



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

marzo
2026

allegato alla Rivista mensile
MediAppalti

sommario

La terzietà nella certificazione di complessità dell'appalto di beni/servizi (Corte dei Conti, sez. reg. Lombardia n. 475/2025)

Premessa

1. Riscontro al primo quesito
2. Il secondo quesito: affidamento diretto e opzioni
3. Quadro economico senza incentivi
4. Gli incentivi nei contratti di forniture e servizi

3

E' possibile liquidare gli incentivi per step/fasi? (Corte dei Conti, sez. regionale della Veneto n. 49/2026)

Premessa

1. Il riscontro

7

L'utilizzo del fondo pluriennale vincolato per i lavori di importo inferiore ai 150 mila euro (Corte dei Conti, sez. regionale Sicilia n. 12/2026)

Premessa

1. La previsione
2. Il riscontro

9

La terzietà nella certificazione di complessità dell'appalto di beni/servizi

Premessa

Alla sezione della Lombardia vengono posti ben 4 quesiti in tema di incentivi che, per comodità di esposizione, si riportano separatamente. Con il primo quesito il sindaco (di un comune della regione) chiede se, nel caso di affidamento diretto di lavori, con applicazione di un ribasso economico dell'operatore, l'importo posto a base della procedura debba essere considerato quello risultante dal progetto approvato oppure il valore del contratto, ovviamente ridotto del valore del ribasso offerto dall'operatore economico.

1. Riscontro al primo quesito

In relazione alla prima questione, il collegio spiega che nel calcolo degli incentivi occorre considerare il doppio momento del calcolo "preventivo" sulla base di affidamento come previsto dall'articolo 45 del codice ed il momento successivo dell'affidamento/aggiudicazione vera e propria il cui "valore" viene cristallizzato per effetto dei ribassi. Secondo la sezione il riferimento da utilizzare è quest'ultimo. In pratica, occorre tener conto del valore "effettivo/concreto" degli incentivi anche considerando eventuali utilizzi dei ribassi per aumentare le prestazioni (chiaramente queste aumenteranno l'importo dell'incentivo) che, in questo caso, consentirebbero una ricalibratura verso l'alto dell'importo del compenso.

2. Il secondo quesito: affidamento diretto e opzioni

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”*.

Dal quesito emerge che, evidentemente, la stazione appaltante nel proprio regolamento sui criteri di riparto degli incentivi ha fissato delle soglie al di sotto delle quali nessun incentivo è dovuto e quindi capire la dinamica di calcolo (se le opzioni debbano essere subito sommate o se si considerano gli affidamenti e le opzioni come appalti singoli/specifici) è rilevante per comprendere se gli stessi risultino dovuti o meno.

Sulla questione posta, la sezione fornisce un riscontro che porta a valorizzare/considerare l'opzione come ogni affidamento e opzione (es. proroga, rinnovo etc) a se stante (su cui poi andrà prevista, verificata ed eventualmente erogata, la quota di incentivo). Nel dettaglio, secondo il collegio, *“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”*.

In sostanza, sotto il profilo pratico/operativo, il RUP dovrebbe elaborare quadri economici *ad hoc* anche per le opzioni (qualora queste venissero attivate) con previsione specifica dei “nuovi” incentivi rispetto al primo affidamento.

3. Quadro economico senza incentivi

Con un terzo quesito il Sindaco 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”*. In relazione a quanto, il collegio – senza rispondere direttamente –, ricorda che gli incentivi debbono trovare copertura nel bilancio. Se non sono stati previsti – al netto di rare eccezioni –, gli incentivi non si possono erogare. In questo senso il collegio spiega che l'incentivo *“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”*.

Perché l'analisi abbia una connotazione anche utile ai RUP è bene ricordare che la sezione regione Sardegna della Corte dei Conti, con la deliberazione n. 1/2022 – pur in relazione al caso di successioni di diverse amministrazioni interessate dall'appalto – ha rammentato che la giurisprudenza contabile ha affermato *“come non possa escludersi, in astratto e a priori, che degli incentivi non inizialmente previsti nel quadro economico (e quindi in fase di indizione del bando con relativa definizione dell'importo a base di gara) trovino copertura in bilancio e, quindi, parimenti la loro successiva inclusione nel nuovo quadro economico”* (così Sez. controllo Friuli Venezia Giulia, n. 43/2021/PAR citata; cfr. anche Sezione controllo Puglia, delibera n. 103/2021/PAR; Sezione controllo Emilia-Romagna, delibera n. 56/2021”).

