



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

Nell'adunanza del 19 giugno 2026

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Giuseppe LA GALA	Consigliere - relatore
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Emanuele MIO	Primo Referendario
Massimiliano SUTTO	Primo Referendario
Germano MARCELLI	Referendario

VISTO l'articolo 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 della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

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

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale";

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Presidente della Provincia di Verona

(VR), acquisita, mediante l'applicativo "Centrale pareri", al prot. Cdc n. 3276 del 16 giugno 2026;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 20/2026 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Consigliere Giuseppe La Gala;

FATTO

Il Presidente della Provincia di Verona, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, co. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, in ordine ad alcune questioni interpretative relative all'applicazione del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

In particolare, l'Amministrazione provinciale, evidenziando che le questioni prospettate assumono rilievo sotto il profilo della corretta imputazione contabile degli incentivi per funzioni tecniche e della gestione del trattamento economico accessorio del personale, rappresenta la necessità di chiarire:

- quale sia, nell'ambito dei contratti di durata pluriennale, la corretta applicazione del limite individuale annuo previsto dall'art. 45, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, con specifico riferimento alla possibilità di rapportare tale limite:
 - alle attività effettivamente svolte e liquidate nelle singole annualità;
 - ovvero all'intera durata del contratto;
- se l'art. 149, comma 4, del medesimo decreto debba essere interpretato nel senso di escludere integralmente l'applicazione dell'art. 45 alle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri disciplinate dal regolamento (CE) n. 1370/2007, ovvero se detta esclusione debba ritenersi limitata alle disposizioni relative all'affidamento e al rapporto concessorio, restando applicabile la disciplina degli incentivi per funzioni tecniche.

La richiesta prospetta poi, per le finalità esimenti di cui all'art. 2, comma 2, della legge 7 gennaio 2026, n. 1, le seguenti soluzioni:

- per il primo quesito, applicazione del limite individuale previsto dal menzionato comma 4 dell'art. 45 in relazione alle attività effettivamente svolte e verificate nelle singole annualità;
- per il secondo, limitazione dell'effetto escludente di cui all'art. 149, comma 4, del codice dei contratti pubblici, previsto per le concessioni di servizi di trasporto pubblico locale disciplinate dal regolamento (CE) n.1370/2007, alle sole disposizioni relative all'affidamento e al rapporto concessorio, ritenendosi applicabili le previsioni incentivanti di cui all'art. 45, d.lgs. n. 36/2023 in quanto attinenti all'organizzazione interna dell'ente.

DIRITTO

1. In via preliminare, secondo i consueti canoni interpretativi dell'art 7, co. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, deve essere valutata l'ammissibilità dei quesiti sotto il profilo soggettivo (legittimazione del richiedente) e oggettivo (attinenza della materia oggetto del quesito alla contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

Sotto il profilo soggettivo, l'istanza deve ritenersi ammissibile, in quanto sottoscritta dal Presidente della Provincia di Verona, organo politico di vertice nonché rappresentante legale di ente provinciale legittimato alla richiesta *ex art. 7, co. 8, legge n. 131/2003*. Si precisa, a tal proposito, che la stessa è stata trasmessa per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, organo previsto dal vigente articolo 123 della Costituzione.

Quanto al profilo oggettivo dell'attinenza con la materia della contabilità pubblica, si osserva che, anche se la gestione del trattamento economico accessorio del personale e dei relativi incentivi per funzioni tecniche risulti estranea, nel suo nucleo originario, alla nozione di "contabilità pubblica", tale accezione, in una visione dinamica che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri, va estesa anche alle problematiche interpretative relative a limiti e divieti *"strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio"* (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54 del 17 novembre 2010; *ex multis*, Sezione controllo Regione Puglia n. 5/2025/PAR).

Nella fattispecie esaminata, pertanto, i quesiti formulati dal Presidente della Provincia di Verona rientrano nel perimetro della contabilità pubblica in senso dinamico, essendo attinenti al corretto uso delle risorse pubbliche in relazione a limiti di spesa e rispondendo ai requisiti di generalità e astrattezza, senza interferire (nella formulazione proposta) con altre funzioni giurisdizionali assegnate alla Corte dei conti o ad altri plessi giudiziari.

2. Nel merito, si ritiene opportuno premettere una breve ricostruzione della *ratio* dell'istituto degli incentivi per funzioni tecniche, come introdotto con la legge 11 febbraio 1994, n. 109 e poi trasfuso nelle successive codificazioni (d.lgs. n. 163/2006, d.lgs. n. 50/2016 e, da ultimo, d.lgs. n. 36/2023).

