

Quotidiano del Sole 24 Ore

Edilizia e Territorio

[Stampa](#)[Chiudi](#)

03 Mag 2019

Speciale Sblocca-cantieri/2. Tornano gli incentivi per i progettisti Pa: primo passo modificare i regolamenti

Silvia Lanzaro (*)

Tra le novità di rilievo introdotte dal decreto Sblocca-cantieri, vi è quella relativa alla reintroduzione degli incentivi per la progettazione. Tali incentivi (lo si ricorda) erano nati proprio in correlazione con le funzioni progettuali con l'intento di valorizzare la professionalità dei dipendenti pubblici e, al contempo, incrementarne la produttività.

La ratio era quella di favorire l'ottimale utilizzo delle professionalità interne ad ogni amministrazione e di assicurare un risparmio di spesa sugli oneri che l'amministrazione avrebbe dovuto sostenere per affidare all'esterno gli incarichi di progettazione.

Così concepito, tale incentivo si era posto in linea con la normativa in base alla quale alla predisposizione del progetto dovessero provvedere, di regola, gli Uffici tecnici interni alle Amministrazioni, costituendo l'affidamento esterno una mera eccezione.

Già previsti dall'art. 18 della Legge 11 febbraio 1994, n. 109 (c.d. legge Merloni) dedicato a «incentivi e spese per la progettazione», erano stati originariamente destinati ad incoraggiare l'attività del responsabile unico del procedimento e degli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo nonché dei loro collaboratori; la norma è stata poi riprodotta nell'art. 92 del D.Lgs. 18 aprile 2006, n.163.

Il vecchio Codice, al fine di promuovere la valorizzazione delle risorse interne alle amministrazioni aggiudicatrici, aveva previsto, al suo comma 5, che una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro venisse ripartita, per ogni singola opera o lavoro, 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, secondo le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione aggiudicatrice medesima.

Successivamente, il Dl 24 giugno 2014, n. 90 aveva modificato la disciplina originaria, prevedendo la costituzione di un unico fondo per la progettazione e l'innovazione nel quale far confluire risorse in misura non superiore al due per cento degli importi posti a base di gara di un'opera o di un lavoro, da destinare, per l'80%, ai dipendenti (di nuovo il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché i loro collaboratori) che avessero svolto funzioni tecniche con esclusione dei dirigenti e, per il 20%, all'acquisto di beni, strumentazioni e tecnologie (art. 93, commi 7 bis, 7 ter e 7 quater del D. Lgs. n. 163/2006).

Le nuove disposizioni avevano nuovamente demandato l'individuazione delle modalità e dei criteri di riparto della percentuale destinata ai dipendenti alla contrattazione decentrata integrativa del personale e all'adozione di un regolamento da parte delle singole

amministrazioni. Nel tempo, dunque, il novero dei soggetti beneficiari degli incentivi non era mutato.

L'istituto è stato completamente stravolto allorquando il Legislatore ha deciso di escludere dai beneficiari degli incentivi proprio coloro in favore dei quali erano stati originariamente introdotti. Tanto è avvenuto dapprima con legge-delega 28 gennaio 2016, n. 11 che tra i principi e i criteri direttivi, ha inserito al comma 1 lett. rr), quello relativo alla destinazione di 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 al 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; tanto al dichiarato 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».

In linea con i criteri di delega, l'art. 113 del nuovo Codice dei contratti (D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50), ha così introdotto, nella sua originaria formulazione, in luogo dei vecchi incentivi alla progettazione, «gli incentivi per funzioni tecniche» e, riproducendo in parte le analoghe disposizioni previgenti, ha consentito alle amministrazioni aggiudicatrici, previa adozione di un regolamento interno e la stipula di un accordo di contrattazione decentrata, di erogare emolumenti economici tassativamente ed esclusivamente in favore di dipendenti che avessero svolto attività «di programmazione della spesa per investimenti; di valutazione preventiva dei progetti, di predisposizione e di controllo delle procedure di gara e di esecuzione di contratti pubblici, di Rup, di direzione 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 di gara, del progetto, dei tempi e dei costi prestabiliti», con esclusione delle attività relative alla progettazione ed al coordinamento della sicurezza.

