



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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 (Relatore)
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del **18 dicembre 2025** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Albavilla (Co)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*;

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;

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004 sull'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la nota pervenuta in data 28 novembre 2025 tramite il Portale Centrale Pareri ed acquisita al protocollo Cdc n. 21741, con cui il Sindaco del Comune di Albavilla (Co) ha rivolto alla Sezione una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 131/2003;

VISTA l'ordinanza Presidenziale di assegnazione della richiesta di parere n. 355/2025;

UDITO il relatore, Adriana Caroselli;

PREMESSO

Il Sindaco del Comune di Albavilla (Co) rivolge alla Sezione una richiesta di parere avente ad oggetto gli incentivi per funzioni tecniche come disciplinate dall'art. 45 d.lgs. 36/2023.

In particolare, il Sindaco formula quattro quesiti.

Con il primo quesito chiede se, in caso di affidamento diretto di lavori, con applicazione di un ribasso economico del progetto, l'importo posto a base della procedura debba essere considerato quello risultante dal progetto approvato oppure il valore contrattualizzato, già detratto del valore del ribasso offerto dall'operatore economico (si precisa, nell'ambito della procedura svolta su piattaforma Sintel di Regione Lombardia).

Con il secondo quesito si chiede se *“Nel caso in cui l'affidamento diretto preveda una o più opzioni (es. proroga o prestazioni aggiuntive) ai fini del riconoscimento degli incentivi, l'esercizio dell'opzione deve essere valutata quale modifica contrattuale (coerentemente con la sua funzione di ampliamento dell'oggetto dell'affidamento) ovvero se debba essere valutata quale nuovo affidamento (come sembrerebbe desumersi dal parere n.3173 del 27/02/2025 reso dal Servizio di supporto giuridico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti). Ciò potrebbe essere dirimente nel caso in cui il valore dell'opzione fosse inferiore alla soglia fissata dall'Amministrazione per il riconoscimento degli incentivi”*.

Con il terzo quesito il Comune, poi, domanda, per il *“caso di affidamento diretto effettuato senza prevedere nel quadro economico dell'opera o del servizio uno specifico stanziamento per il riconoscimento degli incentivi al personale per lo svolgimento delle funzioni tecniche, se, in presenza di economie di spesa sull'affidamento di cui trattasi, sia legittimo, in presenza di ogni altro presupposto indicato dal D.lgs. n. 36/2023, utilizzare parte di tali economie per il riconoscimento degli incentivi tecnici al personale”*.

Infine, con il quarto quesito si chiede se sia *“legittimo prevedere che sia il RUP, percettore anch'esso degli incentivi per funzioni tecniche, a provvedere alla motivata qualificazione di un servizio come avente particolare importanza, ai sensi dell'art.32 dell'allegato II.14 del D.lgs. n.36/2023”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. La funzione consultiva prevista dall'art. 7 c.8, l. 131/2003 costituisce un'attività ermeneutica di carattere generale che la Sezione regionale di controllo svolge, in posizione di neutralità, imparzialità e indipendenza, in collaborazione istituzionale con il sistema delle autonomie territoriali *“anche al fine del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea”* (cfr. Sezione delle Autonomie, n. 11/2020/QMIG).

Ai fini del relativo esercizio il legislatore richiede che ricorrano nell'istanza alcuni presupposti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva, onde evitare che il giudice contabile venga coinvolto in processi decisionali rimessi alla sola discrezionalità dell'ente o che si verifichino interferenze con l'esercizio di altre funzioni intestate alla stessa Corte dei conti o ad altri e diversi organi giurisdizionali o amministrativi (cfr., Sezione delle Autonomie, n. 17 del 2020/QMIG), nonché per

assicurare che il criterio interpretativo espresso sia suscettibile di applicazione generale e, pertanto, possa *“avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente”* (cfr. Sezione delle Autonomie, delib. n.1/2021/QMIG).

