



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Caterina Angela MARRA	Referendario (relatore)
Vitaliana VITALE	Referendario

Nella camera di consiglio del 22 ottobre 2025

Richiesta di parere del Comune di Genova

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

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

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

VISTO l'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la nota del Consiglio delle Autonomie Locali prot. n. 0446933 del 12 settembre 2025, acquisita al protocollo della Sezione n. 3464 del 12 settembre 2025, con cui è stata trasmessa la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Genova (GE) ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 131/2023;

VISTA l'ordinanza n. 30/2025 con cui è stata deferita la questione all'esame collegiale della Sezione;

UDITO, nella suddetta camera di consiglio, il magistrato relatore, dott.ssa Caterina Angela Marra;

PREMESSO IN FATTO

Con la nota in epigrafe il Comune di Genova (GE) ha chiesto il parere della Sezione sulla questione 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.1 0 - 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”*.

L’ente riconduce la disposizione normativa al personale in senso ampio e generale senza limitazione all’area tecnica e all’attività svolta; alla previsione, tra le attività incentivabili, della collaborazione all’attività del RUP per la gestione tecnico amministrativa e della programmazione degli investimenti implicante attività contabili e amministrative fra cui il raccordo con gli strumenti di programmazione finanziaria quale il bilancio triennale; alla possibilità di predefinire i destinatari mediante costituzione di apposito gruppo di lavoro; all’autonomia delle amministrazioni nel prevedere una diversa modalità di retribuzione delle funzioni tecniche e stabilire criteri di riparto e riduzione delle risorse in caso di incrementi di tempi o costi, nonché in materia di gestione del trattamento accessorio con possibilità di contenerlo per destinarlo al personale non beneficiario degli incentivi in oggetto; all’invarianza finanziaria rispetto alle scelte in ordine ai destinatari dell’incentivo; la necessità per le opere pubbliche 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; al principio del risultato quale 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; all’apporto tecnico di settori diversi dall’area tecnica in varie fasi del processo.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare occorre valutare i profili di ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere alla stregua dell’art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 e dei consolidati orientamenti della Corte dei conti.

Sotto il profilo soggettivo e procedurale la richiesta di parere è da ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Sindaco - organo istituzionalmente legittimato a rappresentare l'Ente in virtù dell'art. 50, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000 e dunque a proporre la richiesta - e ritualmente trasmessa alla Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali.

Sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere risulta riconducibile alla nozione di contabilità pubblica in senso dinamico delineata dalle deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010 e della Sezione delle autonomie nn. 5/SEZAUT/2006, 9/SEZAUT/2009/INPR, 3/SEZAUT/2014/QMIG, 17/SEZAUT/2020/QMIG, 5/SEZAUT/2022/QMIG, nonché connotata dai requisiti di generalità e astrattezza. Non risultano infine elementi di interferenza con altre funzioni giurisdizionali. Il quesito è dunque ammissibile anche sotto il profilo oggettivo.

Nel merito, l'art. 45 del D.lgs. n. 36/2023 (come successivamente modificato) prevede l'istituto degli incentivi per lo svolgimento, da parte del personale delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, delle attività tecniche elencate nell'allegato I.10. La relazione illustrativa chiarisce che la norma risponde alla duplice finalità di stimolare *“l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni”*.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG, aveva chiarito che tali incentivi *“non sono rivolti indiscriminatamente al personale dell'ente, ma mirati a coloro che svolgono particolari funzioni (“tecniche”) nell'ambito di specifici procedimenti e ai loro collaboratori”*, e precisamente *“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 che *“si tratta, quindi di 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”*.

Questa Sezione si è di recente espressa, con la delibera n. 56/2025/PAR, nel senso che il ridetto art. 45 abbia 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”*.

