



.....OMISSIS.....

Oggetto

Incentivo per funzioni tecniche – centrale unica di committenza - art. 113, commi 2 e 5, del d.lgs. 50/2016 – richiesta parere.

FUNZ CONS 37/2023

In esito a quanto richiesto con nota pervenuta in data 8 giugno 2023, acquisita al prot. Aut. n. 44120, ai sensi del Regolamento sulla funzione consultiva del 7 dicembre 2018, come modificato con delibera n. 654 del 22 settembre 2021, si comunica che il Consiglio dell’Autorità, nell’adunanza del 26 luglio 2023, ha approvato le seguenti considerazioni.

Preliminarmente si rappresenta che esula dalla sfera di competenza di questa Autorità il rilascio di pareri preventivi in ordine ad atti e provvedimenti delle stazioni appaltanti, nonché alla stipula di contratti d’appalto o di concessione, fatto salvo l’esercizio dell’attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici ai sensi del Regolamento approvato con delibera n. 160/2022. Pertanto, il presente parere è volto a fornire un indirizzo generale sulla questione sollevata nell’istanza, esclusivamente sulla base degli elementi forniti.

Con il quesito proposto, si chiede all’Autorità di esprimere avviso in ordine alle modalità di determinazione della quota di incentivo per funzioni tecniche di cui all’art.113 del d.lgs. 50/2016 (oggi sostituito dall’art. 45 del d.lgs. 36/2023) da riconoscere al personale della centrale unica di committenza, alla quale si sia rivolta l’amministrazione aggiudicatrice, nei termini descritti nella richiesta di parere.

Al fine fornire riscontro all’istanza, si rappresenta in via preliminare che la disciplina in tema di incentivi, volta principalmente a favorire l’ottimale utilizzo delle professionalità interne ad ogni amministrazione e ad assicurare un risparmio di spesa sugli oneri che la stazione appaltante dovrebbe sostenere per affidare all’esterno gli incarichi (pareri AG 22/2012 e AG 13/2010), è altresì finalizzata ad incentivare l’efficienza e l’efficacia nel perseguimento della realizzazione e dell’esecuzione a regola d’arte, quindi in funzione premiale e incentivante per il personale coinvolto nelle attività indicate nella disposizione (delibera n. 74/2022).

In coerenza con tali finalità, l’art. 113 del d.lgs. 50/2016 [applicabile alle «procedure di aggiudicazione indette successivamente all’entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 e con riferimento alle attività previste dalla norma ed espletate successivamente all’entrata in vigore del Codice stesso» (parere Funz Cons 18/2023)] stabilisce (per quanto di interesse in questa sede) che a valere sugli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti «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. [...]. La disposizione di cui al presente comma si applica agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione» (comma 2). L'ottanta per cento delle risorse finanziarie del fondo così costituito «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» sopra indicate nonché tra i loro collaboratori (comma 3). Il restante 20 per cento delle risorse finanziarie del fondo di cui al comma 2 è invece destinato alle finalità indicate nel comma 4. Inoltre, ai sensi del comma 5-bis, gli «incentivi fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture».

Dalle disposizioni che precedono, deriva quindi che la norma individua un elenco *tassativo* di attività incentivabili e di soggetti beneficiari dell'incentivo, stabilendo per la corresponsione dell'emolumento stesso, lo stanziamento e l'accantonamento di somme a copertura delle relative spese, nonché l'adozione di apposito Regolamento da parte dell'amministrazione, sulla base di quanto previsto in sede di contrattazione decentrata (delibera 74/2022).

Più in dettaglio l'art. 113, comma 2, stabilisce che il fondo per funzioni tecniche fa carico *"sugli stanziamenti di cui al comma 1"*, ossia gli «*stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti*». Il comma 5-bis a sua volta evidenzia che «*Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture*».

Sussiste quindi l'obbligo, per la costituzione del fondo incentivante, della sussistenza degli stanziamenti previsti per la realizzazione dei singoli appalti, nel bilancio della stazione appaltante (delibera 74/2022 cit.).

Come sottolineato anche dalla Corte dei conti (sez. controllo Veneto, delibera n. 198/2018), infatti, gli incentivi per funzioni tecniche devono essere attinti, comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, dall'apposito fondo a valere sugli stanziamenti previsti per i singoli appalti di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e, più precisamente, dal medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture. Pertanto, il quadro economico determinato per il singolo lavoro (o fornitura/servizio) costituisce il primo e più importante limite alla spesa per gli incentivi tecnici, poiché il 2% richiamato dalla norma viene calcolato sulle somme predeterminate per il contratto da stipulare, non incidendo su ulteriori stanziamenti di bilancio (Corte dei conti, sez. reg. controllo Umbria, deliberazione n. 14/2018).

Per quanto sopra, il Fondo di cui al comma 2 dell'art. 113 del Codice deve essere costituito dalla stazione appaltante con le modalità espressamente indicate dalla norma e sopra evidenziate.

