



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

ottobre
2026

allegato alla Rivista mensile
MediAppalti

sommario

Le regole per gli incentivi della concessione di servizi (Corte dei Conti della Toscana, deliberazione n. 167/2026)

1. Il quesito
2. Il riscontro

3

Il CUP non incide sulla contabilizzazione degli incentivi per funzioni tecniche (Corte dei Conti, sez. regionale Veneto, deliberazione n. 163/2026)

1. La domanda
2. Premessa sugli incentivi
3. Il riscontro

5

Incentivi per funzioni tecniche nel rinnovo dei contratti e nelle varianti (Corte dei Conti, sezione regionale del Veneto, deliberazione n.139/2026)

1. La richiesta
2. La risposta
3. Le varianti in corso d'opera

8

Le regole per gli incentivi della concessione di servizi

Il quesito

Con il quesito, la stazione appaltante rappresenta alla sezione toscana della Corte dei Conti, l'intendimento di "revisionare il Regolamento degli incentivi tecnici al fine di introdurre una disciplina differenziata relativamente alle procedure di affidamento in concessione ex art. 174 e ss. del d.lgs. n. 36 del 2023 per la gestione di servizi pubblici senza esborso monetario a carico dell'Ente, essendo in tali fattispecie l'equilibrio economico-finanziario garantito interamente dai proventi tariffari pagati dagli utenti (c.d. concessione "calda"); a tal fine, richiama gli articoli 45 e 179 del Codice dei contratti pubblici, nonché i precedenti della magistratura contabile sulla materia degli incentivi tecnici relativi alle cc.dd. concessioni calde".

Dal prosieguo emerge l'intendimento dell'ente istante diretto a "calmierare" gli importi degli incentivi in relazione alle concessioni (considerato che l'incentivo, in questo caso, ai sensi dell'articolo 45 deve essere calcolato sull'importo della concessione e quindi importi di estremo rilievo che, è bene precisarlo, non possono essere caricati sul concessionario ma devono caricare direttamente sul bilancio dell'ente).

In questo senso, infatti, si precisa – nella domanda che la richiesta si contestualizza *"Nell'ottica di calmierare gli importi destinabili alle finalità di cui all'art. 45 c. 2, 6 e 7 per importi di valore stimato rilevanti rispetto agli standard dell'Ente, come nel caso di concessioni calde, l'Ente si propone di adottare la disposizione regolamentare indicata di seguito, per determinare una disciplina standard progressiva fino ad un tetto massimo ridotto in funzione dell'importo totale della concessione come calcolato ai sensi dell'Art. 179 c. 2 del Codice.*

Il riscontro

Nel riscontro (espresso con la deliberazione Corte dei Conti della Toscana, n. 167/2026) la sezione evidenzia l'inammissibilità del quesito che *"non appare superare il vaglio di ammissibilità oggettiva, in quanto non riguarda la risoluzione di uno o più dubbi interpretativi, ma si traduce nella sottoposizione, a questa Sezione, di una bozza di disposizione regolamentare, peraltro connessa a specifiche procedure di affidamento in programmazione, chiedendone una valutazione complessiva di legittimità ex ante. Appare evidente come tale tipologia di istanza esuli dal perimetro della funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti, come sopra delineata, e non possa essere quindi esaminata nel merito"*.

Se la sezione non risponde, è possibile sotto il profilo pratico/operativo fornire dei suggerimenti desumibili dai riscontri del Mit e dagli interventi vari della Corte dei Conti.

In primo luogo, l'incentivo oggi è possibile acquisirlo anche per le concessioni. E questo si deve alla modifica dell'articolo 45 rispetto al pregresso articolo 113 del codice del 2016.

Se l'articolo 113 conteneva, per il calcolo degli incentivi, un riferimento alla base di gara l'attuale disposizione parla di "affidamento" comprendendo pertanto ogni tipo di dinamica di individuazione del contraente compreso lo stesso affidamento diretto.