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta del Comune di Albavilla, provenendo da un ente espressamente legittimato dall'art. 7, c. 8, ad accedere alla funzione consultiva e riportando la firma del sindaco, deve considerarsi ammissibile (cd. ammissibilità soggettiva esterna e interna; cfr. di questa Sezione, delib. nn. 9 e 12 del 2022/PAR e n. 20/2023/PAR).

Quanto all'aspetto oggettivo, l'istanza è formulata in termini generali ed astratti e riguarda il riconoscimento degli incentivi tecnici al personale dipendente, materia da ricondursi, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza, alla contabilità pubblica (tra le pronunce più recenti di questa Sezione, cfr. deliberazioni nn. 120, 128, 355, 369, 372/2025/PAR, nonché Sez. reg. contr. Campania n.123 e n.125 del 2025), pur tenendo conto delle considerazioni di seguito esposte.

2. Venendo al merito, il Comune di Altavilla chiede alla Sezione di pronunciarsi su quattro differenti quesiti relativi al riconoscimento degli incentivi tecnici, istituto introdotto nell'ordinamento per stimolare l'esercizio da parte del personale dipendente delle attività di progettazione connesse alle procedure di evidenza pubblica e successivamente esteso alla serie variegata di attività, per lo più tecniche, di indicazione normativa, inerente anche agli appalti di servizi e forniture, pure affidati in modo diretto (per la ricostruzione dell'istituto, cfr. Sez. reg. Lombardia n. 372/2025/PAR).

Operando in deroga al principio generale di onnicomprensività della retribuzione (artt. 24, c. 3, nonché 40 e 45 d.lgs. 165/2001), la disciplina è sempre stata ritenuta dalla giurisprudenza di stretta interpretazione (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 120/2025/PAR; Sez. reg. Toscana n. 207/2024/PAR; cfr., altresì, Sez. Aut. n. 15/2019/QMIG), anche in ragione della sottrazione delle relative risorse al limite previsto per il trattamento accessorio dall'art. 23 d.lgs. 75/2017 (cfr., Sez. Aut. n. 6/2018/QMIG e Sez. Aut. n. 26/2019/QMIG).

In ordine ai quesiti posti, la risposta della Sezione sarà limitata agli aspetti di carattere generale inerenti l'interpretazione delle disposizioni normative oggetto di quesito riconducibili alla contabilità pubblica, con esclusione di qualsiasi considerazione in ordine a profili rimessi alla discrezionalità amministrativa, di esclusiva competenza dell'amministrazione istante, o di natura, sì tecnica, ma esulanti quella specializzazione funzionale che caratterizza la funzione consultiva, onde evitare, come rilevato, eventuali interferenze con pronunce di altre autorità.

Venendo al primo quesito, l'Ente chiede se, in caso di affidamento diretto di lavori, con applicazione di un ribasso economico del progetto, l'importo posto a base della procedura debba essere considerato quello risultante dal progetto approvato oppure il valore contrattualizzato, detratto del valore del ribasso offerto dall'operatore economico. A quest'ultimo proposito, l'Ente precisa (si

desume, con riferimento al caso di specie, per cui viene avanzata la richiesta di parere), che il ribasso è stato ottenuto *“nell’ambito della procedura svolta su piattaforma Sintel di Regione Lombardia”*, vale a dire, nell’ambito di un procedimento di e-procurement gestito dalla Regione.

Al riguardo, l’art. 45, c.2, d.lgs. 36/2023 dispone che *“Le 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 presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione”*.

La norma, pertanto, al pari dell’art. 113 d.lgs. 50/2016, nel determinare il limite massimo della spesa per gli incentivi, collega espressamente lo stesso all’importo posto a base delle procedure di affidamento e non all’importo contrattuale affidato.

Ciò, peraltro, in modo coerente con l’originaria ratio incentivante dell’istituto, che focalizzava a monte, piuttosto che a valle dell’affidamento, il momento dell’iter procedimentale in cui è richiesta al personale l’attività da stimolare.

Ai sensi del comma 4 dell’art. 45 l’incentivo è corrisposto dal responsabile del servizio a fronte dell’accertamento e dell’attestazione, sentito il Rup, delle specifiche funzioni tecniche svolte dal destinatario.

