



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 (relatore)
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 9 ottobre 2025 ha assunto la seguente:

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere formulata dal

Comune di MANERBA DEL GARDA

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Manerba Del Garda (BS) pervenuta tramite il portale centrale pareri da parte del CAL - Consiglio delle Autonomie locali della Lombardia il 17 settembre 2025 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 18570 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 232 del 19 settembre 2025 con la quale il Presidente ha assegnato la suddetta richiesta di parere all'odierna adunanza;

UDITO il relatore, dott.ssa Maura Carta

FATTO

Il Sindaco del Comune di Manerba del Garda, tramite il CAL, ha inoltrato alla Corte dei conti una richiesta di parere avente ad oggetto le attività incentivabili ai sensi dell'art. 113, comma 2, del d.lgs. 50/2016 e s.m.i.

Il Sindaco espone elementi di dettaglio e segnala che la Giunta comunale il 23 dicembre 2024 con deliberazione n. 103 ha approvato un regolamento interno che disciplina l'erogazione degli incentivi in questione.

La nota precisa che, in relazione ad un significativo intervento finanziato dal PNRR, gli incarichi relativi a diverse fasi del progetto (progetto di fattibilità, definitivo, esecutivo; predisposizione e gestione della gara; direzione lavori, misure e contabilità; coordinatore della sicurezza; collaudo) sono stati affidati a personale esterno all'amministrazione comunale coadiuvati da collaboratori a supporto tecnici/amministrativi interni alla stazione appaltante.

Su tale sfondo si pongono all'attenzione della Sezione i seguenti quesiti:

- *se l'Ente sia legittimato a liquidare gli incentivi delle funzioni tecniche anche ai collaboratori a supporto per prestazioni tecniche/amministrative;*
 - *in caso di risposta positiva al precedente quesito, se sia possibile riconoscere l'incentivo per l'attività di supporto a favore di personale esterno destinatario di incarichi progettuali ed attività connesse, disapplicando l'art. 5 comma 2 del Regolamento degli incentivi funzioni tecniche approvato con deliberazione di G.C. nr. 103/2024, nella parte relativa a: "Le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, costituiscono economie di spesa".*
- Il Regolamento comunale del 2024 all'art. 4, comma 1, lett. f) prevede che il fondo di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i. sia destinato a tutti i dipendenti, dell'Amministrazione comunale compresi i "Collaboratori a supporto. Dipendenti, appartenenti alle varie qualifiche funzionali, che operano a supporto delle attività sopra elencate", mentre il successivo art. 5 prevede che "...2. Gli incentivi complessivamente 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 quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, costituiscono economie di spesa".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Secondo i consolidati orientamenti della giurisprudenza contabile in tema di pareri ex art. 7, comma 8, l. n. 131/2003, occorre verificare in via preliminare se la richiesta presenti i necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente), sia sotto il profilo oggettivo (attinenza dei quesiti, prospettati in maniera generale e astratta, alla materia della contabilità pubblica, come espressamente previsto dalla legge).

Per quanto riguarda il primo aspetto, la richiesta di parere è ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente (artt. 50 e 53 del Tuel).

Per quanto concerne l'ambito oggettivo, secondo il consolidato orientamento di questa Corte è necessario che il quesito formulato abbia attinenza con la materia della contabilità pubblica, ovvero con il "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici" (principi ripresi e precisati in numerose

deliberazioni, citando per tutte Sezione delle autonomie nn. 17/SEZAUT/2020/QMIG, 14/SEZAUT/2022/QMIG, 16/SEZAUT/2025/QMIG).

Inoltre, la questione deve essere suscettibile di applicazione generale e deve escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti che potrebbero interferire con attività in essere di altri organi giurisdizionali o in materie che rientrano nella cognizione a questi riservata.

Applicando tali coordinate ermeneutiche al caso di specie, avente ad oggetto un dubbio interpretativo sugli incentivi alle funzioni tecniche di cui agli artt. 113 del d. lgs. 50/2016 e 45 del d.lgs. 36/2023, emerge come le disposizioni in questione rientrino pacificamente nella accezione dinamica di contabilità pubblica.

Peraltro, i due quesiti formulati pur recando riferimenti ad un contesto fattuale preciso, sono formulati in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere della Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante.

Si precisa che il secondo quesito è riferito ad una previsione riportata nel Regolamento comunale approvato nel 2024 ma riproduce analoga testuale previsione dell'art. 45, comma 4 ultimo alinea del d.lgs. 45/2023.

Il parere richiesto non implica valutazioni di comportamenti amministrativi connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale.

MERITO

Come esposto in parte narrativa, i quesiti attengono al perimetro applicativo degli incentivi per funzioni tecniche a collaboratori che hanno reso prestazioni a supporto di attività affidate a personale esterno all'amministrazione comunale cui sono stati affidate attività tecniche (progetto di fattibilità, definitivo, esecutivo; predisposizione e gestione della gara; direzione lavori, misure e contabilità; coordinatore della sicurezza; collaudo). L'istituto degli incentivi alle funzioni tecniche, introdotto per la prima volta dall'art. 18 della L. 109/1994, oggetto di una dettagliata regolamentazione nell'art. 113 d.lgs. 50/2016, è oggi disciplinato dall'art. 45 del d.lgs. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici). Per dare compiuta risposta ai quesiti è utile riportare alcuni stralci significativi dell'art. 45 cit. laddove stabilisce che “...2. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche **svolte dal proprio personale** specificate nell'allegato I.10 ...”, che “3. L'80 per cento delle risorse di cui al comma 2, è ripartito, per ogni opera, lavoro, servizio e fornitura, **tra il RUP e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2, nonché tra i loro collaboratori** ...” e che “4...L'incentivo di cui al comma 3 è corrisposto al personale con qualifica dirigenziale in deroga al regime di onnicomprensività di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e alle analoghe disposizioni

*previste dai rispettivi ordinamenti del personale in regime di diritto pubblico...” incrementando, altresì, “le risorse di cui al comma 5 la parte di incentivo che corrisponde a prestazioni non svolte dal proprio personale, perché **affidate a personale esterno all'amministrazione medesima** oppure perché prive dell'attestazione del dirigente o del responsabile di servizio”.*

L'art. 45 richiama le attività tecniche indicate nell'allegato I.10, aggiornato più volte (da ultimo con il D.L. 21 maggio 2025 n. 73, convertito con modificazioni dalla L. 18 luglio 2025 n. 105).

Detto allegato contiene un elenco dettagliato e tassativo di attività tecniche incentivabili fra le quali è ricompresa *“la collaborazione all'attività del responsabile unico del progetto (responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento)”*.

Fatto questo essenziale inquadramento si osserva che quel che accomuna le diverse discipline che si sono succedute nel tempo, è che gli incentivi per funzioni tecniche sono compensi previsti in favore dei **dipendenti** delle amministrazioni aggiudicatrici, a fronte dello svolgimento di determinate attività finalizzate alla conclusione di appalti di lavori, servizi e forniture, in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione enunciato all'art. 24, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

La finalità dell'istituto è quella di stimolare, attraverso la corretta erogazione degli incentivi, l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa per il mancato ricorso a professionisti esterni.

Così sinteticamente richiamate lettera e finalità degli incentivi per funzioni tecniche si può rispondere alle richieste del Sindaco di Manerba del Garda.

Con il primo quesito viene chiesto alla Sezione di chiarire se il Comune sia legittimato a liquidare gli incentivi anche ai collaboratori tecnici/amministrativi che abbiano svolto prestazioni di supporto.

L'art. 45 del Codice dei contratti e l'Allegato I.10 contengono un chiaro e inequivoco riferimento anche all'attività di collaborazione (responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento) svolta in favore del responsabile unico del progetto ovvero di altri soggetti che svolgono le funzioni tecniche, previsioni riprodotte anche nel Regolamento locale.

Pertanto, la risposta al quesito sulla erogabilità del predetto incentivo anche in favore di collaboratori tecnici o amministrativi, non può che essere positiva secondo il principio interpretativo *in claris non fit interpretatio*, sul presupposto, ovviamente, che questi abbiano effettivamente svolto le attività sopra indicate, nel senso che anche una “collaborazione” deve avere un contenuto professionale di tipo tecnico.

A diversa conclusione deve pervenirsi sul secondo quesito, riguardante l'attività di collaborazione tecnico-amministrativa svolta a supporto di professionisti esterni incaricati di attività di progettazione.

Sia nel regime precedente e, segnatamente, nell'art. 113 del d.lgs. 50/2016, che attualmente, con l'art. 45 del Codice dei contratti vigente, gli incentivi sono riconosciuti

unicamente al personale che abbia svolto prestazioni a supporto di altri dipendenti dell'Ente.

Tale limitazione è ricavabile anzitutto dalla previsione che fa riferimento agli incentivi da ripartire *“tra il RUP e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2, nonché tra i loro collaboratori”* per funzioni, prestazioni e attività svolte all'interno dell'amministrazione.

Per quanto attiene all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 45, il correttivo ha sostituito la parola “dipendenti” con la parola “personale” (ed anche “propri dipendenti” con “proprio personale”) e ha soppresso il divieto di erogare incentivi al personale con qualifica dirigenziale. Resta fermo l'ambito dei destinatari degli incentivi, che ora ricomprendono le figure dirigenziali, tutti ricompresi tra il “personale proprio” dell'Ente. In buona sostanza, destinatari degli incentivi non possono che essere persone che hanno un rapporto di lavoro dipendente con l'Amministrazione.

Non c'è spazio per interpretazioni estensive che sarebbero elusive della *ratio* della norma che è quella di promuovere le professionalità interne accrescendo al contempo l'efficienza della spesa attraverso il risparmio che deriva dal ricorso all'esterno per lo svolgimento di attività funzionali alla realizzazione di appalti (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/Contr del 4 ottobre 2011, SRC Emilia-Romagna n. 87/2020/Par; SRC Lombardia n. 227/2024/Par).

Diverso è il supporto da parte del personale dell'Ente ai professionisti esterni incaricati che è ricompreso nell'ordinaria attività di servizio e che, per sua natura, non può che essere marginale: in caso contrario sarebbe vanificata la finalità della normativa sugli incentivi con duplicazione della spesa (retribuzioni dei dipendenti e compensi per attività libero professionali a soggetti esterni).

E, infatti, una collaborazione di personale interno a professionisti esterni svilirebbe, pertanto, entrambe le finalità perseguite dalla legge.

In tal senso, del resto, è anche l'art. 45 del d.lgs. 36/2023 – nel testo riprodotto dal Regolamento del Comune – che prevede che *“le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, costituiscono economie di spesa”*, a conferma del fatto che le attività incentivabili nonché le prestazioni di supporto rilevanti sono esclusivamente quelle effettuate dal personale in servizio e che le attività diverse e/o ulteriori costituiscono economie di spesa.

In conclusione, l'attività dei collaboratori incentivabile è esclusivamente quella svolta in favore di altri dipendenti pubblici, mentre il supporto e la collaborazione con professionisti esterni incaricati di attività di progettazione rientra tra le ordinarie prestazioni lavorative e non può usufruire del beneficio di cui si discute.

A nulla rileva la presenza di un eventuale atto formale di nomina a collaborare con il professionista esterno, provvedimento idoneo a definire prestazioni e funzioni del

dipendente pubblico nei rapporti con l'esterno, ma totalmente inidoneo a modificare presupposti e requisiti per l'attribuzione di compensi incentivanti.

Alle stesse conclusioni è pervenuto il MIT nel parere n. 3418 del 13 maggio 2025, reso in conseguenza del parere n. 3233 del 27 febbraio 2025, richiamato nella richiesta di parere. A tale dato stringente l'amministrazione è tenuta a conformarsi. Pertanto, per ciò che concerne gli effetti del parere reso da questa Sezione, sia pure sulla sola scorta delle affermazioni e prospettazioni formulate dall'Ente, va precisato che all'interno del delineato quadro normativo il margine d'azione del Comune è talmente limitato da consentire, stante l'esimente prevista dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. 174/2016, di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere nel rigoroso rispetto dello stesso.

P.Q.M.

la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia esprime il seguente parere:

“le attività di collaborazione incentivabili sono esclusivamente quelle svolte in favore di altri dipendenti pubblici, rientrando tra le ordinarie prestazioni lavorative il supporto e la collaborazione con professionisti esterni incaricati di attività di progettazione, direzione lavori e/o collaudo”;

“solo i dipendenti collaboratori dell'attività del responsabile unico del progetto e i dei responsabili e degli addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento possono beneficiare degli incentivi alle funzioni tecniche previste dall'art. 45 del d.l.gs.36/2023”.

Così deliberato nella camera di consiglio tenutasi il 9 ottobre 2025.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il
12 novembre 2025
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)