In pratica, due sono le condizioni stringenti. La prima è che nel bilancio ci siano le risorse (meglio se sono risultate delle economie) e poi, evidentemente, una attenta motivazione.

4. Gli incentivi nei contratti di forniture e servizi

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”*.

Il quesito, a cui il collegio, ad onor del vero, non fornisce un preciso chiarimento risulta di particolare rilievo visto che la nomina del direttore dell'esecuzione dei contratti di forniture e servizi non è discrezionale/facoltativa ma deve essere decisa in base alle indicazioni del legislatore. Indicazione che il legislatore fornisce con l'articolo 32 dell'allegato II.14.

L'articolo, adeguato dal recente decreto correttivo (decreto legislativo 209/2024) stabilisce, semplificando, l'obbligo di un DEC distinto dal RUP per una serie di servizi a prescindere dall'importo ed in particolare:

- a) servizi di telecomunicazione;
- b) servizi finanziari, distinti in servizi assicurativi e servizi bancari e finanziari;
- c) servizi informatici e affini;
- d) servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili;
- e) servizi di consulenza gestionale e affini;
- f) servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari;
- g) eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfestazione e servizi analoghi;
- h) servizi alberghieri e di ristorazione;
- i) servizi legali;
- l) servizi di collocamento e reperimento di personale;
- m) servizi sanitari e sociali;
- n) servizi ricreativi, culturali e sportivi.

In questi casi, il RUP non può occuparsi dell'esecuzione visto che i servizi citati vengono considerati, direttamente dall'estensore del codice, come complessi pertanto occorre una professionalità specifica ed una nomina ad hoc.

L'altro caso, in cui il DEC, distinto dal RUP è obbligatorio riguarda gli appalti di beni/servizi di importo superiore ai 500mila euro. Infine negli altri casi si impone la certificazione della complessità dell'esecuzione del contratto – unica circostanza che impone un DEC distinto dal RUP (con conseguente

legittimazione ad ottenere gli incentivi ovviamente se vengono svolte le funzioni dell'allegato I.10). Secondo il comma 2 dell'articolo 32, *"indipendentemente dall'importo"* possono ritenersi complessi *"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"*. Come bene si rileva dal quesito occorre comprendere se l'attestazione di complessità debba essere espressa dal RUP anche nel caso in cui questo soggetto sia anche percettore – e quindi direttamente interessato – degli incentivi.

La sezione rileva che tale certificazione deve essere corredata da adeguatissima motivazione senza aggiungere altro. Sotto il profilo pratico/operativo è ben chiaro che chi si trova in conflitto di interessi non può esprimere una valutazione.

La norma prevede che sia il RUP a relazionare al proprio responsabile del servizio la complessità, pertanto sarà quest'ultimo ad assumersi la responsabilità (sempre che non sia parte degli incentivi). In caso di conflitto, ovviamente, i criteri interni della stazione appaltante sul riparto degli incentivi deve individuare il soggetto terzo che dovrà occuparsi di tale incombenza.

E' possibile liquidare gli incentivi per step/fasi?

Premessa

La deliberazione si occupa di un problema di estremo rilievo su cui, oggettivamente, non risulta ancora una risposta definitiva/chiarissima ovvero la possibilità di erogare gli incentivi per step (e quindi per fasi tecniche espletate sempre che siano, evidentemente, riconducibili all'allegato I.10 e svolte all'interno) anche in costanza del principio del risultato di cui all'art. 1 del codice.

L'istante chiede alla sezione se la liquidazione degli incentivi possa avvenire nel rispetto del Principio di Risultato di cui all'art. 1 del D.lgs. 36/2023 e quindi a conclusione dei lavori o del servizio/fornitura (collaudo, certificato di regolare esecuzione o certificato di verifica conformità) secondo quanto espresso dalla Sez. Reg. di controllo per la Toscana n. 53/2023/PAR.