Ciò detto, e ribadito che l'incentivo non può essere caricato sui costi del concessionario, in questo senso il Ministero delle Infrastrutture con il parere n. 4023/2026.

Pertanto, gioco forza, l'incentivo deve gravare sul bilancio dell'ente. Situazione che può essere calmierata in due modi: il primo è quello di considerare gli incentivi nell'ambito dell'entrata determinata dal canone concessorio.

In assenza di entrate l'ente deve recuperare delle risorse e "negoziarle" con i soggetti interessati per il tramite del passaggio in delegazione trattante.

In questo senso si valorizza la prerogativa prevista nell'ultimo periodo del comma 2 dell'articolo 45 in cui si legge che *rimane "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"*.

Rimane fermo, ovviamente, l'esigenza di stabilire le regole di riparto ora direttamente nel contratto decentrato.

Il CUP non incide sulla contabilizzazione degli incentivi per funzioni tecniche

La domanda

L'ente istante sottopone alla sezione regionale del Veneto (con quesito comunque ritenuto inammissibile ma con una importante sottolineatura in ausilio dei RUP) il fatto 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".

Ciò evidenziato si rileva che nell'unico CUP "entrano" sia due finanziamenti vincolati sia un finanziamento riconducibile al bilancio dell'ente.

Secondo il RUP dell'ente, in questo caso, stante l'esistenza di un unico codice di progetto i finanziamenti devono essere trattati nello stesso modo con una configurazione "vincolata" con la conseguenza dell'impossibilità di alimentare il fondo vincolato ex comma 5 dell'articolo 45 del codice.

Nel comma in parola si spiega che "il 20 per cento delle risorse finanziarie" relative all'incentivo (il 2% massimo della base dell'affidamento) *"escluse le risorse che derivano da finanziamenti europei o da altri finanziamenti a destinazione vincolata, incrementato delle quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte o prive dell'attestazione del dirigente, oppure non corrisposto per le ragioni di cui al comma 4, secondo periodo, è destinato ai fini di cui ai commi 6 e 7"* (finalità vincolate).

I commi 6 e 7, testualmente, prevedono che:

“Con le risorse di cui al comma 5 l’ente acquista beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione, anche per incentivare:

- a) la modellazione elettronica informativa per l’edilizia e le infrastrutture;*
- b) l’implementazione delle banche dati per il controllo e il miglioramento della capacità di spesa;*
- c) l’efficientamento informatico, con particolare riferimento alle metodologie e strumentazioni elettroniche per i controlli”.*

Il comma 7 precisa che *“Una parte delle risorse di cui al comma 5 è in ogni caso utilizzata:*

- a) per attività di formazione per l’incremento delle competenze digitali del personale nella realizzazione degli interventi;*
- b) per la specializzazione del personale che svolge funzioni tecniche;*
- c) per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.”*

In sostanza, con il quesito si chiede *“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”.*

Premessa sugli incentivi

Anche se il quesito viene considerato inammissibile, la sezione fornisce comunque una preziosa risposta rimarcando che il CUP è irrilevante rispetto alla contabilizzazione degli incentivi.

In pratica si evidenzia che il RUP deve distinguere, nell’ambito dei finanziamenti gli importi dovuti a finanziamenti vincolati e quelli relativi a risorse di bilancio. Solo in quest’ultimo caso (e limitatamente a questo importo) si dovrà alimentare il fondo vincolato di cui al quinto comma dell’articolo 45 del codice.

In questo senso, la sezione evidenzia che *“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”.*

In particolare si premette che *“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 confluiscano. 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).

Il riscontro

Come detto il CUP non incide sulla contabilizzazione e in deliberazione si legge che *"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)".*

Incentivi per funzioni tecniche nel rinnovo dei contratti e nelle varianti

La richiesta

L'Ente sottopone alla sezione del Veneto la questione relativa alla possibilità (o meno) di riconoscere gli incentivi per funzioni tecniche in relazione, da un lato, ai rinnovi contrattuali espressamente previsti negli atti di gara e computati nel valore stimato dell'appalto e, dall'altro, alle varianti in corso d'opera intervenute nell'esecuzione del contratto".

A sostegno della richiesta, il Comune evidenzia l'esistenza di un quadro interpretativo non univoco. Da una parte, infatti, richiama alcuni orientamenti della magistratura contabile, tra cui le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia n. 43/2021/PAR e della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 29/2021/PAR e n. 64/2022/PAR, che avrebbero assunto un'impostazione restrittiva in ordine all'estensione degli incentivi ai rinnovi contrattuali e alle varianti, ammettendo l'incentivazione soltanto per le varianti suppletive comportanti un effettivo incremento dell'importo contrattuale ed escludendo quelle derivanti da errori di programmazione o progettazione imputabili all'amministrazione.

Dall'altra parte, l'Ente richiama anche i pareri del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 1427 del 17 luglio 2022 e n. 1521 del 26 settembre 2022, secondo cui l'attività tecnica connessa all'esercizio dell'opzione di rinnovo sarebbe incentivabile qualora il rinnovo sia stato originariamente previsto negli atti di gara oltre ad essere considerato nel valore stimato dell'appalto e nella relativa programmazione.

Ci si sofferma, in particolare, sull'attività esecutiva visto che le opzioni o le varianti scontano già a monte la procedura per l'assegnazione del contratto.

A rafforzamento della propria richiesta nel parere si rimarca che *"l'attività svolta dal Responsabile unico del procedimento e dal Direttore dell'esecuzione del contratto (ovvero dal direttore dei lavori) nell'ambito dei rinnovi contrattuali e delle varianti non costituirebbe una mera prosecuzione dell'attività originaria, ma richiederebbe autonome e complesse attività di verifica, monitoraggio, gestione tecnica e amministrativa. Tuttavia, il contrasto tra gli orientamenti sopra richiamati determinerebbe incertezze applicative per gli uffici comunali, esponendo l'Amministrazione, da un lato, al rischio di contestazioni contabili in caso di liquidazione degli incentivi e, dall'altro, a possibili contenziosi da parte del personale interessato in caso di mancato riconoscimento degli stessi"*.

Alla luce di tali premesse, il Comune chiede alla Sezione regionale di esprimersi:

- a) sulla legittimità del calcolo e della liquidazione degli incentivi per funzioni tecniche in relazione al valore economico derivante dall'esercizio di un'opzione di rinnovo contrattuale già prevista negli atti di gara, inserita nella programmazione e considerata nel valore complessivo dell'appalto;
- b) sulla possibilità di riconoscere incentivi in relazione alle varianti in corso d'opera, nonché sull'eventuale esclusione delle varianti derivanti da errori di programmazione o progettazione, anche quando queste abbiano comportato un significativo e documentato aggravio dell'attività tecnica e amministrativa svolta dal personale interno.

La risposta

La sezione evidenzia che l'elemento dirimente non è rappresentato, ai fini della previsione dell'incentivo, dunque, dalla circostanza che il rinnovo sia previsto nei documenti di gara o valorizzato ai fini del calcolo del valore stimato dell'appalto, **bensì dalla verifica dell'effettiva sussistenza di un procedimento caratterizzato da confronto concorrenziale**. Occorre verificare in quale ambito applicativo ricade ovvero l'articolo 113 del codice del 2016 o la nuova previsione contenuta nell'articolo 45 dell'attuale codice.

Alla luce di quanto, spiega la sezione, tale conclusione *"è corroborata dal fatto che, rispetto all'originaria nozione restrittiva dell'art. 113, d.lgs. n. 50/2016 ["singoli appalti di lavori, servizi e forniture" (comma 1) e "lavori, servizi, forniture, posti a base di gara" (comma 2)], il diritto sopravvenuto (nella specie, l'art. 45, co. 1, d.lgs. n. 36/2023) non esclude più il riconoscimento dell'incentivo nel caso di rinnovo contrattuale con mero affidamento diretto, dal momento che ha sostituito la formulazione preesistente con la locuzione estensiva "singole procedure di affidamento" (Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 372/2025/PAR, cit.)"*.