Quanto all'adozione del regolamento interno previsto dal comma 3 dell'art. 113, come evidenziato dall'Autorità, la percentuale effettiva dell'incentivo da corrispondere ai dipendenti che abbiano svolto le attività previste dalla norma, deve essere stabilita dal Regolamento medesimo che, per espressa previsione normativa, è l'unica fonte che può legittimamente disporre in ordine alla ripartizione di tale emolumento (pareri AG41/2015/AC e AG55/2015).

Con la conseguenza che l'incentivo non può essere riconosciuto al personale interessato in assenza dell'adozione del Regolamento previsto dalla norma (delibera Autorità n.100/2006; in

termini anche Corte dei Conti, ex multis sez. contr. Veneto del. 405/2018 e sul rilievo della fonte regolamentare Corte dei conti, sez. contr. Sardegna, del. n. 1/2022/PAR).

Con specifico riguardo al riconoscimento dell'incentivo per funzioni tecniche al personale della centrale unica di committenza, alla quale l'amministrazione aggiudicatrice competente domanda l'espletamento delle funzioni previste dalla norma, l'art. 113 stabilisce al comma 2, terzo periodo che «*Gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza possono destinare il fondo [di cui al comma 1] o parte di esso ai dipendenti di tale centrale*». Il comma 5, prevede a sua volta che «*Per i compiti svolti dal personale di una centrale unica di committenza nell'espletamento di procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture per conto di altri enti, può essere riconosciuta, su richiesta della centrale unica di committenza, una quota parte, non superiore ad un quarto, dell'incentivo previsto dal comma 2*».

In relazione al rapporto tra le due disposizioni dell'art. 113 del d.lgs. 50/2016 sopra richiamate, è stato osservato «che un'interpretazione rispettosa del contenuto letterale della norma in parola e maggiormente in linea con l'orientamento maggioritario della giurisprudenza contabile, suggerisce di risolvere l'apparente difformità tra le due fattispecie di cui ai commi 2 e 5 dell'art. 113 del Codice considerando quella di cui al secondo comma come riferita al personale dipendente della centrale unica di committenza che svolge una o più delle funzioni tecniche tassativamente enucleate nella disposizione in parola per conto dell'ente che se ne avvalga. Pertanto, al personale suddetto potrà essere destinata la quota accantonata nel fondo risorse finanziarie, nei limiti e secondo le modalità di cui al regolamento interno. Diversamente, l'incentivo di cui al comma 5 potrà essere riconosciuto, previa richiesta della centrale unica di committenza e nel limite massimo del 25% delle risorse di cui al comma secondo, per le attività svolte dal personale dipendente della centrale unica di committenza nell'ambito delle procedure di acquisizione di lavori, servizi e forniture e, pertanto, per attività che differiscono da quelle indicate nel comma 2» (parere MIT n.1489/2022).

Occorre aggiungere a quanto sopra che alla luce del fatto che entrambe le disposizioni individuano in termini di *facoltà* e non di obbligo il riconoscimento dell'incentivo da parte della stazione appaltante al personale della centrale unica di committenza, la stessa è tenuta a determinare se e in quale parte destinare il fondo incentivante al predetto personale della CUC.

A tal fine, in ordine alla determinazione dell'importo dell'incentivo di cui ai commi 2 e 5 dell'articolo 113, occorre fare riferimento al Regolamento adottato dall'ente che si avvale della centrale unica di committenza; inoltre, nella convenzione di adesione alla CUC dovrebbero essere previste disposizioni specifiche per il riconoscimento degli incentivi ex art. 113 del Codice (parere MIT n. 1468/2022).

Per quanto sopra, in risposta al quesito sollevato dall'amministrazione richiedente, può osservarsi che il Fondo di cui al comma 2 dell'art. 113, deve essere costituito dalla stazione appaltante con le modalità espressamente indicate dalla norma (nei termini sopra indicati) e che le quote di incentivo da destinare al personale della centrale unica di committenza, con le relative modalità di determinazione, devono essere individuate (nei limiti previsti dalla norma) nel Regolamento adottato dalla stazione appaltante che si avvale della CUC.

Le considerazioni che precedono appaiono coerenti anche con le previsioni dell'art. 45 del d.lgs. 36/2016, il quale (pur innovando in parte la disciplina dettata dall'art. 113 del d.lgs. 50/2016) dispone – limitatamente agli aspetti di interesse ai fini del parere - che «Le amministrazioni e gli enti che costituiscono o si avvalgono di una centrale di committenza *possono* destinare, anche su richiesta di quest'ultima, le risorse finanziarie di cui al comma 2 o parte di esse ai dipendenti di tale

centrale in relazione alle funzioni tecniche svolte. Le somme così destinate non possono comunque eccedere il 25 per cento dell'incentivo di cui al comma 2» (comma 8).

Anche l'art. 45 citato dispone in termini di *facoltà* la possibilità per la stazione appaltante di riconoscere somme a titolo di incentivo al personale della centrale di committenza, rimettendo quindi alle determinazioni della stessa le modalità di definizione del predetto incentivo.

Sulla base delle considerazioni che precedono, si rimette, pertanto, a codesta stazione appaltante ogni valutazione in ordine agli atti ed ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo generale sopra illustrato.

Avv. Giuseppe Busia