Con riferimento agli appalti aggregati affidati mediante accordo quadro (la conclusione può estendersi alle diverse ipotesi in cui l’amministrazione deleghi a terzi la gestione dell’appalto) la giurisprudenza ha, tuttavia, precisato come, ai fini del calcolo, sia corretto che questo venga effettuato *“sulla base “dell’importo totale di affidamento al netto di iva così come riportato nell’ordine/contratto di adesione e pertanto già al netto del ribasso offerto” e non già “l’importo dell’ordinativo di adesione ricalcolato al lordo del ribasso offerto dall’aggiudicatario nella gara Consip”* (ciò, anche perché tutta la fase di gara non viene gestita dall’amministrazione che procede ad effettuare l’ordine e pertanto non avrebbe senso che i dipendenti beneficiassero di un incentivo che deriverebbe da attività di altri soggetti)” (Sez. reg. contr. Veneto, 297/2024/PAR; Sez. reg. contr. Lombardia n.110/2020/PAR; sulla possibilità di destinare le risorse stanziati al personale delle centrali di committenza cfr. art. 45, ultimo comma).

3. Con il secondo quesito il Comune di Albavilla chiede se *“Nel caso in cui l’affidamento diretto preveda una o più opzioni (es. proroga o prestazioni aggiuntive) ai fini del riconoscimento degli incentivi, l’esercizio dell’opzione deve essere valutata quale modifica contrattuale (coerentemente con la sua funzione di ampliamento dell’oggetto dell’affidamento) ovvero se debba essere valutata quale nuovo affidamento (come sembrerebbe desumersi dal parere n. 3173 del 27/02/2025 reso dal Servizio di supporto giuridico del Ministero*

delle infrastrutture e dei trasporti). Ciò potrebbe essere dirimente nel caso in cui il valore dell'opzione fosse inferiore alla soglia fissata dall'Amministrazione per il riconoscimento degli incentivi".

Al riguardo, la Sezione, involgendo il quesito questioni rimesse all'esclusiva valutazione dell'amministrazione (anche, prima fra tutte, per ciò che riguarda la corrispondenza effettiva delle attività incentivate con quelle tassativamente indicate all'allegato I.10 al codice dei contratti pubblici), in ordine alle quali deve ritenersi precluso, allo stato, l'esercizio della funzione consultiva, si limiterà a richiamare la giurisprudenza amministrativa sulla distinzione tra rinnovo e proroga contrattuale, secondo cui, al di là del *nomen* utilizzato dalle parti, ciò che caratterizza il primo (e al contrario della proroga) è la realizzazione di una nuova negoziazione del rapporto tra le medesime parti e, dunque, un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale, comportante effetti diversi dell'atto (che per la proroga si limitano a "*spostare in avanti la scadenza conclusiva del rapporto, mantenendo inalterato il regolamento negoziale*"; cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. n. 5021/2024).

Per cui, mentre il rinnovo costituisce un nuovo affidamento diretto senza procedura comparativa, la proroga (quanto meno quella cd. tecnica, di cui al comma 11 dell'art.120 d.lgs. 36/2023) si esaurisce nella modifica di una delle clausole del contratto (come dovrebbe ritenersi per l'affidamento di prestazioni aggiuntive, nei tassativi casi in cui questo sia consentito dall'ordinamento).

In tema di proroga l'art. 120 d.lgs. 36/2023 distingue l'ipotesi della proroga contrattuale (che, ai sensi dell'art. 120, c. 10, ricorre nei casi in cui l'opzione di proroga sia stata, appunto, contrattualizzata, in quanto già prevista in sede di gara), dalla proroga tecnica (che, ai sensi del successivo comma 11 della norma è consentita al ricorrere delle specifiche ipotesi in esso previste, quali: oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento; per il tempo strettamente necessario alla conclusione della nuova procedura comparativa; onde scongiurare il rischio di situazioni di pericolo che potrebbero insorgere interrompendo le prestazioni). In entrambi i casi il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni contrattuali ai prezzi, patti e condizioni previsti nel contratto.

