



## CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Puglia

La Sezione, composta dai magistrati:

|                      |                               |
|----------------------|-------------------------------|
| Cinzia Barisano      | Presidente                    |
| Nunzio Mario Tritto  | Primo Referendario            |
| Daniela Piacente     | Primo Referendario            |
| Donatella Palumbo    | Referendario                  |
| Antonio Arnò         | Referendario                  |
| Valeria Mascello     | Referendario                  |
| Maria Rosaria Pedaci | Referendario, <i>relatore</i> |
| Benedetta Civilla    | Referendario                  |
| Salvatore Romanazzi  | Referendario                  |

### DELIBERAZIONE

**Vista** la richiesta di parere avanzata dal Comune di Bari assunta al protocollo di Segreteria di questa Sezione n. 6907 del 30.12.2024;

**Udito**, nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2025, il relatore, Referendario Maria Rosaria Pedaci

### PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Bari in persona del Sindaco ha inoltrato alla presente Sezione Regionale di controllo, una richiesta di parere diretta a conoscere se nell'erogazione degli incentivi tecnici da erogare ai dipendenti per attività legate all'attuazione del PNNR occorra tenere conto di

un principio di cassa o di competenza. L'art 8 comma 5 del dl 13/2023 in base all'interpretazione letterale, sembrerebbe riferirsi nel periodo 2023/2026 alla materiale erogazione di tali benefici, consentendo, quindi, in base al principio, di cassa, di retribuire anche attività svolte prima di tale periodo, ma i cui presupposti si siano verificati durante l'arco temporale indicato dalla norma.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### **1) Ammissibilità della richiesta del parere.**

In via preliminare, nel corretto esercizio della funzione consultiva assegnata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, occorre vagliare l'ammissibilità della richiesta di parere portata all'attenzione del Collegio.

#### **Circa l'ammissibilità soggettiva.**

La richiesta di parere è soggettivamente ammissibile in quanto formulata dal Sindaco, rispettando i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, sia con riguardo all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia relativamente al soggetto che può formalmente avanzarla.

#### **Circa l'ammissibilità oggettiva.**

Quanto al profilo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, si rappresenta che, con diverse deliberazioni, sia della Sezione delle Autonomie (n. 5/AUT/2006; n. 3/SEZAUT/2014/QMIG), sia delle Sezioni Riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010, emanata ai sensi dell'art. 17, comma 31, D.L. 1 luglio 2019, n. 78, convertito dalla L. 3 agosto 2009, n. 102), questa Corte ha identificato la materia della *"contabilità pubblica"*, precisando che *"la stessa coincide con il sistema di "norme e principi che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"* ed escludendo, dunque, di ricondurre tale funzione consultiva nell'alveo di una consulenza generale.

Inoltre, le Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010 sopra richiamata, nell'esprimere principi vincolanti per le Sezioni regionali di controllo relativamente al concetto di *"contabilità pubblica"*, hanno fatto riferimento ad una visione

dinamica di tale accezione, che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri.

La nozione di “contabilità pubblica” non va, dunque, circoscritta nel solo ambito della tenuta delle scritture contabili/o alla normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma va estesa a problematiche interpretative inerenti a statuizioni recanti limiti e divieti *“strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio”* (SS.RR. delibera n. 54, del 17 novembre 2010) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla “materia della contabilità pubblica”.

Nella fattispecie, il quesito formulato riguarda la materia degli incentivi tecnici da corrispondere ai dirigenti e, pertanto, rientra nel perimetro della nozione di contabilità pubblica in senso dinamico, essendo attinente al corretto uso delle risorse pubbliche.

Inoltre, il quesito, per come formulato dal Sindaco del comune di Bari, risponde ai requisiti di generalità e astrattezza e non interferisce con altre funzioni giurisdizionali assegnate alla Corte o ad altri plessi. attività inerente al corretto uso di pubbliche risorse,

### **Merito.**

Gli incentivi per le funzioni tecniche sono stati disciplinati per la prima volta con la Legge Merloni L.109/1994, disciplina su cui il legislatore è intervenuto, successivamente, varie volte sia per chiarirne l'ambito applicativo, sia per adeguarne la portata ai vari interventi giurisprudenziali ed interpretativi, pur mantenendone immutata la *ratio* di consentire la valorizzazione delle professionalità interne all'ente e di realizzare risparmi di spesa, limitando il ricorso a prestazioni professionali esterne.