La conseguenza, nel caso di riscontro positivo sarebbe pertanto, l'impossibilità di liquidare gli incentivi:

- al termine di ogni esercizio;
- secondo percentuali definite ex ante come da art. 17 comma 3 lett. a) e b) del Regolamento di cui l'ente si è dotato oppure – chiede ancora l'istante -, la liquidazione *“debba avvenire alla conclusione delle singole attività di cui all'allegato I.10 del D.Lgs. 36/2023 a condizione che si sia «verificato il presupposto dell'espletamento della procedura per la scelta del contraente per le attività che vanno dalla programmazione alla aggiudicazione e del presupposto del collaudo per tutte le attività necessarie per l'esecuzione» (vedasi Sez. Reg. di controllo per la Lombardia n. 120/2025/PAR)”*.

1. Il riscontro

Per quanto di rilievo, il collegio ricorda che già la Sezione regionale di controllo per la Toscana, con la deliberazione n. 53/2023/PAR, citata nella richiesta in esame, nel rispondere a un quesito in merito alla possibilità di prevedere *“una liquidazione della fase esecutiva «per step» nelle ipotesi di contratti di appalto per servizi e forniture in corso di svolgimento”* e, in particolare, *“al termine di ogni esercizio”*, si è espressa **in termini negativi**, chiarendo, anzitutto, che, nel rispetto del principio della competenza finanziaria potenziata, il diritto all’incentivo, evidentemente, non può sorgere in momenti anteriori al perfezionamento della relativa obbligazione in capo all’amministrazione.

A quest’ultimo riguardo, nel richiamare la delibera della Sezione di controllo per l’Emilia-Romagna n. 43/2021/PAR, è stato evidenziato che la tempistica per l’adozione degli impegni di spesa (e della relativa imputazione) deve seguire lo sviluppo dell’appalto oggetto dell’affidamento (nel cui ambito viene svolta l’attività per la quale è riconosciuto l’incentivo), in quanto la scadenza di ogni obbligazione deve essere individuata **“nel momento della conclusione di ogni singola attività, con conseguente diritto del dipendente di esigere il pagamento dell’incentivo a fronte della prestazione eseguita”**.

In secondo luogo, la Sezione ha declinato *“in termini concreti”* i principi sopra esposti, evidenziando che *“la materiale erogazione”*, presupponendo la verifica del corretto svolgimento dell’attività incentivata, potrà, dunque, *“avvenire solo al verificarsi del presupposto dell’espletamento della procedura per la scelta del contraente per le attività che vanno dalla programmazione alla aggiudicazione e del presupposto del collaudo per tutte le attività necessarie per l’esecuzione”* (cfr. deliberazione n. 5/2025/PAR della Sezione regionale di controllo per la Puglia).

Ad epilogo, la sezione evidenzia che nel rispetto del quadro sopra delineato, *“la definizione dei tempi di erogazione degli incentivi in parola rientra nella discrezionalità e nell’autonomia regolamentare del singolo ente interessato”*.

L’ultima annotazione sembra rimettere alla stazione appaltante/ente concedente la decisione su come disciplinare l’erogazione. È bene annotare che gli incentivi devono essere liquidati anche tenendo conto del principio di risultato (giusto il richiamo al compenso con l’articolo 1 del codice dei contratti). Il principio di risultato si pone in contrasto con una liquidazione per step almeno nei casi in cui non siano rinvenibili singole obbligazioni adempiute. Per intendersi, sotto il profilo pratico, nei lavori l’obbligazione (di risultato) non può che definirsi conclusa con il collaudo, stesso discorso per le forniture. Nei servizi pluriennali, si pensi al servizio di raccolta smaltimento rifiuti, servizi sociali etc), le obbligazioni vengono adempiute ogni esercizio coinvolto nell’esecuzione delle prestazioni. In pratica, solo quest’ultimo (appalto di servizi pluriennali) sembra legittimare una erogazione di incentivi per step.