Stante quanto evidenziato, se ne dovrebbe dedurre che al ricorrere di una modifica dell'originario contratto - come nei casi di proroga o di prestazioni aggiuntive, ove consentite dall'ordinamento - l'incentivo, perché possa riconoscersi, dovrà rientrare nello stanziamento del contratto e parametrato al valore della modifica contrattuale.

Eventuali determinazioni in ordine a valori soglia per accedere agli incentivi sono rimesse, nell'ambito degli spazi consentiti dalle previsioni normative, alla discrezionalità dell'amministrazione.

4. Con il terzo quesito il Comune chiede se, nell'ipotesi di affidamento diretto effettuato senza prevedere nel quadro economico uno specifico stanziamento per il riconoscimento degli incentivi al personale per lo svolgimento delle funzioni tecniche, sia legittimo utilizzare parte delle economie nel caso verificatesi sul medesimo affidamento per il riconoscimento degli incentivi.

L'art. 45, c. 1, prevede che le risorse da destinare agli incentivi siano a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti o concedenti nella misura non superiore al due per cento dell'importo dei lavori/servizi/forniture.

Il secondo comma precisa che *"è fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse di cui al presente comma, la facoltà delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dal proprio personale"*. In tal caso, l'incentivo non si applica, escludendo qualunque sovra incentivazione (così, Cons Stato, Relaz. al Codice dei contratti pubblici, p.68).

Si è evidenziato come la normativa sugli incentivi, agendo in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione e al valore soglia previsto per il trattamento accessorio al personale, debba considerarsi di stretta interpretazione e, al contempo, si caratterizzi per trovare copertura negli stanziamenti del bilancio previsti per le singole procedure di affidamento.

Tale presupposto normativo (la copertura negli stanziamenti delle singole procedure negli stati di previsione della spesa o del bilancio) riflette la finalità incentivante dell'istituto, che, dunque, richiede la necessaria definizione a priori, nella fase di programmazione della spesa, di attività incentivate e importi.

Resta fermo, come accennato, che la retribuzione delle funzioni tecniche, al là della modalità prescelta dall'amministrazione, potrà essere disposta solo a fronte dell'avvenuta certificazione ed attestazione da parte del Rup dell'effettivo svolgimento delle attività.

5. Da ultimo, il Comune chiede alla Sezione se il Rup possa provvedere alla motivata qualificazione di un servizio come avente particolare importanza, ai sensi dell'art. 32 dell'allegato II.14 d.lgs. 36/2023, pur percependo gli incentivi.

Il quesito specifico esula dall'ambito della materia contabile. La Sezione, pertanto, si limiterà a richiamare il quadro normativo sotteso.

L'art. 32 detta disposizioni per l'individuazione dei contratti di servizi e forniture di particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, nei quali è previsto, ai sensi dell'art. 114, c. 8, del codice, che il direttore dell'esecuzione debba essere diverso dal Rup, condizione questa prevista dall'art. 45 per il riconoscimento degli incentivi in presenza di detti appalti.

In particolare, la norma dispone che *“Sono considerati servizi di particolare importanza, gli interventi di importo superiore a 500.000 euro e, indipendentemente dall'importo, gli interventi particolarmente complessi sotto il profilo tecnologico, le prestazioni che richiedono l'apporto di una pluralità di competenze, gli interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità e i servizi che, per ragioni concernente l'organizzazione interna alla stazione appaltante, impongano il coinvolgimento di unità organizzativa diversa da quella cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento”*. La norma poi individua una serie di attività che possono essere considerati, in via di prima applicazione, di particolare importanza, indipendentemente dall'importo (servizi di telecomunicazione; servizi finanziari, distinti in servizi assicurativi e servizi bancari e finanziari; servizi informatici e affini; servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili; servizi di consulenza gestionale e affini; servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari; eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfestazione e servizi analoghi; servizi alberghieri e di ristorazione; servizi legali; servizi di collocamento e reperimento di personale; servizi sanitari e sociali; servizi ricreativi, culturali e sportivi).

In modo analogo e a seguito della modifica apportata dal d.lgs. 209/2024, nel caso di forniture, l'art. 32 richiede che le prestazioni siano di importo superiore a 500.000 euro, ovvero che presentino le medesime caratteristiche di cui al comma 2.

La giurisprudenza ha evidenziato come il requisito della particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, da cui discende la nomina del direttore dell'esecuzione come figura distinta dal Rup, rappresentando il presupposto applicativo del sistema incentivante, che consente di derogare, in via eccezionale, al principio di onnicomprensività della retribuzione già in godimento, deve essere verificato con rigore e oggettività (Sez. reg. contr. Campania n. 191/2023/PAR, Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n.87/2020/PAR).

Pertanto, pur rientrando nella discrezionalità dell'Ente la preventiva definizione, mediante atto di carattere generale, comunque, a valenza regolamentare, dei criteri di riparto delle risorse destinate agli incentivi tecnici e delle disposizioni applicative dell'art. 45, la concreta qualificazione, mediante atto amministrativo, di un servizio/fornitura di particolare importanza, trattandosi di valutazione complessa, dovrà essere assistita da un adeguato corredo motivazionale – ciò che riguarda anche il profilo del contributo tecnico soggettivo alla valutazione -, che dia dimostrazione della ricorrenza effettiva dei presupposti indicati dall'art. 32 dell'all. II 14 al d.lgs. 36/2023, nel rispetto, altresì, del principio di trasparenza ed imparzialità, onde scongiurare il rischio di elusione del principio di onnicomprensività (con conseguente aggravio della spesa pubblica) e di conflitto d'interessi.

Fermo quanto sinora esposto va infine precisato che, all'interno del delineato perimetro, il margine d'azione del Comune è tale da escludere che il presente parere, reso dalla Corte sulla scorta delle sole affermazioni e prospettazioni formulate dall'Ente, stanti le previsioni di cui agli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. n. 174/2016, e, ora, anche quella di cui all'art. 2 del ddl AS 1457 in approvazione al Senato di riforma della Corte dei conti, consenta di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o atti da compiere e che qui non sono precisamente individuabili sulla base di una supposta conformità allo stesso parere. Rimangono, pertanto, le ulteriori, future determinazioni a valle rigorosamente circoscritte alla sfera di discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in risposta all'istanza formulata dal Comune di Altavilla (Co), rende il parere nei termini di seguito esposti:

"1. Ai sensi dell'art.45, c.2, d.lgs. 36/2023 le risorse finanziarie per le funzioni tecniche del personale sono destinate a valere sugli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento - negli stati di previsione della spesa o nei bilanci - nel limite del due per cento dell'importo posto a base delle procedure di affidamento da espletare, salvo nei casi cui l'amministrazione abbia delegato a terzi lo svolgimento delle stesse".

2. Al ricorrere di una reale modifica dell'originario contratto, l'incentivo, perché questo possa riconoscersi, dovrà rientrare nello stanziamento del contratto e parametrato al valore della modifica contrattuale.

3. La finalità incentivante dell'istituto richiede la preventiva definizione, nella fase di programmazione della spesa, delle attività incentivate e degli importi devoluti.

4. Pur rientrando nella discrezionalità dell'Ente la preventiva definizione, mediante atto di carattere generale, delle disposizioni applicative dell'art. 45 e dei criteri di riparto delle risorse destinate agli incentivi tecnici, la concreta qualificazione di un servizio/fornitura come di particolare importanza ai fini del riconoscimento dell'incentivo, richiede un'adeguata motivazione, che dia dimostrazione della ricorrenza effettiva dei presupposti indicati dall'art. 32 dell'all. II 14 al d.lgs. 36/2023, nel rispetto, altresì, dei principi di trasparenza ed imparzialità".

Così deliberato nella camera di consiglio del 18 dicembre 2025.

il Relatore

Adriana Caroselli

il Presidente

Antonio Bucarelli

Depositata in Segreteria il

30 dicembre 2025

Il funzionario preposto

Susanna De Bernardis