Il quadro normativo è stato particolarmente arricchito dalla formulazione dell'art 113 del Dlgs 50/2016 che ha introdotto una regolamentazione dell'istituto diversa da quella previgente, prevedendo l'istituzione, a valere sugli stanziamenti finanziari per le opere pubbliche, di un fondo non superiore al 2% (calcolato sull'importo dei lavori posti a base di gara) nelle spese previste per le attività tecniche a valere sugli stanziamenti per la programmazione della spesa, verifica dei progetti, predisposizione delle procedure di gara,

per le funzioni di Rup, per la direzione dei lavori,, per i collaudi (**con esclusione della progettazione e del coordinamento della sicurezza**), da assegnare ai dipendenti pubblici impegnati in tali attività nel rispetto delle seguenti condizioni:

- i criteri di ripartizione del fondo indicato devono essere inseriti in appositi **regolamenti** approvati dall'amministrazione;
- gli importi indicati sono necessariamente comprensivi anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione;
- la corresponsione dell'incentivo è **disposta dal dirigente o dal responsabile del servizio**;
- gli incentivi corrisposti nel corso dell'anno al singolo dipendente – **anche da diverse amministrazioni** – non possono superare l'importo del **50% del trattamento economico complessivo annuo lordo**;
- le risorse o quota parte delle stesse del fondo indicato non sono destinabili al personale con qualifica dirigenziale.

Il comma 526 dell'art 1 della legge 27 dicembre 2017 n.205 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020"), ha disposto che gli incentivi per le funzioni tecniche "fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture". Su tale previsione la Sezione Autonomie di questa Corte ( deliberazione 6/2018) ha espresso il seguente principio di diritto:" *"Gli incentivi disciplinati dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016 nel testo modificato dall'art. 1, comma 526, della legge n. 205 del 2017, erogati su risorse finanziarie individuate ex lege facenti capo agli stessi capitoli sui quali gravano gli oneri per i singoli lavori, servizi e forniture, non sono soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017"*.

Le somme relative ai benefici in questione, quindi, trovano allocazione finanziaria nei capitoli su cui gravano gli oneri per l'opera pubblica, per poi essere accantonati nel quadro economico di progetto. L'imputazione della spesa dovrà essere effettuata nel rispetto del

principio della competenza finanziaria potenziata e, quindi, nell'esercizio in cui si prevede che la spesa divenga esigibile. Secondo il principio della competenza finanziaria potenziata è rilevante: *“ai fini dell'assunzione dell'impegno, il momento di effettivo svolgimento dell'attività. A questo riguardo, considerato che le spese in questione afferiscono ad un appalto, la tempistica per l'adozione dei relativi impegni di spesa non può che seguire lo sviluppo del servizio oggetto dell'affidamento nel cui ambito viene svolta l'attività per la quale è riconosciuto l'incentivo. La scadenza di ogni obbligazione, pertanto, andrà individuata nel momento in cui, secondo lo sviluppo temporale dell'appalto, si prevede che la singola attività sarà conclusa, con conseguente diritto del dipendente di esigere il pagamento dell'incentivo a fronte della prestazione eseguita. Ed infatti, dalla formulazione del già richiamato comma 3 dell'art. 113, si evince l'obbligo in capo all'amministrazione aggiudicatrice di stabilire “i criteri e le modalità per la riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro” nel caso di “eventuali incrementi dei tempi o dei costi”. Tale condizione, dunque, subordina necessariamente l'erogazione dell'incentivo al completamento dell'opera o all'esecuzione della fornitura o del servizio oggetto dell'appalto nel rispetto dei costi e dei tempi prestabiliti.* (Sez. Emilia-Romagna n. /43/2021/PAR).

La materiale erogazione potrà avvenire solo al verificarsi del presupposto dell'espletamento della procedura per la scelta del contraente per la cd fase 1 (attività che vanno dalla programmazione alla aggiudicazione) e del collaudo per la cd fase 2 (che ricomprende tutte le attività necessarie per l'esecuzione)

Il decreto 36/2023, disciplinante il nuovo codice dei contratti, all'art. 45 del d.lgs. 36/2023, pur muovendosi nel medesimo ambito di applicazione della normativa previgente amplia le attività incentivabili e semplifica l'erogazione degli incentivi non facendo più riferimento all'adozione di un regolamento, ma mantenendo, comunque, la necessità di adottare criteri generali per il riparto di riparto degli incentivi o per la loro riduzione in caso di ingiustificato allungamento dei tempi di realizzazione o di incremento della spesa rispetto al quadro economico dell'opera. L'incentivo sarà corrisposto dal Responsabile del Servizio o da altro dirigente, previa consultazione del Rup che dovrà accertare e specificare l'effettivo svolgimento delle attività oggetto di incentivazione.

