REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 settembre 2026

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario - relatore
Paola CECCONI	Primo Referendario
Emanuele MIO	Primo Referendario
Massimiliano SUTTO	Primo Referendario
Germano MARCELLI	Referendario

*****

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 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" e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Villafranca di Verona (VR), prot. n. 38701 del 9 settembre 2026, acquisita, mediante l'applicativo "Centrale Pareri", al prot. Cdc n. 4608 di pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 25/2026 di convocazione della Sezione per

l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giovanni Dalla Pria.

FATTO

Con nota prot. n. 38701 del 9 settembre 2026, il Comune di Villafranca di Verona (VR), per il tramite del Sindaco *pro tempore*, ha richiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in ordine all'applicazione dell'art. 45, comma 5, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 in materia di incentivi per funzioni tecniche.

L'Ente rappresenta di essere soggetto attuatore di un intervento relativo a un'opera pubblica stradale, articolata in tre distinti stralci funzionali, ciascuno dotato di autonomo quadro tecnico-economico (QTE). Sebbene i differenti tratti siano stati considerati unitariamente ai fini della programmazione dell'investimento e siano identificati da un solo Codice unico di progetto (CUP), essi attingono ad altrettante e diverse modalità di finanziamento.

In particolare, due stralci risultano finanziati, almeno in parte, mediante contributi provinciali erogati in forza di un accordo di programma e caratterizzati da vincolo di destinazione, mentre il terzo stralcio è finanziato con risorse proprie comunali. L'Ente evidenzia che, in sede di richiesta del CUP, non sono state quantificate separatamente le diverse fonti di finanziamento riferite ai singoli stralci, mentre sotto il profilo contabile e di bilancio le relative coperture risultano individuate mediante specifici ed autonomi stanziamenti.

Il Comune richiama il disposto dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, che disciplina la costituzione del fondo per incentivi alle funzioni tecniche e prevede, al comma 5, che il 20 per cento delle relative risorse, con esclusione di quelle derivanti da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, sia destinato alle finalità indicate dai successivi commi 6 e 7.

Secondo la prospettazione dell'Amministrazione, con riguardo ai due stralci cofinanziati dalla Provincia, il fondo previsto dall'art. 45, comma 5, non dovrebbe essere inserito nei rispettivi quadri economici, poiché il contributo provinciale finanzia indistintamente tutte le voci di spesa dei relativi QTE e non consentirebbe di distinguere quote specificamente riferibili a risorse non vincolate.

Il dubbio interpretativo riguarda, invece, il terzo stralcio, che, ad avviso dell'Ente, viene finanziato con fondi propri. In ordine a tale aspetto, il Responsabile unico del progetto ritiene che la presenza di un unico CUP, non accompagnato dalla separata individuazione delle differenti fonti di finanziamento, induca a considerare l'intera opera come finanziariamente unitaria, con conseguente impossibilità di prevedere il fondo di cui all'art. 45, comma 5, per nessuno dei tre stralci.

L'Ente chiede, pertanto, "*se il CUP unico, avente funzione di identificazione dell'investimento pubblico, costituisca l'elemento per concludere che tutte le risorse finanziarie riferite ai tre stralci debbano essere considerate omogenee ai fini dell'art. 45, comma 5, in quanto la procedura di gara risulta effettivamente unica, ed in questo caso non prevedere alcun importo per il fondo art. 45, comma 5, D.Lgs. 36/2023 in nessuno dei QTE. Oppure, se, invece, la questione vada posta sotto il diverso profilo finanziario-contabile secondo gli stanziamenti di bilancio che, come in precedenza precisato, sono individuati, nella contabilità dell'Ente, con risorse specificatamente destinate ai singoli stralci rispetto alla fonte di finanziamento proveniente dalla Provincia e da fondi propri del Comune e, pertanto, prevedere l'importo per il fondo art. 45, comma 5, D.Lgs. 36/2023 solo sul terzo tratto*".

DIRITTO

1. Pregiudiziale all'esame nel merito dei quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione è la verifica dei requisiti di ammissibilità soggettiva della richiesta, ossia la legittimazione dell'organo richiedente, e di ammissibilità oggettiva, in relazione all'attinenza alla materia della contabilità pubblica, ai caratteri di generalità ed astrattezza delle questioni sottoposte, che non devono implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti, né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti e, infine, alla non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni.

La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

Con riferimento ai requisiti soggettivi, il sopra citato art. 7, co. 8, l. n. 131/2003, ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere, la cui elencazione va considerata tassativa, in quanto la disposizione menzionata riproduce letteralmente quella dell'art. 114 Cost., di cui costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 13/AUT/07).

Sotto questo profilo, la richiesta di parere è ammissibile, perché promana dal Sindaco del Comune di Villafranca di Verona, sebbene non tramite il Consiglio delle autonomie locali. In proposito, la Sezione, confermando il proprio precedente orientamento (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Veneto, n. 52/2020/PAR), ritiene egualmente ammissibile la richiesta, valorizzando l'adempimento sostanziale della trasmissione da parte dell'Organo di vertice dell'Amministrazione comunale, atteso che la formula dell'art. 7, co. 8, l. n. 131/2003 ("*possono essere formulate, di norma, dal Consiglio delle autonomie locali, se istituito*"), non prevede una condizione rigida e imprescindibile di ricevibilità dell'istanza dal Consiglio medesimo.

Sotto il profilo oggettivo, il quesito riguarda, in senso lato, aspetti contabili

ascritti agli incentivi tecnici, ritenuti pacificamente in sede nomofilattica oggetto della funzione consultiva (*ex plurimis*, Corte dei conti/SEZAUT/deliberazione n. 16/2021/QMIG; Sezione delle autonomie, deliberazioni n. 5/AUT/2006 e n. 3/AUT/2014; SS.RR. in sede di controllo n. 54/CONTR/2010).

La Sezione delle autonomie e le Sezioni riunite in sede di controllo hanno, tuttavia, precisato che, nell'ambito dell'attività consultiva, la Corte dei conti non può essere immessa "*nei processi decisionali degli enti*" e, pertanto, il quesito deve avere rilevanza generale e astratta, non potendo "*concernere fatti gestionali specifici* (…)", implicare valutazioni di comportamenti amministrativi, di fatti già compiuti o di atti e provvedimenti adottati o creare interferenza con altre funzioni svolte da altra magistratura (in termini, SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 27/CONTR/11). A tal proposito, la richiesta di parere, pur essendo originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica. È esclusivo onere dell'Amministrazione, infatti, applicare le norme al caso di specie, non potendo, al contrario, la richiesta di parere essere diretta ad ottenere indicazioni concrete per una specifica e puntuale attività gestionale e, dunque, ogni valutazione in merito alla legittimità e all'opportunità dell'attività amministrativa resta in capo all'Ente.

Riguardo a tali profili, la Sezione ritiene che la richiesta dell'Ente non risulti in asse con tali insegnamenti, in quanto involge un caso concreto e, nello specifico, lascia intravedere un dissidio interpretativo di natura interorganica (cfr., più in generale, Cons. Stato, sez. V, 6 ottobre 1999, n. 1332). Pertanto, sotto tale profilo, il quesito è da ritenere inammissibile.

Fermo quanto precede, il Collegio, avuto riguardo allo spirito di leale collaborazione istituzionale e di ausilio tecnico-contabile cui si informa la norma dell'art. 7 della legge n. 131/2003, ritiene utile, tuttavia, fornire, in via generale, alcune indicazioni in merito ai presupposti di erogazione degli incentivi in parola, richiamando taluni approdi giurisprudenziali in materia.