Ne consegue che l'attribuzione degli incentivi di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 **richiede il rigoroso accertamento della complessiva sussistenza delle condizioni legittimanti individuate dal legislatore** (vedasi, tra l'altro, il parere dell'ANAC n. 67 del 2024, peraltro citato nella richiesta di parere, che le elenca dettagliatamente).

Pertanto, nel rinnovo non è consentita l'erogazione degli incentivi per funzioni tecniche.

Né può trarsi argomento contrario dai pareri resi sul tema dal Ministero delle infrastrutture e dei

trasporti (MIT). Le indicazioni richiamate dall'Ente istante si muovono, infatti, su piani finalistici diversi e affrontano, peraltro, la distinta questione della base di calcolo del fondo incentivante, a prescindere dai presupposti sostanziali per la liquidazione dell'incentivo al personale. Pertanto, non è ravvisabile, ontologicamente, un effettivo contrasto interpretativo tra i richiamati pareri ministeriali e la giurisprudenza contabile.

Le varianti in corso d'opera

Lo stesso ragionamento vale per le varianti in corso d'opera visto che la relativa disciplina, recata dall'art. 106 del d.lgs. n. 50/2016, contempla la possibilità di modificare i contratti di appalto, senza l'espletamento di una nuova procedura di affidamento, nelle seguenti ipotesi (comma 1): "a) modifiche contrattuali, a prescindere dal loro valore monetario, previste nei documenti di gara iniziali; b) modifiche rese necessarie, non incluse nell'appalto iniziale, in relazione a lavori, servizi o forniture supplementari, qualora un cambiamento del contraente risulti impraticabile per motivi tecnico-economici e comportamenti notevoli disguidi o una consistente duplicazione di costi; c) modifiche imposte da circostanze imprevedute e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore (tra cui la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti), che assumono la denominazione di varianti in corso d'opera; d) sostituzione dell'aggiudicatario iniziale con un nuovo contraente, in presenza di determinate circostanze".

Sulle varianti, però (a differenza del rinnovo) l'amministrazione è tenuta a verificarne legittimità ed efficienza.

Si può parlare infatti di incentivi "*nel solo caso in cui*" le varianti **"risultino correlati al compimento di attività che potenzino l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della spesa. L'effettiva sussistenza di tale correlazione deve essere accertata dall'amministrazione alla luce delle caratteristiche della variante e delle attività tecniche effettivamente svolte. L'incentivo non può essere utilizzato, infatti, per remunerare attività rese necessarie da carenze progettuali, difetti di programmazione o errori imputabili alla stazione appaltante, poiché una simile interpretazione risulterebbe incompatibile con la finalità premiale perseguita dall'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016"**.

Deve realizzarsi, in pratica, "un effettivo *quid pluris* rispetto alle prestazioni ordinariamente connesse alla gestione dell'appalto".

[illegible]

MEDIAGRAPHIC - GLI SPECIALISTI DELLE GARE

Dai dubbi operativi agli atti della procedura

Da oltre 25 anni Mediagrophic affianca RUP, uffici gare e stazioni appaltanti con supporto tecnico-legale e operativo nella gestione degli appalti pubblici

TRA I NOSTRI SERVIZI:

- Redazione regolamenti incentivi tecnici e acquisti sottosoglia
- Regolamento costituzione albo fornitori
- Redazione e/o controllo documentazione di gara
- Attività di sanatoria per la trasmissione dei dati dell'intero ciclo di vita degli appalti
- Servizio A.D.R. - A Domanda Rispondiamo

Hai bisogno di supporto su una procedura?
Confrontati con i nostri consulenti



Mediagrophic

info@mediagrophic.it | 0883.527171 | www.mediagrophic.it