Sulla scorta dei consolidati orientamenti giuscontabili, da cui la Sezione non ritiene di discostarsi (cfr. SRC Lombardia, n. 120/2025/PAR e n. 128/2025/PAR, SRC Campania n. 125/2025/PAR, SRC Veneto n. 14/2025/PAR, SRC Toscana n. 3/2024/PAR e n. 196/2023/PAR), il discrimine per il riconoscimento degli incentivi in oggetto è costituito dalla natura delle attività e funzioni concretamente esercitate, comunque rientranti fra quelle dettagliate dalla norma, dovendosi avere riguardo alla natura squisitamente tecnica - ossia concernente l'applicazione pratica e strumentale di competenze di edilizia e costruzioni e di valutazione della congruità di offerte, della gestione delle fasi di gara, di aggiudicazione e di esecuzione dei lavori - funzionalizzata in modo specifico alla singola procedura di affidamento di lavori, servizi e forniture quale elemento di differenziazione caratterizzante le attività incentivabili ai sensi dell'art. 45 D.lgs. n. 36/2023 rispetto a quelle non ammissibili a detta forma di incentivazione.

Il perimetro di operatività della norma comporta dunque la correlativa esclusione di *“tutte quelle attività procedimentali 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).

La richiesta di parere del Comune di Genova evidenzia, tra le attività elencate nell'all. I.10, la *“programmazione della spesa per investimenti”* e la *“gestione tecnico-amministrativa dell'intervento”*. Quanto alla prima tipologia di attività, orientamenti restrittivi sono stati adottati da alcune sezioni, come la Sezione regionale di controllo per la Toscana nella deliberazione n. 196/2023/PAR, che ha ritenuto che tra le attività di programmazione della spesa per investimenti suscettibili di incentivazione non rientrino quelle relative a programmazione, monitoraggio e controllo degli aspetti finanziari in quanto esse *“sono attività non esternalizzabili, che devono rimanere in capo all'ente ed essere necessariamente effettuate da soggetti interni. In questo quadro, ammetterle agli incentivi finirebbe per distorcere le finalità perseguite dal legislatore”*. Per entrambe le tipologie di attività menzionate nell'istanza di parere, alla luce dei richiamati orientamenti, l'attività in concreto esercitata deve essere scrutinata alla stregua del ridetto criterio dello specifico carattere tecnico e del collegamento diretto con singole procedure.

Tra le attività non direttamente connesse alle procedure sono state esaminate in molteplici pronunce in sede consultiva le attività finanziarie. Il Collegio condivide l'orientamento secondo cui sono da 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; la norma postula dunque una nozione autonoma delle attività remunerabili rispetto a quelle ordinarie di portata generale non specificamente collegate a una singola procedura.

Nella delibera n. 56/2025/PAR citata, questa Sezione ha ritenuto di escludere le attività amministrative di liquidazione dell'incentivo, affermando che *“esulano [...] dall'ambito delle funzioni tecniche le attività amministrative che, sebbene complesse come quelle evidenziate dal Comune istante, presiedono alla liquidazione dell'incentivo, che costituisce la fase di natura contabile e finanziaria che conclude l'intero procedimento senza esserne parte costitutiva”*, e pertanto ha precluso il riconoscimento ai *“dipendenti del servizio personale e finanziario che si occupano della materiale liquidazione dell'incentivo, attività intesa quale fase ultima ma non costitutiva del procedimento”*.

In linea con quanto affermato da SRC Veneto n. 14/2025/PAR - secondo cui a legittimare l'eccezione al principio generale dell'onnicomprensività della retribuzione possono essere solo *“le attività espressamente e tassativamente previste dalla legge, se e in quanto connotate, non dall'ordinarietà dell'attività spettante ius officii, ma da una complessità di interventi che legittimi la deroga al principio medesimo”* - riconoscere l'incentivazione a funzioni finanziarie, indispensabili in ogni procedura ma spettanti in via generale, e non connotate da natura tecnica direttamente inerente a singole procedure contrattuali, finirebbe con l'aver l'effetto di tradire la *ratio* che sorregge la norma incentivante.

Inoltre il carattere di eccezionalità rende la norma di stretta interpretazione, e conseguentemente inammissibile una dilatazione dell'istituto al di là delle ipotesi dettagliatamente individuate dalla legge (cfr. sul punto SRC Puglia n. 86/2025/PAR).

