

## Ufficio Studi CODAU

*"Documento redatto con il CONTRIBUTO DEI COMPONENTI dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau"*

L'Ufficio Studi ritiene di soffermarsi sulla disciplina dell'incentivo economico di cui all'art. 92 comma 5 del dlgs. 163/2006 e del recente cambiamento di rotta in vigore, traendo spunto da alcune recenti pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte e in particolare del [parere n. 24 del 10 maggio 2013](#) e anche in considerazione dell'attuale diversa regolamentazione presente in buona parte degli atenei.

La Corte, rispondendo a un quesito proposto da un ente locale, analizza l'istituto giuridico del cd "incentivo ex merloni", perché introdotto nell'ordinamento dalla Legge quadro sui lavori pubblici (L. 109/1994).

La disposizione in esame stabilisce che: *Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, a valere direttamente sugli stanziamenti di cui all'articolo 93, comma 7, è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, 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. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti; limitatamente alle attività di progettazione, l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non può superare l'importo del rispettivo 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. I soggetti di cui all'articolo 32, comma 1, lettere b) e c), possono adottare con proprio provvedimento analoghi criteri.*

La Corte, tenendo in considerazione quanto affermato da altre sezioni regionali e superando quanto in passato affermato dall'Autorità di Vigilanza, ha dato la seguente lettura della norma:

*"l'incentivo del 2% previsto in favore dei dipendenti dell'Amministrazione per prestazioni professionali di progettazione presuppone necessariamente la presenza di lavori ed opere di manutenzione straordinaria e non di semplice manutenzione ordinaria, né di lavori in economia".* Alla presenza di lavori di manutenzione straordinaria, spetta al singolo regolamento indicare se la corresponsione dell'incentivo del 2% debba essere – o meno – necessariamente condizionata alla sussistenza delle tre diverse fasi di progettazione preliminare, definitiva ed esecutiva. Se ne deduce in modo netto in questi casi la necessità di emanare uno specifico regolamento.

Il parere circoscrive, quindi, l'operatività della disposizione normativa citata alla sola progettazione connessa alla manutenzione straordinaria.

In particolare ai sensi del Testo Unico dell'edilizia<sup>i</sup>, si intendono per:

a) *"interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;*

b) *"interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso.*

Il parere espresso dalla sezione ligure segue il parere espresso dalla sezione toscana<sup>ii</sup>, secondo cui sono da escludere dal novero delle attività retribuibili con l'incentivo i lavori di manutenzione ordinaria, peraltro finanziati con risorse di parte corrente del bilancio, nonché i lavori in economia (art. 125 del Dlgs. 163/2006), siano essi connessi o meno ad eventi imprevedibili.

La posizione espressa nei due pareri citati supera, quindi, un altro orientamento che legava l'incentivo all'attività di progettazione solo per lavori – ordinari o straordinari – di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione<sup>iii</sup>, lasciando fuori pertanto tutti quei lavori manutentivi per la cui realizzazione non fosse stata necessaria l'attività progettuale richiamata negli articoli 90, 91 e 92 del Dlgs. n. 163/2006.

L'ambito di applicazione dell'art. 92 c. 5 del Dlgs. n. 163/2006 resta poi esclusivamente limitato all'attività progettuale di opere e lavori pubblici e alle attività tecnico-amministrative ad essa connesse, senza possibilità di estendere analogicamente tale disciplina ai contratti di servizio o di forniture di beni, né ad altre tipologie di prestazioni<sup>iv</sup>. In altre parole, quello che va definito è la natura tecnico-ingegneristica di che cosa è un progetto in base al testo unico sull'edilizia.

Inoltre si segnala che la Corte dei Conti per l'Emilia Romagna, con deliberazione 243 del 25 giugno 2013, ha risposto ad un quesito in merito alla corretta interpretazione dell'art. 92, comma 6, d.lgs. 163/2006, disciplinante gli incentivi alla progettazione interna.

La Corte emiliana chiarisce che *"Tali incentivi possono essere erogati solo in presenza di atti che abbiano ad oggetto la pianificazione collegata alla realizzazione di opere pubbliche e non anche a fronte di atti di pianificazione generale. Gli incentivi de quibus, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, hanno la finalità di incoraggiare i dipendenti delle amministrazioni pubbliche ad eseguire attività di progettazione internamente agli uffici, allo scopo di diminuire i costi delle attività collegate alla progettazione delle opere pubbliche. La previsione pone una deroga al principio generale dell'onnicomprendività del trattamento economico dei dipendenti pubblici e, pertanto, dev'essere interpretata restrittivamente.*

*Sulla questione non si ravvisano motivi per discostarsi dall'orientamento in materia, ormai consolidato, che emerge da pareri resi da diverse Sezioni regionali di controllo di questa Corte, nel senso che il riferimento ad un "atto di pianificazione", operato del richiamato art. 92, comma 6, d.lgs. 163/2006, è da intendersi come limitato ai soli atti che abbiano ad oggetto la*

*pianificazione collegata alla realizzazione di opere pubbliche, e non anche ad atti di pianificazione generale, quali ad esempio possono essere la redazione del piano regolatore o di una variante generale*

Infine si può aggiungere che le risorse finanziarie destinate a remunerare prestazioni professionali per la progettazione di opere pubbliche (e quelle dell'avvocatura interna) devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78<sup>v</sup>.

---

<sup>i</sup> DPR 380/2001, Art. 3 Definizioni degli interventi

1. Ai fini del presente testo unico si intendono per:

a) "interventi di manutenzione ordinaria", gli interventi edilizi che riguardano le opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti;

b) "interventi di manutenzione straordinaria", le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino i volumi e le superfici delle singole unità immobiliari e non comportino modifiche delle destinazioni di uso;

c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma di quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. Sono comunque da considerarsi tali:

e.1) la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente, fermo restando, per gli interventi pertinenziali, quanto previsto alla lettera e.6);

e.2) gli interventi di urbanizzazione primaria e secondaria realizzati da soggetti diversi dal comune;

e.3) la realizzazione di infrastrutture e di impianti, anche per pubblici servizi, che comporti la trasformazione in via permanente di suolo inedificato;

e.4) l'installazione di torri e tralicci per impianti radio-ricetrasmittenti e di ripetitori per i servizi di telecomunicazione;

e.5) l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee;

e.6) gli interventi pertinenziali che le norme tecniche degli strumenti urbanistici, in relazione alla zonizzazione e al pregio ambientale e paesaggistico delle aree, qualificano come interventi di nuova costruzione, ovvero che comportino la realizzazione di un volume superiore al 20% del volume dell'edificio principale;

e.7) la realizzazione di depositi di merci o di materiali, la realizzazione di impianti per attività produttive all'aperto ove comportino l'esecuzione di lavori cui consegua la trasformazione permanente del suolo inedificato;

f) gli "interventi di ristrutturazione urbanistica", quelli rivolti a sostituire l'esistente tessuto urbanistico - edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.

2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi. Resta ferma la definizione di restauro prevista dall'articolo 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490.

<sup>ii</sup> Cfr. Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Toscana, Deliberazione n. 15 del 19 marzo 2013.

<sup>iii</sup> Cfr. Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Lombardia, Deliberazione n. 72 del 26 febbraio 2013.

<sup>iv</sup> Cfr. Corte dei conti, sezione regionale di controllo della Campania, Deliberazione n. 67 del 13 marzo 2012.

<sup>v</sup> Cfr. Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, questione di massima, Deliberazione n. 51/2011. Il comma 2bis dell'art. 9 del DL. 78/2010 conv. L. 122/2010 stabilisce che: "A decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio."