia d'Ambrosio;

**Vista** la nota prot. n. 59151154 del 4 ottobre 2016 con cui il Magistrato istruttore, Consigliere Lucia d'Ambrosio, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

**Vista** l'ordinanza n. 22/2016 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione Sardegna ha convocato la Sezione medesima in data odierna per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

**Udito** il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio;

**P R E M E S S O**

1. Con nota n. 94 del 2016 il Consiglio delle Autonomie Locali della Sardegna ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo la deliberazione n. 6 del 2016 con la quale rimette alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la richiesta di parere del Commissario Straordinario della **Provincia di Cagliari** in merito alla *possibilità di riconoscere incentivi per la progettazione, ai sensi dell'art. 93, comma 7ter, del d.lgs. 163/2006, introdotto, in sede di conversione, dall'art. 13bis della legge n. 114 del 2014, per lo svolgimento di attività di*

*manutenzione straordinaria.* Il Commissario Straordinario della Provincia di Cagliari chiede in particolare se *in base alla lettera dell'art. 93, comma 7ter, del d.lgs. 163/2006, introdotto dall'art. 13bis della legge n. 114 del 2014 ... tra le attività escluse dalla ripartizione delle risorse del fondo per la progettazione e l'innovazione rientrano, oltre ai lavori di manutenzione ordinaria, anche quelli di manutenzione straordinaria.*

## CONSIDERATO

2. La richiesta di parere, trasmessa ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 - "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3" - è sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente locale ed è stata inoltrata per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali. Pertanto la stessa è ammissibile sotto il profilo della *legittimazione soggettiva*.

3. La richiesta di parere ha ad oggetto la disciplina dell'incentivazione della progettazione interna negli Enti locali della Sardegna a seguito dell'entrata in vigore della legge 11 agosto 2014, n. 114. La richiesta è *ammissibile* sotto il profilo oggettivo, in quanto è suscettibile di una prospettazione generale ed astratta ed ha ad oggetto l'interpretazione di norme dettate a fini di contenimento della spesa per il personale degli Enti locali, rientranti - per giurisprudenza costante della Corte dei conti - tra le materie attinenti alla contabilità pubblica.

4. Si richiama brevemente il quadro normativo di riferimento. L'art. 13 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. n. 114/2014, ha abrogato i commi 5 e 6 dell'art. 92. Il successivo articolo 13-bis ha aggiunto, all'art. 93 del d.lgs. n. 163/2006, il comma 7-bis, che istituisce un apposito fondo per la progettazione e l'innovazione e demanda ad un regolamento dell'ente la determinazione della percentuale effettiva delle risorse (non superiori al 2 per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro) da destinare alle predette finalità. Le risorse così determinate possono essere devolute, ai sensi del successivi commi 7ter e 7quater, per l'80 per cento ai compensi incentivanti (da suddividere tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori) e per il 20 per cento all'acquisto, da parte dell'ente, di beni, strumentazioni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, di implementazione di banche dati per il controllo ed il miglioramento della capacità di spesa per centri di costo, nonché all'ammodernamento ed all'accrescimento dell'efficienza dell'ente e dei servizi ai cittadini. Il secondo periodo del comma 7-ter dell'articolo 93 d.lgs. n. 163/2006 demanda al potere regolamentare di ciascun ente la 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, 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*".

5. La questione oggetto della richiesta di parere del Commissario Straordinario della Provincia di Cagliari è stata recentemente affrontata dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 10/SEZAUT/2016/QMIG del 23 marzo 2016, che, in sede di questione di massima, sollevata a seguito di contrasto interpretativo tra più Sezioni, ha enunciato il seguente principio di diritto: *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. La Sezione delle Autonomie ha rilevato che alla luce del quadro normativo di riferimento appare evidente come il legislatore, con le disposizioni di cui trattasi, sia intervenuto a modificare profondamente la disciplina degli incentivi alla progettazione, ridefinendone gli ambiti di operatività, sia sotto il profilo soggettivo che sotto quello oggettivo. In riferimento al primo aspetto, 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 ... e 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. Sotto il profilo oggettivo, nell'ottica del contenimento delle dinamiche retributive del personale, è stato ridotto del 50 per cento il tetto massimo riconoscibile a favore di ogni singolo dipendente, prima individuato nel trattamento economico annuo lordo. La Sezione delle Autonomie ha sottolineato come le disposizioni introdotte dal d.l. n. 90/2014 e dalla relativa legge di conversione, mirino non solo ad una finalità di contenimento della spesa ma anche ad una sua razionalizzazione. In quest'ultima prospettiva si collocano, infatti, la finalizzazione del fondo non più alla mera incentivazione, bensì alla progettazione ed all'innovazione, con destinazione della quota del 20% alle dotazioni infrastrutturali necessarie a raggiungere tale obiettivo. Alla medesima finalità appare diretta la previsione di una graduabilità dell'incentivo in relazione ad alcuni parametri collegati anche a tempi e costi previsti nel progetto esecutivo dell'opera, il cui mancato rispetto può dar luogo alla riduzione delle risorse destinate al fondo. ... 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.