2. Ai fini dell'erogazione degli incentivi tecnici, deve aversi riguardo alla distinta imputazione contabile e alle diverse fonti di finanziamento risultanti dal bilancio comunale. Tale circostanza implica che la previsione del fondo di cui all'art. 45, comma 5, d.lgs. n. 36/2023 opera esclusivamente con riferimento alle opere finanziate con mezzi propri dell'ente locale e non da finanziamenti esterni a destinazione vincolata, mentre l'art. 45, comma 2, è chiaro nel prevedere, in termini generali, che il fondo, nella misura massima del 2% dell'importo a base di gara, trovi indistintamente copertura ("a valere") negli stanziamenti previsti per i singoli appalti, senza operare alcuna distinzione rispetto alla fonte o alla natura (libera o vincolata) delle risorse che vi confluiscono. Tali stanziamenti,

quindi, sono rappresentati da "tutte" le risorse a disposizione per la realizzazione dell'appalto, sia che provengano da entrate proprie dell'Ente sia che provengano da trasferimenti vincolati di Regioni, Stato, Unione europea etc. (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Toscana, deliberazione n. 80/2021/PAR).

Dopo la "costituzione" del fondo, l'Amministrazione procede, in una seconda fase, alla "destinazione" delle risorse inserite nel fondo, suddividendo le relative risorse - nella misura rispettivamente dell'80% e del 20% - nei termini di cui ai commi 2 e 4.

Nello specifico, l'art. 45, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023 esclude dalla "destinazione" alle finalità dei successivi commi 6 e 7 le risorse che derivano da finanziamenti aventi già una loro destinazione vincolata. Ciò in quanto si verificherebbe, altrimenti, una illegittima modifica di una espressa finalizzazione *ex lege* (cfr., *ex multis*, deliberazione Sez. contr. Puglia n. 108/2017/PAR). La disposizione valorizza l'oggettivo importo (*quantum*) del contributo, senza specificarne la totalità o parzialità ai fini dell'intervento.

Per distinguere la suddetta tipologia da quelle per le quali la "destinazione" invece opera, lo stanziamento della prima può rilevare quanto meno come effetto immediato e diretto del finanziamento preordinato ad uno specifico vincolo di scopo (cfr., in generale, Corte dei conti, Sez. contr. Veneto, deliberazione n. 266/2023/PAR). Infatti, il contributo pubblico costituisce titolo giuridico del relativo stanziamento in bilancio, soggetto a sua volta a vincolo funzionale derivante dal finanziamento (cfr., più in generale, Par. 5.2, All. 4/2, d. lgs. 118/2011 per cui gli impegni di spesa riguardanti gli incentivi per le funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, compresi i relativi oneri, sono assunti a carico degli "*stanziamenti di spesa riguardanti i medesimi lavori, servizi e forniture*" cui si riferiscono, nel titolo II della spesa, ove si tratti di opere, o nel titolo I, nel caso di servizi e forniture).

Identificata la tipologia soggetta a limite di utilizzazione, essa va sottratta alla destinazione di cui all'art. 45, co. 5, d.lgs. n. 36/2023, non rilevando l'eventuale irradiazione del finanziamento vincolato a stralci della commessa pubblica direttamente finanziati dall'ente locale.

Circa il richiamo al "Codice unico di progetto" (CUP) di cui all'art. 11, l. 16 gennaio 2003, n. 3, ai fini della valorizzazione dell'unitarietà del progetto, esso risulta preordinato, in particolare, alla prevalente *ratio* della funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici (comma 1). Talchè, la patologia conseguente alla pretermissione del CUP importa la nullità degli atti amministrativi di assenso del contributo pubblico, non direttamente coinvolti dalla commessa pubblica (comma 2-*bis*).

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto, dichiara inammissibile la richiesta di parere del Comune di Villafranca di Verona.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario preposto al Servizio di supporto, al Sindaco del Comune di Villafranca di Verona (VR) e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 settembre 2026.

Il Relatore	Il Presidente
Giovanni DALLA PRIA	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 28 settembre 2026.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente