



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 13 dicembre 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti), approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000 n. 14/DEL/2000, poi modificato con le deliberazioni delle stesse Sezioni 3 luglio 2003 n. 2 e 17 dicembre 2004 n. 1, nonché con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 giugno 2008 n. 229;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere inviata dal Sindaco *pro tempore* del Comune di Belluno con nota prot. n. 43528 del 18 settembre 2023, acquisita al prot. Cdc n. 7932 del 18 settembre 2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 37/2023, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

PREMESSO IN FATTO

Il Comune di Belluno, con nota a firma del Sindaco *pro-tempore* ha sottoposto a questa Sezione - ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131- un quesito concernente gli incentivi alle funzioni tecniche *ex art.* 45 D. Lgs. 35/2013 in combinato disposto con l'art. 8, c. 5, del D.L. n. 13/2023 riguardo il personale dirigenziale coinvolto nei progetti del PNRR per gli anni dal 2023 al 2026 in deroga ai limiti art. 23, c. 2, del D. Lgs. n. 75/2017.

Il Comune istante, con la richiesta di parere, in premessa, richiama la normativa amministrativa e contabile astrattamente applicabile e specifica essere particolarmente significativi "*L'art. 8, comma 5, del D.L. 24/02/2023, n. 13, [il quale] stabilisce che: " ... per gli anni dal 2023 al 2026, gli enti locali prevedono nei propri regolamenti e previa definizione dei criteri in sede di contrattazione decentrata, la possibilità di erogare, relativamente ai progetti del PNRR, l'incentivo di cui all'articolo 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei predetti progetti, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n.75."* e "*L'art. 45 comma 3, del d.lgs. 31/03/2023, n. 36 [il quale] stabilisce che: " ... I criteri del relativo riparto, nonché quelli di corrispondente riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di eventuali incrementi ingiustificati dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo, sono stabiliti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, secondo i rispettivi ordinamenti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del codice.", senza più fare riferimento all'approvazione di un regolamento che disciplini le modalità di attribuzione degli incentivi in trattazione"*.

Inoltre, precisa che il Comune di Belluno, "*con deliberazione della Giunta comunale del 05/10/2020 n. 213, ha approvato l'aggiornamento del regolamento comunale recante norme e criteri per la ripartizione dell'incentivo di cui all'art. 113 del d.lgs. 18/04/2016 n. 50."*

L'istanza si conclude esponendo i seguenti quesiti:

- se la previsione di cui all'art. 8, comma 5, del D.L. n. 24/02/2023 n. 13 è applicabile anche dopo l'approvazione del D.Lgs. 31/03/2023 n. 36;
- se i criteri del riparto degli incentivi alle funzioni tecniche debbano essere

approvati con regolamento o in sede di contrattazione decentrata.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Pregiudiziale all'esame nel merito della questione sottoposta al vaglio di questa Sezione, è la verifica della concomitante sussistenza, in specie, dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta. Quest'ultima condizione, in particolare, impone che la questione sottoposta debba avere rilevanza generale ed astratta, non implicare valutazioni di comportamenti amministrativi o di fatti già compiuti né di provvedimenti formalmente adottati ma non ancora eseguiti, e non creare commistioni e/o interferenza con le funzioni di controllo e giurisdizionali esercitate dalla Corte ovvero da altre magistrature; né essere oggetto di esame da parte di altri Organi. In relazione ai predetti presupposti, devono richiamarsi, in primo luogo, l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 05 giugno 2003, che ha definito i soggetti giuridici legittimati alla richiesta di parere ed, in secondo luogo, i criteri indicati dalla Corte dei Conti attraverso l'atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, in seguito integrato con le deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009/INPR, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG, n. 11/SEZAUT/2020/QMIG, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 1/SEZAUT/2021/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 9/SEZAUT/2022/QMIG nonché dalle Sezioni Riunite in sede di Controllo (intervenuta sulla questione nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) con la deliberazione n. 54/CONTR/2010 che ha precisato la nozione di contabilità pubblica cd. "strumentale alla funzione consultiva", che deve essere interpretata in termini strettamente tecnici non potendosi, la stessa, ampliare a tal punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa. La riscontrata carenza dei rigorosi requisiti sia di carattere soggettivo, sia di carattere oggettivo, che devono sussistere contestualmente, preclude l'esame del merito della richiesta.