Tornando all'art 113 del d.lgs. 50/2016, lo stesso ha lasciato aperti molti dubbi interpretativi. Pertanto, è stato oggetto di numerosi interventi di questa Corte, i quali sono stati spesso

recepiti dal legislatore. In particolare, la Sezione ritiene utile, ai fini del caso in esame, richiamare la delibera della Sezione Autonomie, 16/2021/QMIG con cui è stata risolta la dibattuta questione dell'incentivabilità di attività compiute prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 50 e che, in base allo *jus superveniens*, non erano più remunerabili. In tale delibera la Sezione delle Autonomie ha valorizzato il principio della tutela del legittimo affidamento, dei soggetti che, a causa del mutamento legislativo venivano privati di un emolumento che era loro riconosciuto dalla norma previgente. Tali ragioni hanno, dunque, consigliato il ricorso al principio di elaborazione giurisprudenziale del *tempus regit actionem*, in virtù del quale può trovare – in determinate e specifiche situazioni – applicazione la normativa vigente al momento in cui prende avvio il procedimento amministrativo con conseguente inapplicabilità dello *ius superveniens*.

La questione però si rivela specularmente diversa da quella prospettata dal Comune di Bari. L'art. 113 d.lgs. 50/2016, infatti, è stato oggetto di deroga ad opera del d.l. 13/2023, convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41, che all' 8 comma 5 prevede: *“Per le medesime finalità di cui al comma 4, per gli anni dal 2023 al 2026, gli enti locali prevedono nei propri regolamenti e previa definizione dei criteri in sede di contrattazione decentrata, la possibilità di erogare, relativamente ai progetti del PNRR, l'incentivo di cui all'articolo 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei predetti progetti, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n. 75”*

Il legislatore ha, quindi stabilito un preciso arco temporale di vigenza degli effetti della norma derogatoria. Il parere del Mit n. 2725 del 18/7/2024 ha chiarito che la disposizione *“deve essere declinata come norma di stretta interpretazione con riferimento al suo ambito oggettivo di applicazione”*, in quanto la stessa ha *“natura derogatoria rispetto alla regola generale che vieta il riconoscimento dell'incentivo al personale con qualifica dirigenziale”*. Regola generale, quest'ultima, ribadita anche dal Codice dei contratti pubblici vigente (art. 45, comma 4, d.lgs. 23 /2023)

La previsione temporale, pertanto, non può essere derogata, nemmeno ricorrendo al concetto di *“retroattività debole”* che consentirebbe la produttività di effetti attuali, ma sulla base di una fattispecie realizzatasi in passato. La norma in esame, poi, si pone come

autorizzatoria di una situazione in precedenza non consentita e, pertanto, non si configurerebbe nemmeno la necessità di tutela dell'affidamento di chi legittimamente ha espletato una attività lavorativa (Sezione Autonomie, 16/2021/QMIG).

Ritiene, pertanto il Collegio che la risposta al quesito formulato dal Sindaco di Bari sia nel senso di ritenere legittima l'incentivazione per le funzioni tecniche al personale di qualifica dirigenziale solo per attività relative al PNNR svolte a partire dal 2023, secondo il criterio della competenza. Tale possibilità non è comunque scevra da limiti, dovendo l'Ente rispettare le condizioni richieste dall' art 8 comma 4 del dl 13/2023 e rimanendo comunque fermo l'obbligo di previsione della spesa nel quadro economico di progetto e l'obbligo di adozione di criteri di riparto dell'incentivo da parte della stazione appaltante (art. 45, comma 3, d.lgs. 36/2023).

Al fine, poi, di eliminare ulteriori dubbi interpretativi la Sezione ricorda che il parere del supporto giuridico del MIT n. 1922/2024, afferma che:

*“ .....il nuovo comma 3 dell'art. 48 del D.L. 77/2021, aggiunto dall'art. 24-ter del D.L. 13 giugno 2023, n. 69 (convertito nella legge 10 agosto 2023, n. 103), riferibile agli appalti finanziati con i fondi PNRR/PNC, il quale opera espresso rinvio all'art. 226, comma 5 del D.lgs. 36/2023, ai sensi del quale “ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 del 2016, o al codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del codice, si intende riferito alle corrispondenti disposizioni del codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal codice stesso”. Ogni rinvio contenuto nel D.L. n. 77/2021 al d.lgs. 50/2016 per gli appalti PNRR-PNC, pertanto, dovrà intendersi come riferito alle corrispondenti previsioni del d.lgs. 36/2023, con la conseguenza che ai dirigenti si applicherà la disciplina degli incentivi alle funzioni tecniche contenuta all'art. 45 del d.lgs. 36/2023, fino al 2026.”.*

L'art. 8, co. 5, del D.L. n. 13 del 2023 si pone in un rapporto di specialità rispetto all'art. 45, co. 4, del D.lgs. n. 36 del 2023, norma quest'ultima che esclude la possibilità di erogare gli incentivi per funzioni tecniche al personale di qualifica dirigenziale (Sez. controllo per il Veneto 14/12/2023, n. 266/PAR) La disposizione derogatoria, infatti contiene tutti gli elementi previsti con una disciplina di dettaglio che viene riferita alla incentivazione di una particolare categoria di soggetti e per una ben specifica finalità che è quella di rafforzare la governance degli enti locali e di aumentare l'efficienza ed efficacia dell'azione

amministrativa in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi. L'apparente contrasto fra le due norme, quindi può essere risolto in base al principio generale *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*.

Assodata la natura di legge speciale dell'art 8, co. 5, del D.L. n. 13 del 2023 la Sezione non può non ribadire che l'art. 14 delle preleggi espressamente prevede che la stessa non possa applicarsi oltre ai casi ed ai tempi considerati e, quindi, gli effetti da essa disposti coprano l'esclusivo arco temporale che va dal 2023 al 2026.

Come detto la norma in questione, prevede al comma 3 che la Stazione appaltante adotti criteri generali per la ripartizione degli incentivi fra gli interessati e per la loro riduzione in caso di allungamento ingiustificato dei tempi di realizzazione dell'intervento o di aumento dei costi contenuti nel quadro economico, operando, pertanto una semplificazione procedimentale rispetto all'art. 113 del D.lgs. 50/2016, al comma 3, con riferimento alle modalità applicative per il riconoscimento degli emolumenti in questione.

Il citato comma 3 dell'art. 45, prevede, però comunque che si proceda ad una necessaria operazione di trasparenza con cui siano dettagliati i criteri di riparto, in modo tale da tener conto anche degli accordi raggiunti in sede di contrattazione decentrata., L'adozione di tali criteri deve essere stabilita dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, secondo i rispettivi ordinamenti ed entro il termine ordinatorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore del codice, lasciando in tal modo spazio alla discrezionalità dell'Ente (Sezione regionale di controllo per la Lombardia n.187/2023/PAR), che potrà anche prevedere tali criteri generali in atti di macrorganizzazione.

Ritiene il Collegio, che la mancanza di una predeterminazione di tali criteri non sia di per sé ostativa all'erogazione degli incentivi tecnici ai dirigenti, potendosi in questo caso applicare le direttive ermeneutiche della Sezione Autonomie di questa Corte, con la delibera, 16/2021/QMIG : *“ove una amministrazione locale abbia omesso di adottare, in esecuzione della disciplina normativa di riferimento vigente ratione temporis (legge n. 109/1994; d.lgs. n. 163/2006; d.lgs. n. 50/2016), il regolamento funzionale alla distribuzione degli incentivi per la progettazione realizzata sotto la vigenza di quella normativa medesima, detto regolamento potrà essere adottato ex post, nel rispetto dei limiti e parametri che la norma del tempo imponeva, a*

*condizione che le somme relative agli incentivi alla progettazione siano state accantonate ed afferiscano a lavori banditi in vigenza della suddetta normativa del tempo.”.* La presenza di una norma autorizzatoria consente, quindi, di far retroagire gli effetti dell’atto adottato dall’ente e relativo alla determinazione dei criteri per la degli incentivi fra gli interessati e per la loro riduzione in caso di allungamento ingiustificato dei tempi di realizzazione dell’intervento o di aumento dei costi contenuti nel quadro economico , proprio al fine di tutelare quel principio di affidamento dei dirigenti che si sono trovati a svolgere un carico di lavoro e complesso dovuto al raggiungimento degli obiettivi PNNR . Naturalmente, prima della materiale erogazione degli emolumenti, l’ente concedente dovrà svolgere un’accurata attività di controllo diretta ad accertare non solo la materiale esecuzione delle attività incentivate, ma anche l’esistenza di tutti i presupposti che la legge ricollega alla legittimazione delle somme (Sezione giurisdizionale per l’Abruzzo Sentenza 8 ottobre 2024, n. 111).

## **PQM**

La Sezione regionale di controllo per la Puglia rende il parere nei sensi di cui in motivazione.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, all’Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari nella camera di consiglio del 16 gennaio 2025 .

Il Magistrato relatore

**F.to Maria Rosaria Pedaci**

Il Presidente

**F.to Cinzia Barisano**

**Depositata il 20 gennaio 2024**

Il Direttore della Segreteria

**F.to Elisabetta LENOCI**