La Sezione delle Autonomie ha osservato che la chiara formulazione dell'art. 93 comma 7-ter, desumibile dall'applicazione del fondamentale canone ermeneutico dell'interpretazione letterale non lasci spazio ad altri criteri per così dire sussidiari, che finirebbero inevitabilmente per alterare la voluntas legis, espressa in modo inequivoco dal tenore letterale delle disposizioni (in claris non fit interpretatio). Disposizioni quelle in esame che 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. Qualora, infatti, l'art. 93, comma 7-ter avesse voluto circoscrivere la non remunerabilità alle sole prestazioni tecniche relative ad interventi di manutenzione ordinaria, peraltro già pacificamente ammessa in via pretoria, avrebbe dovuto espressamente disporre in tal senso (ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit). Oltre a ciò deve osservarsi che, ove limitata ai soli interventi di manutenzione ordinaria, la novella introdotta dall'art. 13-bis del d.l. n. 90/2014 sarebbe risultata priva di concreta portata innovativa rispetto al regime antecedente, anche in termini di risparmio di spesa.

6. La Sezione di controllo per la Sardegna evidenzia che, successivamente al deposito della citata pronuncia della Sezione delle Autonomie, è entrata in vigore, in data 19 aprile 2016, la disposizione di cui all'art. 113 del D.Lgs. 18/04/2016, n. 50 - *“Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture”* - che prevede che *“1. 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 decreto legislativo 9 aprile 2008 n. 81, alle prestazioni professionali e specialistiche necessari per la redazione di un progetto esecutivo completo in ogni dettaglio fanno carico agli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli lavori negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti. 2. A valere sugli stanziamenti di cui al comma 1 le amministrazioni pubbliche destinano a un apposito fondo risorse finanziarie in misura non superiore al 2 per cento modulate sull'importo dei lavori posti a base di gara per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti pubblici esclusivamente per le attività di programmazione della spesa per investimenti, per la verifica preventiva dei progetti di predisposizione e di controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, di responsabile unico del procedimento, 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. ...” Dalla lettura della norma emerge chiaramente che, nel nuovo quadro normativo introdotto dal D.Lgs. 18/04/2016, n. 50, il 2% dell'importo posto a base di gara non è più destinato alla remunerazione della fase della progettazione, bensì a beneficio delle fasi della programmazione della spesa per investimenti, della predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici, della direzione dei lavori e dei collaudi, allo scopo di incentivare la realizzazione dell'opera a regola d'arte, nei tempi e con i costi previsti dal progetto.*

7. Alla luce del quadro normativo vigente e dei principi recentemente affermati dalla Sezione delle Autonomie, la Sezione ritiene, pertanto, che tra le attività escluse dalla ripartizione delle risorse del fondo per la progettazione e l'innovazione rientrino tutti i lavori di manutenzione sia ordinaria che straordinaria.

#### **DELIBERA**

Nelle considerazioni ed osservazioni esposte è il parere della Sezione.

#### **ORDINA**

che la deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Commissario Straordinario della Provincia di Cagliari, all'Amministratore straordinario della Provincia del Sud Sardegna, al Sindaco Metropolitano di Cagliari, nonché all'Assessore e al Direttore generale dell'Assessorato Enti locali della Regione Autonoma della Sardegna e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 ottobre 2016.

IL RELATORE  
(Lucia d' Ambrosio)

IL PRESIDENTE  
(Francesco Petronio)

Depositata in Segreteria in data 18 ottobre 2016

IL DIRIGENTE  
(Giuseppe Mullano)