La novità è stata accolta con favore da parte di quanti avevano visto negli incentivi alla progettazione una minaccia per la libera concorrenza mentre ha suscitato qualche perplessità in chi ha notato la contraddizione tra la confermata preferenza da parte del legislatore nel nuovo Codice dei contratti per l'affidamento della progettazione con priorità a dipendenti interni e l'esclusione dei progettisti dal novero dei beneficiari degli incentivi.

Analoghe perplessità hanno riguardato la qualità redazionale della norma di cui all'art. 113 che al primo comma ha continuato ad elencare, tra le funzioni tecniche, la progettazione (nonostante il dato letterale della norma la Corte dei Conti, Sez. Reg. controllo Lombardia, con deliberazione 16 novembre 2016, n. 333, ha confermato l'intento del Legislatore di escludere i progettisti e i coordinatori della sicurezza tra i beneficiari degli incentivi).

La ratio della norma, originariamente ispirata alla valorizzazione della professionalità dei dipendenti pubblici ed al risparmio di spesa nella progettazione è stata, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Codice, individuata nella previsione di un compenso incentivante per stimolare una più attenta gestione delle fasi della programmazione e dell'esecuzione dei contratti pubblici di appalto (cfr. Corte Conti, Sez. Aut., 6.4.2017, n. 7/SEZAUT/2017/INPR) e, più in generale, per le attività tecnico-burocratiche, prima non incentivate, tese ad assicurare l'efficacia della spesa e la realizzazione corretta dell'opera (cfr. Corte dei Conti, Sez. Aut. 13 maggio 2016, n. 18/SEZAUT/2016/QMIG).

Sul piano pratico l'effetto positivo è stato dato dalla maggior attenzione dedicata all'osservanza, da parte dei dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici attratti dagli incentivi, di una serie

di adempimenti procedurali relativi alle gare pubbliche, adempimenti che in precedenza venivano trascurati.

Oggi il D.L. n. 32/2019, articolo 1, comma 1 lett. aa) ha modificato l'art. 113 sostituendo le parole «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» con le parole «per le attività di progettazione, di coordinamento della sicurezza in fase di progettazione ed esecuzione, di verifica preventiva della progettazione».

Nella relazione di accompagnamento al D.L. 32/2019 le modifiche all'art. 113 sono state motivate dalla volontà di «incentivare alcune attività, esplesate all'interno dell'amministrazione, connotate da un maggiore impegno e responsabilità».

Sul piano pratico la riforma non dovrebbe determinare, nella maggior parte dei casi, depauperamenti per alcuni dipendenti a vantaggio di altri dato che, in particolare, il novero delle attività espunte dal testo riguarda funzioni già normalmente rientranti nell'attività di Rup . Di contro, essendo rimasta inalterata la percentuale degli importi destinati agli incentivi, dovrebbe determinarsi una generale riduzione della singola quota di incentivo per ogni potenziale beneficiario.

Ancora sul piano pratico le amministrazioni aggiudicatrici saranno chiamate ad una celere modifica dei regolamenti (condizione essenziale per l'erogazione dei reintrodotti incentivi), già adottati in attuazione del previgente art. 113. Ciò nel presupposto che il Legislatore in sede di conversione (o in caso di mancata conversione) non intervenga nuovamente sulla formulazione della norma, con conseguenti problemi applicativi di carattere intertemporale.

Difficile, infine, dire se l'iniziativa contribuirà ad un effettivo rilancio del settore dei contratti pubblici perché molto dipenderà, come sempre, dalla presenza di soggetti adeguatamente qualificati all'interno delle amministrazioni aggiudicatrici e dalla idoneità della strumentazione messa loro a disposizione.

() Studio legale associato Piselli & Partners*