Pur nella naturale evoluzione delle diverse formulazioni, i tratti fondamentali dell'istituto sono rimasti costanti e sono individuabili nella finalità di valorizzare e premiare le professionalità interne attraverso la loro responsabilizzazione, anche al fine di ridurre il ricorso a competenze esterne per lo svolgimento di

attività caratterizzate da elevata responsabilità tecnica e amministrativa che vanno oltre le ordinarie mansioni d'ufficio (cfr. Corte dei conti, Sez. autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2016/QMIG, che ha sottolineato la necessaria correlazione funzionale tra attività tecniche svolte e riconoscimento degli incentivi, e n. 6/SEZAUT/2018/QMIG).

In tal senso, si ritiene utile anche ricordare la costante giurisprudenza della Corte che ha più volte evidenziato che gli incentivi in parola non costituiscono ordinario trattamento accessorio, ma rappresentano una forma speciale di remunerazione correlata allo svolgimento di specifiche attività tecniche, disciplinata da normativa derogatoria rispetto al principio di onnicomprensività della retribuzione del pubblico dipendente, di cui al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Ne consegue il carattere non estensibile della relativa disciplina (cfr. Corte dei conti, Sez. autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG).

I presupposti dell'erogazione sono individuati nella particolare complessità delle attività tecniche e nella loro riconducibilità ad un elenco tassativo, attualmente definito nell'allegato I.10 del d.lgs. n. 36/2023, il quale delimita in maniera puntuale l'ambito oggettivo di applicazione dell'istituto, confermandone la natura speciale e non estensibile.

Tali disposizioni non si esauriscono in profili meramente organizzativi interni, incidendo direttamente anche sulla disciplina della spesa per i contratti pubblici, come più volte evidenziato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/SEZAUT/2021/QMIG; Sezione controllo Veneto n. 297/2024/PAR).

In tale prospettiva, la disciplina degli incentivi per funzioni tecniche si connota per una duplice dimensione: da un lato, quale strumento di organizzazione e valorizzazione delle professionalità interne; dall'altro, quale istituto incidente direttamente sulla dinamica della spesa pubblica, in quanto comportante l'erogazione di compensi accessori in deroga ai principi generali di cui al d.lgs. n. 165/2001.

Ne consegue che le relative disposizioni devono essere interpretate secondo criteri di stretta legalità e tassatività, con esclusione di applicazioni estensive o analogiche non espressamente previste dal legislatore.

3. Tutto ciò ricordato, la soluzione proposta dall'Ente con riferimento al primo quesito, con il quale si chiede di chiarire il criterio di calcolo del limite individuale annuo dei compensi da riconoscere al personale nei contratti di durata pluriennale, deve poter trovare conferma nel dato letterale della disposizione di cui al quarto comma dell'art. 45, d.lgs. n. 36/2023, secondo cui *"(...) L'incentivo complessivamente maturato da ciascuna unità di personale nel corso dell'anno di competenza (...) non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo*

percepito dalla medesima unità di personale”.

Il riferimento espresso all’*“anno di competenza”* identifica un criterio di imputazione temporale fondato sulla dimensione annuale. Ne consegue che il limite deve essere verificato anno per anno, avuto riguardo alle attività effettivamente svolte e ai compensi spettanti nelle singole annualità, non potendosi ritenere coerente con il dettato normativo il riferimento ad un limite applicato all’intera durata del contratto.

Soccorrono, in tal senso, anche argomenti di ordine logico e sistematico.

In primo luogo, il principio della competenza finanziaria potenziata impone l’imputazione delle obbligazioni giuridicamente perfezionate all’esercizio in cui le stesse vengono a scadenza (cfr. Sezione controllo Lombardia n. 120/2025/PAR). In tale ottica, l’incentivo per funzioni tecniche, in quanto correlato ad attività effettivamente rese nell’anno, deve essere imputato contabilmente entro il medesimo arco temporale di riferimento, non risultando coerente con i principi contabili l’adozione di criteri di cumulo su base pluriennale ai fini del rispetto del limite individuale suddetto.

La norma, infatti, àncora il rispetto del limite retributivo all’esercizio di competenza, introducendo un preciso criterio temporale (peraltro non esplicitato sotto la previgente disciplina) che pone a confronto grandezze omogenee (incentivo annuo complessivo e trattamento economico complessivo annuo lordo), evitando risultati distorsivi conseguenti ad un raffronto tra valori riferiti a periodi diversi.

In linea di continuità con l’orientamento già espresso da questa Sezione (cfr. le delibere n. 297/2024/PAR, n. 14/2025/PAR e n. 49/2026/PAR), si ritiene condivisibile, pertanto, la soluzione prospettata dall’Ente, fermo restando, quale condizione legittimante l’erogazione, il rispetto congiunto dei presupposti oggettivi (sussistenza di una procedura di affidamento e relativo stanziamento nel quadro economico, attività tecniche tipizzate ed effettivamente svolte, adozione di criteri generali di riparto, maturazione nell’anno) e soggettivi (personale legittimato, rispetto del tetto individuale annuo) previsti dalla disciplina.

