



Osservatorio sulla Corte dei Conti

Analisi di pareri e pronunce su questioni
attinenti all'attività contrattuale
ed in genere all'azione amministrativa
delle Stazioni appaltanti.

Medi
Graphic
MEDIAAPPALTI

Rubrica bimestrale
a cura di
Stefano Usai

dicembre
2025

allegato alla Rivista mensile
MediAppalti

sommario

Incentivi per le funzioni tecniche e servizio finanziario (Corte dei Conti, sez. reg. Liguria, deliberazione n. 77/2025)

1. La richiesta
2. L'analisi
3. Incentivi e attività tecniche
4. Il riscontro

3

Incentivi e imprescindibile passaggio al fondo per lo sviluppo risorse umane (prima dell'erogazione) (Corte dei Conti, sez. reg. Lombardia, deliberazione n. 355/2025)

1. Il parere
2. L'analisi
3. Il riscontro
4. Considerazioni

6

E' possibile erogare gli incentivi a chi collabora con professionisti esterni? (Corte dei Conti, sez. reg. della Lombardia, deliberazione n. 369/2025)

1. Il quesito
2. L'analisi
3. Le collaborazioni al personale esterno
4. Il riscontro

9

Incentivi per le funzioni tecniche e servizio finanziario

1. La richiesta

Con il parere, espressa da un sindaco della regione, si (ri)propone la questione dei rapporti tra gli incentivi per funzioni tecniche ed il personale della stazione appaltante comunque “utile” per l’attività contrattuale la cui attività, però, non viene espressamente configurato come riconducibile alle attività elencate nell’allegato I.10. Riferimento imprescindibile con il nuovo codice per l’erogabilità degli incentivi.

Nel dettaglio, si chiede se “l’incentivo previsto dall’art. 45 del D.lgs. n. 36/2023, nell’ambito dell’autonomia del singolo ente ed in relazione alle funzioni previste e contemplate nell’allegato I.10 - sempre nei limiti degli importi previsti e senza alcun aggravio di spesa - possa essere riconosciuto al personale del settore economico-finanziario, che concorra allo svolgimento di dette attività”.

Le ragioni poste a conforto della richiesta sono tutte focalizzate sul fatto che:

alcune attività del servizio finanziario potrebbero essere ricondotte nell’ambito della funzione della gestione amministrativi e programmazione degli investimenti (espressamente richiamata nell’allegato I.10);

il fatto che per le opere pubbliche si imponga l’esigenza di un supporto amministrativo-contabile per questioni contabili e fiscali (fra cui gestione del fondo pluriennale vincolato) non necessariamente rientranti nelle conoscenze del personale di area tecnica;

in relazione principio del risultato e quindi di un preciso interesse alla tempestività col migliore rapporto qualità-prezzo nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza; ai profili di rilievo costituzionale di equità, parità di trattamento e adeguatezza del trattamento retributivo sul piano sistematico;

l’attività contrattuale esige un apporto tecnico di settori diversi dall’area tecnica in varie fasi del processo. Che il RUP, inteso singolarmente, non è in grado di assicurare.

2. L'analisi

Il collegio, attraverso vari richiami a precedenti deliberazioni (es. sezione Autonomie n. 6/2018) ricorda come gli incentivi non possano essere riconosciuti "a pioggia" ovvero in modo indiscriminato al personale dovendo risultare mirati a coloro che svolgono particolari funzioni ("tecniche") nell'ambito di specifici procedimenti e ai loro collaboratori". In pratica, come noto, gli incentivi per funzioni tecniche risultano "volti a remunerare prestazioni tipiche di soggetti individuati e individuabili, direttamente correlati all'adempimento dello specifico compito affidato ai potenziali beneficiari dell'incentivo". Con la conseguenza, ovvia, che il personale incentivabile è costituito da una "platea ben circoscritta di possibili destinatari, accomunati dall'essere incaricati dello svolgimento di funzioni rilevanti nell'ambito di attività espressamente e tassativamente previste dalla legge".

La stessa Sezione (della Liguria) in effetti si è espressa, con la delibera n. 56/2025/PAR, nel senso art. 45 ha riguardo "alle sole funzioni tecniche ossia alle "attività direttamente connesse all'intervento", venendo dunque in rilievo esclusivamente "le attività connotate da natura tecnica ossia da una applicazione di conoscenze strumentali e abilità per realizzare un obiettivo specifico che, nel caso concreto, è costituito dalla procedura di affidamento ed esecuzione dei lavori".

3. Incentivi e attività tecniche

L'aspetto centrale della questione, in pratica, è che il discrimine per il riconoscimento degli incentivi è determinato dalla natura delle attività concretamente svolte "dovendosi avere riguardo alla natura squisitamente tecnica.

Pertanto, il perimetro di operatività della norma comporta dunque la correlativa esclusione di **"tutte quelle attività procedurali che, pur necessarie al fine del buon esito delle procedure, non riguardano direttamente le procedure di affidamento ed esecuzione"** (SRC Lombardia, n. 120/2025/PAR) e, conseguentemente, di **"ogni altra spesa dovuta ad attività che, seppur ricollegabili, in senso lato, alla singola procedura, non afferiscono direttamente ad essa"** (SRC Toscana n. 196/2023/PAR).

A parere di chi scrive – pur nell'autorevolezza del parere -, non si tiene conto del fatto che, in generale, l'attività contrattuale ha in se ovvi aspetti prettamente tecnici si pensi, in particolare, alla progettazione, ma anche gran parte di lavoro che attiene ad aspetti amministrativi con chiare implicazioni contabili. Si pensi alla stessa programmazione di bilancio (che non è quasi mai di piena conoscenza del RUP come anche in deliberazione si afferma) e la stessa fase dell'esecuzione il cui epilogo è anche il corretto pagamento dell'operatore economico.

Invece secondo il collegio devono ritenersi escluse "le attività finanziarie le quali, seppur necessarie al fine del buon esito della procedura, e comunque connotate da una certa tecnicità, **hanno natura diversa**" e **"connotano invece il procedimento in via generale"** (cfr. SRC Toscana, n. 196/2023/PAR, n. 3/2024/PAR; SRC Lombardia, n. 120/2025/PAR), sulla base del criterio teleologico di interpretazione della norma secondo cui l'istituto mira alla remunerazione supplementare di attività tecniche al fine di favorire lo sviluppo delle professionalità interne – evitando esborsi per

incarichi consulenziali esterni con conseguente risparmio di spesa – nelle procedure connotate da quell’elevato grado di caratterizzazione tecnica che è richiesto nelle attività e si intende gratificare”. Pertanto, secondo il collegio, “la norma postula dunque una nozione autonoma delle attività remunerabili rispetto a quelle ordinarie di portata generale non specificamente collegate a una singola procedura”.

Si aggiunge, poi, il fatto che le disposizioni in tema di incentivi sono caratterizzate da un carattere di eccezionalità.

4. Il riscontro

Corollario del ragionamento e del criterio generale di riconoscimento degli incentivi, “è che le attività finanziarie, **nonostante l’indubbia rilevanza**, il grado di complessità, e il carattere necessario in senso lato al buon fine della procedura, non possedendo natura tecnica direttamente connessa a una specifica procedura ma afferendo in generale a qualsiasi procedimento, non risultano soddisfare il requisito fondamentale di accesso all’incentivazione stabilito dalla legge, restandone pertanto escluse”.

La corresponsione degli incentivi, quindi, deve passare attraverso un concreto accertamento sul “tipo” di attività svolte (che non possono che essere quelle dell’allegato I.10) e “dell’effettivo compimento, da parte del personale beneficiario, di attività ammissibili ai sensi di legge, con la conseguenza che “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. SRC Emilia-Romagna n. 43/2021/PAR, SRC Lombardia n. 120/2025/PAR)

Incentivi e imprescindibile passaggio al fondo per lo sviluppo risorse umane (prima dell'erogazione)

1. Il parere

Nel caso trattato dalla sezione viene in considerazione un quesito circa la corretta modalità "di registrazione dell'impegno, individuazione della copertura finanziaria ed imputazione dell'incentivo ex art. 45 del D.lgs. 36/2023 e s.m.i. per le concessioni, alla luce della vigente normativa".

Più nel dettaglio si aggiunge e si chiede "se sia possibile per le concessioni, prevedere la registrazione dell'impegno degli incentivi tecnici ex art. 45 comma 3 e seguenti del D.Lgs. 36/2023 a valere direttamente sugli esercizi di esigibilità della spesa, anziché imputare l'intero impegno sull'esercizio in corso di gestione nell'ambito degli stanziamenti di spesa corrente appositamente destinati a quanto in oggetto. Così facendo il mandato in quietanza di entrata a favore del titolo terzo tipologia 500 "Rimborsi e altre entrate correnti", da emettere per permettere la contabilizzazione dell'incentivo fra le spese di personale, non verrebbe emesso per l'intero importo nell'anno di inserimento dell'incentivo nel fondo per il salario accessorio, ma con gradualità nei vari esercizi del bilancio in coincidenza della liquidazione dell'incentivo ai dipendenti".

2. L'analisi

Prima di affrontare il merito della questione, la sezione si sofferma in sintesi sul fatto che la nuova previsione normativa (art. 45) riconosce anche gli incentivi nelle concessioni. Ciò è dovuto, come noto, al fatto che nell'articolo 45 non si riferiscono gli incentivi alla base di gara (come accadeva con l'art. 113 del codice del 2016) ma alla base di affidamento. Il riferimento ha determinato l'ampliamento/apertura degli incentivi ad ogni fattispecie di acquisizione delle prestazioni e quindi dall'affidamento diretto "puro" alle concessioni ed al partenariato ivi comprese le adesioni alle convenzioni Consip. Da notare che questa apertura, evidentemente condivisibile, tiene conto soprattutto del fatto che l'assegnazione del contratto non è solo "affidamento" (o procedura di aggiudicazione) ma soprattutto compensa la funzione relativa all'esecuzione del contratto (sempre di grande complessità).

Nel riscontrare il quesito richiesto la sezione ricorda "in primis la necessità di operare una corretta applicazione dell'istituto degli incentivi tecnici, rispondente alla funzione di remunerare unicamente il reale svolgimento di funzioni tecniche, per come tipizzate dal legislatore, con conseguente assunzione di responsabilità in sede di riconoscimento dei relativi compensi a beneficio del personale. La questione posta, quindi, è quella di capire se sia possibile una contabilizzazione specifica degli incentivi per funzioni tecniche in relazione alle concessioni (trattandosi di somme rilevanti) utilizzando i vari esercizi finanziari in cui l'incentivo diventa esigibile.

3. Il riscontro

Il collegio risponde negativamente al quesito – e quindi non è possibile frazionare la contabilizzazione dell'incentivo – visto che la questione è oramai risolta dal recente adeguamento del paragrafo 5.2 del principio contabile 4/2 allegato al decreto legislativo 118/2021. In questo si legge che "l'impegno a valere sugli stanziamenti riguardanti i lavori, servizi e forniture formalmente destinati alle funzioni tecniche ai sensi dell'articolo 45, comma 3 e seguenti del d.lgs. 36/2023 sia registrato a seguito della sottoscrizione della contrattazione integrativa dell'esercizio cui gli incentivi si riferiscono, con imputazione all'esercizio in corso di gestione. Più precisamente, dal dato testuale di detto principio, di seguito integralmente riportato, si comprende la complessità dell'attività di contabilizzazione degli incentivi tecnici che, come appresso si vedrà, ripropone sostanzialmente lo stesso meccanismo, mediante giro contabile, già previsto antecedentemente alla novella".

Pur espresso per gli appalti, giustamente rileva il collegio, la disposizione si applica anche alle concessioni pertanto l'impegno della spesa per incentivi tecnici nell'esercizio in cui si perfeziona l'obbligazione nei confronti dei dipendenti con imputazione all'esercizio in cui la stessa diviene esigibile, a valere degli stanziamenti riguardanti la spesa di personale (titolo primo).