L'utilizzo del fondo pluriennale vincolato per i lavori di importo inferiore ai 150 mila euro

Premessa

Di particolare rilevanza, e sicuramente opportuno, il parere espresso con la deliberazione n. 12/2026 della sezione siciliana della Corte dei Conti circa la corretta interpretazione del recente comma 660, art. 1, della legge di bilancio per il 2026 (legge 199/2025) in cui si introduce, in deroga ai dettami del principio contabile 4/2, la possibilità di utilizzare il fondo pluriennale vincolato anche per i lavori di importo inferiore ai 150 mila euro.

La previsione

In premessa alla nuova previsione è bene ricordare che il fondo pluriennale vincolato – che deve essere correttamente presidiato anche dai RUP e non solo dal responsabile dei servizi finanziari attraverso veridici cronoprogrammi di realizzazione degli interventi –, consente il transito dei quadri economici dei lavori senza necessità che in unico esercizio finanziario si giunga alla stipula del contratto di affidamento dei lavori.

Dinamica prevista nel paragrafo 5.4.9 del principio contabile 4.2 che consente di mantenere il quadro economico dei lavori sempre che ci sia continuità di attività: pertanto, il primo anno è sufficiente avviare la procedura di affidamento del primo livello di progettazione, il secondo l'affidamento, il terzo la validazione/approvazione ed avvio della procedura del secondo livello, per giungere quindi, nell'esercizio successivo all'affidamento dei lavori. Questa possibilità, riportata in breve sintesi, tiene conto della complessità di realizzazione dei lavori ma risultava inibita in relazione ai piccoli lavori ovvero lavori di importo inferiore ai 150 mila euro.

La previsione – innestata in conclusione del paragrafo 5.4.9 del principio contabile 4/2 allegato al decreto legislativo 118/2011 -, in vigore dal primo gennaio (ed utilizzabile fin dall'attuale riaccertamento e rendiconto, ora prevede:

"Ferre restando le procedure previste dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 36 del 2023 per i contratti sotto soglia, al fine di favorirne la tempestiva realizzazione, al termine dell'esercizio, le risorse accantonate nel fondo pluriennale vincolato per il finanziamento di spese non ancora impegnate per la realizzazione di investimenti sono interamente conservate nel fondo pluriennale vincolato determinato in sede di rendiconto, a condizione che siano verificate entrambe le seguenti condizioni:

- a) sono state interamente accertate le entrate che costituiscono la copertura dell'intera spesa di investimento;*
- b) è stata completata la verifica del progetto di fattibilità tecnico-economica e formalmente affidata la progettazione esecutiva.*

Nell'esercizio successivo in assenza di aggiudicazione delle procedure di affidamento dell'opera, le risorse accertate ma non ancora impegnate, cui il fondo pluriennale si riferisce, confluiscono nel risultato di amministrazione disponibile, destinato o vincolato in relazione alla fonte di finanziamento per la riprogrammazione dell'intervento in conto capitale ed il fondo pluriennale deve essere ridotto di pari importo".

Il riscontro

Come si può notare la disposizione richiama i "lavori" del sottosoglia. Tale indicazione ha portato giustamente alla interpretazione che il legislatore interesse velocizzare le fasi di realizzazione degli interventi. In realtà non è così visto che la sezione Sicilia ed in tempi anche più recenti la stessa commissione Arconet (con il parere n. 57/2026) ha ricordato che la disposizione si applica solo ai lavori (non a tutti gli investimenti) di importo inferiore ai 150 mila euro.

Pertanto, una volta assegnato lo stanziamento, a differenza del passato per cui si pretendeva l'affidamento del contratto di lavori nello stesso esercizio finanziario oggi è possibile una prima fase (primo esercizio di assegnazione dello stanziamento) in cui è sufficiente aver affidato il primo livello progettuale e l'avvio della procedura di affidamento del secondo livello. Nel secondo esercizio occorrerà affidare i lavori per evitare che gli stanziamenti non impegnati confluiscono in avanzo.

NO
TE

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

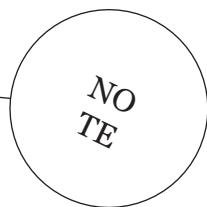
.....

.....

.....

.....

.....



.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....