Tale orientamento è suffragato anche dal collegamento diretto tra l'incentivazione e l'onere gravante sulle singole procedure stabilito dall'art. 45, primo comma, che pone la spesa per gli incentivi a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento (cfr. Sezione delle autonomie, n. 6/SEZAUT/2018/QMIG: *"la ratio legis è quella di stabilire una diretta corrispondenza tra incentivo ed attività compensate in termini di prestazioni sinallagmatiche, nell'ambito dello svolgimento di attività tecniche e amministrative analiticamente indicate e rivolte alla realizzazione di specifiche procedure"*).

Corollario del criterio generale di riconoscimento degli incentivi, in coerenza con gli orientamenti consolidati, 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.

Tanto chiarito, l'istanza di parere concerne specificamente il "personale del settore economico-finanziario che concorra allo svolgimento" delle attività elencate nell'all. I.10. Al riguardo, SRC Toscana, n. 3/2024/PAR, sulla possibilità di *"incentivare il personale dipendente non appartenente alla famiglia professionale relativa ai profili professionali "tecnici"*, ha ritenuto che *"non rilevi il profilo professionale "tecnico" (anche se di regola presente) bensì la concreta esplicazione di attività tecniche legate alla procedura contrattuale (anche se esplicata da collaboratori amministrativi)"*, con la conseguenza che *"l'incentivo è erogabile al personale dipendente che svolge funzioni tecniche, anche in termini di collaborazione, indipendentemente dal profilo amministrativo o tecnico degli stessi"*; si veda altresì SRC Puglia, delib. n. 86/2025/PAR, che ha chiarito come il carattere tecnico richiesto dalla norma non sia riferito ai soggetti quanto alle attività, potendo gli incentivi essere riconosciuti *"ai soggetti che svolgono le funzioni tecniche ed ai loro collaboratori, senza imporre una specifica competenza tecnica in proposito. Quindi la norma non sembra richiedere un'espressa qualifica "tecnica" del soggetto, ma dal suo tenore letterale può agevolmente evincersi che tale qualifica sia invece necessaria per le attività oggetto di incentivazione"*.

Pertanto in ordine al “personale del settore economico-finanziario che concorra allo svolgimento” delle attività di cui all’all. I.10 deve osservarsi che resta fermo e insuperabile, in ogni caso, il criterio della natura tecnica delle attività in concreto esercitate, che delinea rigidamente il perimetro oggettivo di operatività dell’incentivo, per cui la corresponsione può avvenire soltanto a seguito del concreto accertamento - da parte del responsabile di servizio o altro dirigente incaricato, sentito il RUP - 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).

Sulla base delle considerazioni che precedono, l’eventuale riconoscimento dell’incentivo in oggetto in tanto sarà ammissibile, in quanto sia stata compiuta con esito positivo la rigorosa verifica in ordine all’effettiva riconducibilità delle attività o funzioni specifiche concretamente svolte a quelle elencate nell’allegato I.10 del D.lgs. n. 36/2023 e al collegamento diretto con la singola procedura destinata a sostenerne gli oneri.

P.Q.M.

in relazione alla richiesta formulata dal Comune di Genova (GE) con la nota indicata in epigrafe la Sezione regionale di controllo per la Liguria è del parere che:

- il riconoscimento dell’incentivo previsto dall’art. 45 del D.lgs. n. 36/2023 per le attività rientranti fra quelle elencate dall’Allegato I.10 deve necessariamente essere preceduto da una puntuale e rigorosa verifica in ordine all’effettiva riconducibilità delle attività o funzioni specifiche concretamente svolte a quelle elencate nel citato allegato, nonché al collegamento diretto con la singola procedura sulla quale i relativi oneri gravano;
- il regime incentivante, di carattere eccezionale, non è consentito per le mere attività di natura finanziaria, ancorché complesse e indirettamente concorrenti al buon esito delle procedure di affidamento ed esecuzione, in quanto non comprese in alcuna delle attività elencate nell’Allegato I.10 del D.lgs. n. 36/2023.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della segreteria, al Sindaco del Comune di Genova (GE).

Così deciso in Genova, nella Camera di consiglio del 22 ottobre 2025.

Il magistrato relatore

Caterina Angela Marra

Il presidente

Maria Teresa Polverino

Depositata in segreteria il

Il funzionario preposto