Dal micro sistema appena delineato rileva il collegio "deriva un sistema di contabilizzazione intrinsecamente omogeneo degli incentivi tecnici, per come tracciato nel principio contabile in commento, che, lungi dall'accennare a tratti distintivi in riferimento alle concessioni, compone il combinato disposto con la disciplina codicistica degli incentivi tecnici, rimandando integralmente all'art. 45 del Codice dei contratti; norma, questa, in sé contraddistinta da una regolamentazione unitaria dei compensi in parola spettanti al personale che svolge le tipizzate attività tecniche nelle procedure,

indistintamente intese, di affidamento dei lavori, servizi e forniture espletate dall'amministrazione, sia essa ente appaltante o concedente. Per le suesposte considerazioni, in via conclusiva, il Collegio risponde negativamente alla ipotesi prospettata in narrativa dall'istante".

4. Considerazioni

Questa dinamica, ovviamente, condiziona il pagamento degli incentivi per funzioni tecniche che, evidentemente, non potranno essere erogati prima della sottoscrizione del contratto decentrato. da notare che, a parere di chi scrive, il quesito pone un problema che, ovviamente, la sezione non poteva esaminare ovvero come si declinano gli incentivi nella concessione di servizi. Gli incentivi, infatti, non possono caricare sul concessionario ma, come ha rilevato la Corte dei Conti può essere calibrato su "entrate" ad hoc, ad esempio, sui canoni annuali. E' chiaro che in questo caso, andando a valere sull'entrata è sì possibile una contabilizzazione frazionata previo passaggio al fondo per lo sviluppo delle risorse umane (passaggio imprescindibile come visto sopra).

E' possibile erogare gli incentivi a chi collabora con professionisti esterni?

1. Il quesito

Con il quesito si chiede lumi sulla possibilità di erogare gli incentivi tecnici per chi svolge collaborazioni o attività di supporto del RUP e anche collaborazioni/supporto a professionisti esterni formalmente incaricati.

In particolare per "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)".

2. L'analisi

La sezione premette una consueta analisi della scopo degli incentivi ovvero compensare attività tecniche in luogo dell'esternalizzazione per un "vantaggio" anche economico e professionale della stazione appaltante.

In pratica, si legge in deliberazione "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".

Nulla osta, evidenzia il collegio, nell'erogabilità degli incentivi ai collaboratori del RUP visto che ciò è anche previsto nell'allegato I.10 ma sempre a condizione che abbiano svolto funzioni nell'allegato richiamate.

Si tratta di compiti svolti dal personale della stazione appaltante in ausilio del RUP da parte di soggetti che vengono appositamente incaricati in fase di nomina del gruppo lavoro.

In questo senso, in delibera si legge che "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.

3. Le collaborazioni al personale esterno

In senso opposto, evidentemente, il collegio si pronuncia circa la possibilità di riconoscere gli incentivi per lavori di collaborazione/supporto prestato ai professionisti esterni.

La deliberazione centra correttamente la questione visto che nella stessa si legge come 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".

La 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 infatti 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, spiega la sezione, ad essere destinatari degli incentivi non possono che essere le persone che hanno un rapporto di lavoro dipendente con l'Amministrazione.

Prosegue il collegio rilevando come non vi sia "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).

Altra situazione si verifica, quindi, nel caso di "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".

4. Il riscontro

In conclusione, si legge ancora, "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".

A nulla quindi 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.

In questo stesso senso sono le conclusioni a cui 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.

Nel parere in parola si legge come non si ritenga "ammissibile la corresponsione dell'incentivazione per lo svolgimento di attività di "collaboratore amministrativo" in favore di soggetti che svolgono attività di libera professione quali il direttore dei lavori esterno remunerato con parcella professionale, in quanto l'attività dei collaboratori incentivabile è esclusivamente quella svolta in favore di altri dipendenti pubblici che svolgono le attività tecniche indicate nell'allegato I.10".

NO
TE

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....