



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario (relatore)
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 15 maggio 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere della Provincia di Pavia

VISTO l'articolo 100 della Costituzione;

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

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

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* ", in particolare l'art. 7, comma 8;

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 richiesta di parere formulata dalla Provincia di Pavia ai sensi dell'art. 7, c. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 16.4.2025 e acquisita in pari data al protocollo n. 4630 della Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 108/2025, con cui la richiesta di parere è stata assegnata al magistrato relatore per la relativa trattazione collegiale;

UDITO il relatore, Ref. Iole Genua;

PREMESSO

Premesso di aver approvato un regolamento per la corresponsione degli incentivi per le funzioni tecniche previsti dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 in conformità alle indicazioni ricavabili da taluni pareri del Ministero per le Infrastrutture e i Trasporti e dalla deliberazione n. 53 del 12.1.2023 della Sezione regionale di controllo per la Toscana della Corte dei conti, il Presidente della Provincia di Pavia espone che il regolamento in questione prevederebbe che *“il pagamento dell'incentivo avviene: a) all'aggiudicazione di ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura, nella misura del 100% della quota complessiva corrispondente, per le seguenti attività/ruoli: - predisposizione dei documenti di gara; b) all'approvazione degli atti di collaudo o di regolare esecuzione, ovvero di verifica di conformità per ciascuna opera o lavoro, servizio, fornitura, (...), nella misura del 100% della quota complessiva corrispondente”* per una serie, puntualmente dettagliata nel quesito, di attività e ruoli per lo più corrispondenti a quelle elencate nell'allegato I.10 del d.lgs. n. 36 del 2023. Tanto premesso, l'Ente chiede se la formulazione del regolamento provinciale possa ritenersi coerente con le disposizioni di legge che disciplinano la materia, *“ovvero sia possibile prevedere una diversa tempistica per la corresponsione dell'incentivo, anche anticipata, in particolare per i ruoli che esauriscono la loro attività prima della conclusione dell'opera o lavoro, servizio, fornitura”*, quali quelle di programmazione della spesa per investimenti, redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali, redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, redazione del progetto esecutivo, coordinamento per la sicurezza in fase di progettazione, verifica del progetto ai fini della sua validazione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica da parte delle autonomie territoriali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, soggiace ad un duplice filtro di ammissibilità, concernente il profilo soggettivo e oggettivo dell'istanza (cfr. delibere nn. 11/SEZAUT/2020/QMIG e 1/SEZAUT/2021/QMIG), in quanto l'esercizio di detta funzione non integra un'attività di consulenza a carattere generale bensì un'attività ermeneutica che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti presta in posizione di neutralità ed indipendenza al sistema delle autonomie territoriali esclusivamente in materia di contabilità pubblica.

Ammissibilità

L'istanza è ammissibile sotto il profilo soggettivo, in quanto sottoscritta dal legale rappresentante dell'ente richiedente. La possibilità di astrazione concettuale della questione giuridica sottesa alla regolamentazione interna consente, inoltre, di ritenere il quesito ammissibile sotto il profilo oggettivo e di fornire indicazioni di principio - concernenti il corretto utilizzo di risorse del bilancio pubblico - in merito ai presupposti di erogazione degli incentivi in parola.

Merito

1. L'istituto degli incentivi per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, che consente di derogare al principio di onnicomprensività della retribuzione, disciplinato sin dalla legge n. 109/1994, risponde all'obiettivo di stimolare e ricompensare l'attività del personale impegnato nelle attività di progettazione interna, sì da favorire il risparmio di denaro pubblico derivante dal mancato ricorso a professionalità esterne. Il legislatore ha 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.

2. Sul piano del fondamento normativo del momento in cui può considerarsi legittimo il pagamento degli incentivi ai dipendenti che abbiano cooperato allo svolgimento delle specifiche attività incentivate, rileva il comma quarto dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, il quale consente al dirigente preposto di corrispondere siffatti emolumenti *“sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal dipendente”*. Sotto tale profilo, la norma si pone in continuità con il previgente comma 3, quarto periodo, dell'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, che disponeva che *“la corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente o dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente, previo accertamento delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti”*. Il testo legislativo, come già riconosciuto - con riguardo al Codice previgente - dal parere n. 53/2023/PAR reso dalla Sezione regionale di controllo per la Toscana e menzionato nel quesito in esame, risulta pertanto chiaro nello stabilire che, in presenza dei presupposti normativi, l'incentivo possa essere erogato a fronte del concreto accertamento - da parte del dirigente o del responsabile preposto alla struttura competente e previa consultazione del RUP - dell'effettivo svolgimento delle attività suscettibili di essere remunerate previste dalla norma. In altri termini, l'incentivo sarà erogabile in relazione ad attività effettivamente svolte, rispetto alle quali il dirigente o il responsabile del servizio avranno acquisito tutti gli elementi utili a verificarne il concreto svolgimento (cfr. Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, n. 43/2021/PAR). Al riguardo, va pure considerato, a monte, come anche in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici rimanga ferma la necessità, per le stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, di adottare - *“secondo i rispettivi ordinamenti”* - criteri generali per il riparto degli incentivi

e per la “*corrispondente riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di eventuali incrementi ingiustificati dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo*” (art. 45, comma 3, terzo periodo, art. 45 del d.lgs. n. 36/2023). Ne consegue, in base ai principi generali dell’ordinamento, l’opportunità che l’ente interessato stabilisca altresì le modalità attraverso le quali procedere alla concreta verifica dello svolgimento delle prestazioni incentivate, a cura del dirigente o del responsabile del servizio.

2.1. Sul tempo di pagamento degli incentivi in questione, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno più volte chiarito che, ai fini dell’assunzione dell’impegno di spesa funzionale alla relativa erogazione, risulta rilevante, nel rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata, il momento di effettivo svolgimento dell’attività e, conseguentemente, l’esercizio nel quale si prevede che la spesa divenga esigibile (*ex plurimis*, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 43/2021/PAR; Sez. reg. contr. Campania, n. 21/2022/PAR; Sez. reg. contr. Puglia, deliberazione n. 5/2025/PAR). Secondo il richiamato, costante, orientamento, per le spese afferenti a un contratto di appalto, la tempistica per l’adozione dei relativi impegni di spesa deve seguire lo sviluppo dell’appalto oggetto dell’affidamento nel cui ambito viene svolta l’attività per la quale è riconosciuto l’incentivo. In questi casi, pertanto, la scadenza di ogni obbligazione dovrà essere individuata nel momento in cui ogni singola attività viene conclusa e matura il diritto del dipendente di esigere il pagamento dell’incentivo a fronte della prestazione eseguita. È stato inoltre precisato che il momento dell’impegno va tenuto distinto da quello della liquidazione, la quale comporta la verifica da parte dell’amministrazione del corretto svolgimento dell’attività incentivata, con la possibilità, quando ne ricorrano i casi, di eventuali riduzioni o addirittura di esclusioni del compenso, secondo le previsioni del regolamento dell’ente (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 43/2021/PAR). In termini concreti, la Sezione regionale di controllo per la Puglia nella deliberazione n. 5/2025/PAR ha chiarito che la materiale erogazione potrà avvenire solo al verificarsi del presupposto dell’espletamento della procedura per la scelta del contraente per le attività che vanno dalla programmazione alla aggiudicazione e del presupposto del collaudo per tutte le attività necessarie per l’esecuzione.

2.2. Una volta riscontrata la ricorrenza dei presupposti per la maturazione del diritto agli incentivi come emergenti dall’inquadramento normativo appena esposto e, quindi, ferma restando la necessità che la relativa liquidazione sia preceduta dal puntuale accertamento, a cura degli organi preposti, circa l’effettivo svolgimento delle specifiche attività incentivate dalla legge, il Collegio ritiene che la definizione dei tempi di erogazione degli incentivi in questione rientri nella discrezionalità e nell’autonomia regolamentare del singolo ente interessato (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia, n. 187/2023/PAR).

3. Da ultimo, con riferimento all'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di incentivare le sole attività espressamente elencate nell'allegato I.10, si ritiene opportuno ribadire che le disposizioni in esame delimitano la portata applicativa degli incentivi tecnici alle sole "specifiche funzioni tecniche", con esclusione di tutte quelle attività procedurali che, pur necessarie al fine del buon esito della procedura, non riguardano direttamente le procedure di affidamento ed esecuzione. La previsione secondo la quale le somme necessarie per corrispondere gli incentivi in questione fanno carico agli stanziamenti previsti per le singole procedure crea un collegamento diretto tra la specifica procedura attivata e l'onere che ricade su di essa, ad esclusione di ogni altra spesa correlata ad attività che, seppur ricollegabili, in senso lato, alla singola procedura, non afferiscono direttamente alla stessa (cfr., *ex multis*, deliberazione Sez. reg. contr. Toscana, n. 196/2023/PAR, che si sofferma sulle attività finanziarie, per escluderle dal perimetro delle attività incentivabili).

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia

rende il parere in merito al quesito posto dalla Provincia di Pavia nei termini: *"la definizione dei tempi di erogazione degli incentivi per le funzioni tecniche previsti dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 rientra nella discrezionalità e nell'autonomia regolamentare del singolo ente interessato, ferma restando la necessità che la relativa liquidazione sia preceduta dal puntuale accertamento, a cura degli organi preposti, circa l'effettivo svolgimento delle specifiche attività incentivate dalla legge"*.

Così deciso nella camera di consiglio del 15 maggio 2025.

il Relatore
(Iole Genua)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
16 maggio 2025
Il funzionario preposto
ai servizi di supporto
(Susanna De Bernardis)