4. A diverse conclusioni si ritiene di dover pervenire con riferimento alla soluzione prospettata nel secondo quesito, con il quale si chiede di chiarire se l’art. 149, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 comporti l’esclusione integrale dell’applicazione dell’art. 45 alle concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri disciplinate dal regolamento (CE) n. 1370/2007.

La disposizione deve essere interpretata, anche in questo caso, in senso fedele al suo tenore letterale, che stabilisce una espressa esclusione per le fattispecie ivi considerate: *“Sono escluse dall’applicazione delle disposizioni del codice le concessioni*

di servizi di trasporto aereo sulla base di una licenza di gestione a norma del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008 e le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007”.

La norma non distingue tra le diverse parti della disciplina codicistica né limita l'esclusione alle sole disposizioni relative alle procedure di affidamento o al rapporto concessorio.

Allo stesso modo, non può valorizzarsi, ai fini di una diversa interpretazione, la natura organizzativa interna della disciplina degli incentivi, atteso che la stessa risulta funzionalmente e strutturalmente connessa alla realizzazione delle singole procedure contrattuali, costituendone componente accessoria. Gli incentivi, infatti, presuppongono necessariamente l'esistenza di una procedura di affidamento disciplinata dal codice, dalla quale traggono titolo giuridico e copertura finanziaria nell'ambito del relativo quadro economico.

In assenza di una espressa delimitazione, non può, pertanto, circoscriversi l'ambito applicativo dell'art. 149 alle sole procedure di affidamento o al rapporto concessorio, dovendosi ritenere che l'esclusione operi con riferimento all'intero impianto normativo del codice, ivi comprese le disposizioni di cui all'art. 45 in materia di incentivi per funzioni tecniche.

Tale interpretazione è coerente, peraltro, con il principio secondo cui le disposizioni derogatorie non sono suscettibili di interpretazione estensiva/riduttiva (cfr. Corte dei conti, Sez. autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG; Sezione controllo Lombardia n. 475/2025/PAR e Sezione controllo Liguria n.77/2025/PAR), nonché con la natura speciale e non generalizzabile della disciplina degli incentivi per funzioni tecniche, condividendosi, in tal senso, gli orientamenti espressi dall'ANAC (parere n. 43 del 2024), che valorizzano la portata generale dell'esclusione.

Nel senso della inscindibilità della disciplina, soccorrono, altresì, le ulteriori considerazioni:

- l'esclusione del TPL dall'applicazione delle disposizioni del codice riguardanti le sole procedure di scelta del contrente impedirebbe, tra l'altro, la concretizzazione di uno dei presupposti richiamati in precedenza e cioè la previsione dello stanziamento nel quadro economico dell'affidamento;
- la scelta del legislatore di demandare l'intera disciplina del rapporto (dall'affidamento all'osservanza degli obblighi di servizio pubblico) al quadro normativo comunitario derivante dal Regolamento (CE) n.1370/2007, risulterebbe intrinsecamente contraddetta nel caso si volesse escludere taluni profili attinenti all'organizzazione interna dell'ente.

Ne consegue, altresì, che, laddove si ipotizzasse una disapplicazione parziale del

codice dei contratti e della conseguente strutturazione del quadro economico dell'intervento o del servizio, verrebbe meno uno degli elementi costitutivi dell'istituto di cui all'art. 45, con conseguente impossibilità giuridica di riconoscerne gli incentivi.

Alla luce delle considerazioni che precedono deve, quindi, escludersi l'applicabilità della disciplina prevista dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 alle fattispecie contemplate dall'art. 149, comma 4, del medesimo decreto.

Né ad altra conclusione può giungersi alla luce dei richiami giurisprudenziali e dei pareri indicati nella richiesta, sui quali non si ritiene necessario soffermarsi diffusamente. Si osserva, infatti, come la soluzione prospettata avrebbe dovuto richiamare i precedenti giurisprudenziali esplicitandone compiutamente il percorso logico-argomentativo sottostante, così da contribuire a chiarire i presupposti della tesi sostenuta.

Resta ferma la competenza dell'Ente alla concreta applicazione della disciplina normativa e dei vincoli di finanza pubblica nell'ambito della propria autonomia organizzativa e contabile.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto, rende il parere nei termini sopra espressi sull'istanza della Provincia di Verona.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Funzionario preposto al Servizio di supporto, al Presidente della Provincia di Verona e al Consiglio delle autonomie locali del Veneto.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19 giugno 2026.

Il Relatore

Giuseppe LA GALA

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 3 luglio 2026.

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente

