



## **CORTE DEI CONTI**

---

### **Sezione regionale di controllo per la Campania**

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

|       |                         |                         |
|-------|-------------------------|-------------------------|
| Dott. | Alfredo Grasselli       | Presidente              |
| Dott. | Stefania Calcarì        | I Referendario          |
| Dott. | Marco Nappi Quintiliano | Referendario (relatore) |

#### **nella camera di consiglio del 29 aprile 2026**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5/AUT/2006;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9/AUT/2009;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 3/SEZAUT/2014/QMIG del 19 febbraio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 17/SEZAUT/2020/QMIG;

VISTA la deliberazione n. 68/INPR/2026, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2026;

VISTA la nota n. prot. 0021012/2026 del 07/04/2026, acquisita in data 10/04/2026 al prot. di questa Sezione n. 2063, con la quale il Sindaco del Comune di Afragola (NA) ha chiesto un parere a questa Sezione, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1 del 2026;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 77 del 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Referendario Dott. Marco Nappi Quintiliano;

## **FATTO**

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Afragola (NA), nel premettere di dover liquidare somme a titolo di incentivo per funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d.lgs. 36/2023, ha richiamato il comma 2 di detta disposizione a mente del quale *"[I]e stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento [...]"* Il suddetto Ente ha quindi formulato una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026, chiedendo di conoscere se l'importo a base d'asta dei lavori, dei servizi e delle forniture debba o meno ricomprendere anche gli oneri per la sicurezza.

## **DIRITTO**

**1.** In via preliminare, va rilevato che l'art., comma 1, della l. 1 del 2026, espressamente richiamata dal Comune richiedente il parere, prevede che *"[I]a sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo [...]"*

Orbene, si rileva come questa Sezione si sia già pronunciata circa la latitudine applicativa della disposizione appena richiamata e dei suoi rapporti con la funzione consultiva disciplinata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Invero, con deliberazione n. 79 del 5 marzo 2026, questa Sezione ha espresso il principio secondo il quale la disposizione normativa di cui alla legge n. 1 del 2026 riveste carattere di specialità rispetto all'attività consultiva di cui all'art.7, comma 8, della legge n.131/2003, ritenendo quindi tutt'ora sussistente *"una competenza generale della Corte dei Conti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, formulati su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del giudice contabile in materia di funzione consultiva"* (cfr., per la natura speciale della nuova disciplina, SRC Veneto, deliberazione n. 42/2026 e SRC Sicilia, deliberazione n. 12/2026; vd. anche SRC Campania nn. 87, 114, 115/2026).

Si è pronunciata su tale tematica anche la Sez. centr. del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con le delibere nn. 1 e 2/2026, chiarendo che accanto alla competenza generale a rendere pareri in materia di contabilità pubblica su questioni generali e astratte, fondata sul menzionato art. 7, co. 8, l. n. 131/2003, il citato art. 2 prevede un'ulteriore funzione consultiva (introdotta dall'avverbio "anche") in riferimento a questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete che riguardano l'attuazione del PNRR o del PNC, subordinandola a una triplice condizione: il superamento della soglia di valore sopra indicata; l'estraneità della questione al controllo preventivo di legittimità; l'estraneità a fatti per i quali la Procura abbia inviato un invito a dedurre.

Nel caso di specie, non essendo in alcun modo specificato se la procedura di evidenza pubblica abbia ad oggetto un progetto finanziato con risorse a valere sul PNRR, l'istanza in esame deve essere riqualficata quale richiesta di parere ricadente nell'ambito applicativo di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, con ciò che ne consegue in punto di diversa disciplina applicabile.

**2.** Compiuta tale precisazione, sempre in via preliminare va verificato se la richiesta di parere di cui trattasi presenta i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza del quesito posto alla materia della contabilità pubblica.

L'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 prevede che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Successivamente, con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio della suddetta attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Al riguardo, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile, poiché proviene dal Sindaco del Comune di Afragola, organo rappresentativo dell'ente e dunque

istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in oggetto ex art. 50 del TUEL, non essendosi ancora insediato il pur costituito Consiglio delle Autonomie locali.

Sotto il profilo oggettivo, premesso che l'esercizio della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è subordinato alla riconducibilità delle questioni proposte nell'alveo della materia della "*contabilità pubblica*", come definita da molteplici deliberazioni della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite in sede di controllo, la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Afragola si configura sotto il profilo oggettivo ammissibile, in quanto la stessa – pur originando, com'è insito in ogni richiesta di simile parere, da una esigenza di risolvere una specifica questione – verte, in generale e in via astratta, sulla latitudine applicativa della norma ex art. 45 del d.lgs. 2023, n. 36 e dunque su di un tema rientrante nella materia della contabilità pubblica sotto il profilo della gestione della spesa per il personale, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte che si è più volte pronunciata sul suddetto tema.

**3.** Nel merito, occorre evidenziare come l'istituto degli incentivi per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, disciplinato sin dalla legge n. 109/1994 (v. art. 18), abbia, quale *ratio*, quella di stimolare e ricompensare l'attività del personale interno alle stazioni appaltanti, in modo favorire il risparmio di denaro pubblico derivante dal mancato ricorso a professionalità esterne.

Il legislatore ha inoltre tassativamente previsto, all'interno del dettagliato elenco di attività tecniche incentivabili contenuto nell'allegato I.10 al nuovo Codice dei contratti pubblici, le prestazioni tecniche suscettibili di essere remunerate e ha collegato la misura degli incentivi all'importo a base dell'affidamento e non a quello contrattualmente affidato.

L'art. 45 del d.lgs. 63/2026, nello specifico, assoggetta gli incentivi a due limiti finanziari che ne impediscono l'incontrollata espansione: uno di carattere generale (il tetto massimo al 2% dell'importo posto a base di gara) e l'altro di carattere individuale (il tetto annuo del trattamento economico complessivo spettante al singolo dipendente) (v. SEZAUT/6/2018/QMIG).

Avuto riguardo allo specifico ambito dei c.d. oneri di sicurezza aziendali, richiamato dalla richiesta di parere in oggetto, occorre preliminarmente distinguere gli oneri di sicurezza aziendali esterni ed interni, distinzione tracciata dall'art. 26 del d.lgs. 81/2008 (Testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro).

Gli oneri esterni sono connessi alle misure da adottare per eliminare ovvero ridurre al minimo "*i rischi da interferenze*" e la loro definizione compete alla Stazione appaltante, differenziandosi invece dai "*rischi specifici propri dell'attività delle imprese appaltatrici*".

I costi della sicurezza derivanti da rischi da interferenze sono determinati dall'Amministrazione (v. art. 26, comma 5, del d.lgs. 81/2008), mentre gli oneri della sicurezza interni sono quantificati dall'operatore e indicati nell'offerta economica unitamente ai costi della manodopera (v. art. 108, comma 9, del d.lgs. 36/2023), al fine

di consentire alla stazione appaltante la verifica di congruità (art. 110, commi 1 e 5, lett. c) (v., *ex multis*, TAR Bologna, 05.05.2025 n. 472).

Con maggiore impegno esplicativo, può dirsi che gli oneri di sicurezza esterni ("da interferenza") sono quelli relativi ai contatti rischiosi che possono aversi tra personale della stazione appaltante e dell'appaltatore, ovvero tra le varie imprese che partecipano all'esecuzione dell'appalto mentre gli oneri c.d. interni sono quelli che l'impresa deve sostenere per garantire la sicurezza dei lavoratori nell'esecuzione dell'appalto (e che concernono l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro).

Mentre i primi, come detto, non sono suscettibili di ribasso, i secondi, invece, *"sono rimessi alla esclusiva sfera di valutazione del singolo partecipante e, di conseguenza, non possono essere determinati rigidamente ed unitariamente dalla stazione appaltante, poiché variano da un'impresa all'altra e sono influenzati nel loro ammontare dall'organizzazione produttiva e dal tipo di offerta (Cons. Stato, V, 15 gennaio 2018, n. 177). Gli oneri di sicurezza aziendali rientrano, dunque, nell'offerta economica che l'operatore presenta alla stazione appaltante come costo variabile da sostenere per l'esecuzione dell'appalto (v. Consiglio di Stato, Sez. V, 20/02/2024, n. 1677)"*.

Orbene, ad avviso di questa Sezione il quesito posto con la richiesta di parere in esame deve essere risolto nel senso della necessità di ricomprendere nella base di calcolo della misura percentuale delle risorse destinate a erogare le prestazioni tecniche anche gli oneri per la sicurezza esterni come precedentemente delimitati.

Conduce a una tale conclusione l'espressione *"importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento"*, contenuta nell'articolo 45 del d.lgs. 63/2023.

In merito, va richiamato l'art. 41 (rubricato *"Livelli e contenuti della progettazione"*), comma 14, del medesimo d.lgs. 63/2023 prevede che *"[N]ei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso [...]"*.

Dalla disposizione di cui all'art. 41 dell'attuale Codice degli appalti si evince, logicamente, come nell'ambito degli appalti di lavori e di servizi gli oneri per la sicurezza concorrano alla determinazione dell'importo a base di gara, con l'unica precisazione per la quale gli stessi sono scorporati dalla base d'asta ai fini del diverso profilo legato al ribasso proponibile dall'offerente.

Invero, la precisazione secondo la quale i costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso si spiega proprio per la preliminare riconducibilità di tali voci alla base di gara, in assenza della quale neppure si porrebbe il

problema del successivo scorporo ai fini del mero ribasso (ribasso possibile unicamente per i costi della manodopera, salvo verifica dell'anomalia, secondo le coordinate tracciate, da ultimo, dal Consiglio di Stato, Sez. V, 07/10/2025, n. 7813).

Oltre al criterio letterale di interpretazione del dettato normativo fondato sulla perimetrazione del concetto di *"importo posto a base delle procedure di affidamento"*, conduce alla medesima conclusione anche il criterio c.d. teleologico (legato al *"significato proprio delle parole secondo la connessione di esse [e alla] intenzione del legislatore"* - v. art. 12 delle preleggi). Diversamente, invero, il richiamato comma 14 dell'art. 45 avrebbe dovuto fare espresso riferimento alla nozione di *"importo ribassabile"* di cui all'art. 41 (concetto, peraltro, non univoco, atteso che, a determinate condizioni, come accennato, anche i costi della manodopera possono essere assoggettati al ribasso).

Inoltre, il richiamo compiuto dall'art. 45 del codice degli appalti all'importo dei lavori, servizi e forniture posto a base delle procedure di affidamento evidenzia la volontà del legislatore di ancorare la misura delle risorse destinate a remunerare le funzioni tecniche in questione al valore economico complessivo dell'opera o del servizio oggetto di affidamento, valore economico cui è correlata anche l'importanza delle prestazioni tecniche svolte dal personale interno alle pp.aa. e alla cui determinazione concorrono, quali voci di costo, anche i sopra citati oneri di sicurezza ove effettivamente configurabili.

### **P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per la Campania esprime, nei termini di cui in motivazione, il seguente parere in merito al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Afragola: *"l'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture posto a base delle procedure di affidamento e richiamato dall'art. 45 del d.lgs. 63/2023 ricomprende, ove configurabili, anche gli oneri per la sicurezza indicati dalla stazione appaltante nel bando di gara e non suscettibili di ribasso"*.

Dispone che copia del parere sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli nella camera di consiglio del 29 aprile 2026.

Il Relatore  
Dott. Marco Nappi Quintiliano

Il Presidente  
Dott. Alfredo Grasselli

Depositata in Segreteria in data  
30 aprile 2026  
Il Direttore della Segreteria  
Dott. Giuseppe Imposimato