Nel caso all'esame, appare soddisfatto il requisito soggettivo sia con riguardo all'Ente richiedente, sia con riguardo all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere. La richiesta perviene, infatti, dal Comune – ente espressamente indicato nella norma, la cui elencazione va considerata tassativa in quanto riproduce letteralmente quella dell'art. 114 4 Cost. di cui l'art. 7, comma 8, L.131/03 costituisce attuazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 13/AUT/07) – ed è sottoscritta dal Sindaco *pro tempore*, soggetto titolare della rappresentanza istituzionale dell'ente locale *ex art. 50, comma 2, TUEL*.

Quanto all'ammissibilità oggettiva, va evidenziato *in limine* che sulla materia degli incentivi per funzioni tecniche si è da tempo formata una copiosa giurisprudenza consultiva di merito della Corte dei conti, nella considerazione che la stessa sia inerente alla attività finanziaria ed in particolare alla gestione delle spese degli enti, nonché rilevante ai fini della valutazione del rispetto dei limiti vincolistici posti alla spesa per il personale da norme finalizzate al coordinamento della finanza pubblica.

Va, inoltre, precisato che la richiesta, per essere valutata positivamente in sede consultiva, deve essere giustificata da un interesse dell'ente alla soluzione di una questione giuridica

incerta e controversa, a carattere generale ed astratto e, sebbene la stessa sia, di norma, originata da un'esigenza gestionale dell'Amministrazione, la richiesta deve comunque essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

L'istanza, depurata degli elementi fattuali richiamati a corredo del quesito, è volta a stimolare l'interpretazione di una disposizione di legge, anche all'esito dell'approvazione del D. Lgs. 31/03/2023 n. 36, pacificamente ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte alla materia della contabilità pubblica. La questione, infatti, ha ad oggetto l'erogazione di risorse destinate a remunerare le funzioni tecniche dei dipendenti dell'ente e, pertanto, riguarda il corretto utilizzo delle risorse di bilancio e, più in generale, il contenimento della spesa pubblica ai fini di una sana gestione essendo, dunque, ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Come poco innanzi accennato, sulle questioni interpretative della normativa previgente (in particolare, dell'articolo 113 del D.lgs. n. 50/2016), la giurisprudenza contabile, anche di questa Sezione, si è già ampiamente espressa, da ultimo, con deliberazione n. 201 del 2022, concernente questioni analoghe poste dal Comune di Montecchio Precalcino.

Fatta salva la specificità e la particolarità della normazione nel novellato Codice dei contratti pubblici, segnato dal passaggio avvenuto dal D.lgs. n. 50/2016 al D. Lgs. n. 36/2023, la tematica degli incentivi tecnici si sviluppa senza soluzione di continuità nel nostro ordinamento.

L'art. 45 del decreto 36, come evidenziato, disciplina gli incentivi alle funzioni tecniche. La norma in esame non fornisce una definizione degli incentivi, ma si limita a indicare che gli oneri relativi alle attività tecniche sono a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Si tratta, allora, senza alcun dubbio, di emolumenti da erogarsi al personale della stazione appaltante per lo svolgimento delle attività tecniche. La relazione agli articoli e agli allegati al decreto rilevano come la finalità dell'istituto sia quella di stimolare, attraverso la corretta erogazione degli incentivi, l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa in conseguenza del mancato ricorso a professionisti esterni; precisa, inoltre, la relazione, che la nuova previsione normativa, sebbene semplificata rispetto alla versione precedente, reca una disciplina non limitata alle linee generali, ma che viene estesa a profili di dettaglio, e ciò allo scopo di prevenire le difficoltà e le incertezze in cui incorrono le amministrazioni nella fase applicativa, anche per i timori di responsabilità amministrativa connessa all'erogazione di incentivi non dovuti. La disposizione stabilisce che le risorse per remunerare le attività tecniche gravano sugli stanziamenti relativi alle procedure di affidamento, estendendo la previsione alle attività tecniche relative a tutte le procedure e non solo all'appalti di lavori in senso stretto. Il legislatore ha voluto, in tal modo, superare le difficoltà discendenti dalla previgente formulazione che, a parità di funzioni tecniche svolte, consentiva l'erogazione dell'incentivo ai dipendenti solo in caso di appalti in senso stretto ed escludeva tutte le altre procedure e gli affidamenti diretti. Anche per gli appalti relativi a servizi o forniture, nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione, è previsto che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinino risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti specificate nell'allegato I.10 e

per le finalità legate a tecnologie funzionali e a progetti di innovazione. È fatta salva, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse, la facoltà delle stazioni appaltanti e enti concedenti di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti.

Premesso, che la normativa relativa agli incentivi tecnici ha, nel tempo, subito diverse evoluzioni e che è da escludere l'incentivabilità di funzioni o attività diverse da quelle considerate dall'art. 113, comma 2, del D.lgs. n. 50/2016 (ora all'art. 45, comma 2, del D. Lgs. n. 36/2023) il cui elenco è da considerarsi tassativo, di stretta interpretazione e, pertanto, non suscettibile di estensione analogica (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG; SRC Puglia, del. n. 204/2016/PAR; SRC Veneto, del n. 134/2017/PAR e n. 121/2020/PAR), la giurisprudenza consultiva di merito della Corte dei conti, nel richiamare i principi di diritto affermati in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie (cfr. tra le più recenti: deliberazioni n. 10/SEZAUT/2016/QMIG, n. 7/SEZAUT/2017/QMIG, 24/SEZAUT/2017/QMIG, 6/SEZAUT/2018/QMIG, 2/SEZAUT/2019/QMIG, n. 15/SEZAUT/2019/QMIG e 10/SEZAUT/2021/QMIG) ha da tempo chiarito sia le condizioni di carattere generale che devono sussistere ai fini dell'incentivabilità di ogni singola funzione tecnica, ivi compresi i criteri di determinazione dei massimali applicabili a detti incentivi, sia le problematiche di ammissibilità degli incentivi tecnici in relazione alle nomine del direttore dell'esecuzione del contratto, sia i dubbi interpretativi in relazione alla possibilità di riconoscimento degli incentivi a fronte della gestione di un appalto di fornitura di servizi affidato mediante adesione ad una convenzione Consip attiva.

A parere di questa Sezione, nonostante l'art. 45, co. 4, del D. Lgs. n. 36/2023 escluda la possibilità di corrispondere gli incentivi ai dirigenti (in analogia a quanto previsto dall'art. 113 del D. Lgs. n. 50/2016), l'art. 8, co. 5, del D.L. n. 13/2023 - norma speciale - prevede che dal 2023 al 2026 gli enti inseriscano anche i dirigenti, tra i destinatari dell'incentivo, seppur in vigenza del D.Lgs. n. 36/2023; la specialità della norma, infatti, deriva dall'aver disciplinato una parte della materia incentivi in relazione solo al Piano nazionale, in un'ottica di ulteriore incentivazione per finalità di raggiungimento degli obiettivi PNRR-PNC che permangono anche nell'applicazione del D. Lgs. n. 36/2023 (il D.L. 13/2023 è stato convertito dalla L. 41/2023 del 21 aprile 2023, quindi in data successiva al D.Lgs. n. 36/2023). A miglior intelligenza, si rileva che è proprio dalla lettura coordinata delle disposizioni di cui all'art. 8, co. 5, del D.L. n. 13/2023 e all'art. 225, co. 8, del D.lgs. 36/2023 che risulta possibile erogare anche ai dirigenti gli incentivi *de quibus*. Peraltro, la specialità della norma di cui si è detto, esclude che la stessa possa trovare applicazione al di fuori delle ipotesi tassative individuate (ovvero, in relazione ai Piani).

In ogni caso, lo spunto ermeneutico fornito, pur constatando la *intentio legis* volta allo snellimento delle procedure, non esime l'Ente istante dalla necessità di una preordinazione di criteri e modalità, secondo il proprio ordinamento, per la ripartizione degli incentivi tecnici stessi che, previo accordo in sede di contrattazione decentrata nei limiti della normativa generale - posto che, l'articolo 45 del D. Lgs. n. 36/2023 è da leggersi in combinato disposto con la lett. b) del comma 4 dell'articolo 1 dello stesso Codice dei contratti pubblici che rinvia alle modalità previste dalla contrattazione collettiva - andranno poi ripresi e dettagliati in un'appendice al Regolamento sugli

incentivi tecnici (come originariamente previsto dall'art. 113 del D.Lgs. n. 50/2016), quindi alimentando l'apposita parte speciale del Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi.

P Q M

nelle sopra esposte considerazioni viene reso il parere della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per il Veneto, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Belluno, con nota del 25 maggio 2023.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia del presente parere sia trasmessa al Sindaco e al Segretario generale del Comune di Belluno, e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 13 dicembre 2023.

IL RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini