



Deliberazione n. FVG/ 14/2026/PAR

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

III Collegio

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Tiziana Spedicato
CONSIGLIERE: Antonella Manca
REFERENDARIO: Marco Coiz (relatore)

Deliberazione del 30 marzo 2026

Richiesta di parere da parte del Comune di (...) in merito all'interpretazione dell'art. 45, del D. Lgs. 36 del 2023, circa la possibilità di attribuire efficacia retroattiva ai criteri di riparto stabiliti dall'Amministrazione nel caso di adozione tardiva della relativa disciplina; di attribuire e liquidare gli incentivi per le funzioni tecniche nei casi di rinnovo o proroga contrattuale e di attribuire e liquidare detti incentivi nel caso di affidamenti diretti a soggetti in *house providing*.

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 e successive modifiche ed integrazioni (Statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia);

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione";

Visto il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

integrazioni;

Visto l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026 n. 1 recante disposizioni relative all'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica;

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

Visto l'art. 33, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dall'art. 3 del decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, secondo cui la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica;

Vista la deliberazione della Sezione n. 4/Sez.Pl./2004, come modificata dalla deliberazione n. 19/Sez.Pl./2004 e successivamente aggiornata dalla deliberazione n. 27/Sez.Pl./2007, che stabilisce le modalità, i limiti e i requisiti di ammissibilità per l'attività consultiva della Sezione in tema di motivati avvisi;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della stessa Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Viste la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010, che ha tracciato le linee fondamentali della nozione di contabilità pubblica strumentale all'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

Vista la deliberazione della Sezione Plenaria n. FVG 4/2026/INPR avente ad oggetto l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2026;

Vista l'ordinanza presidenziale n. 5 del 2026 che dispone la composizione dei Collegi;

Dato atto che la Corte dei conti si è dotata di un servizio di invio e consultazione delle richieste di motivato avviso in materia di contabilità pubblica presentate ai

sensi dell'art. 33 del DPR n. 902 del 1975, novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003 (denominato portale Centrale Pareri);

Vista la richiesta di parere pervenuta attraverso il portale Centrale Pareri, in data 04 marzo 2026, prot. Cdc n. 524 del 05 marzo 2026, formulata dal Comune di (...) e riguardante l'interpretazione dell'art. 45, del D. Lgs. n. 36 del 2023, circa la possibilità di attribuire efficacia retroattiva ai criteri di riparto stabiliti dall'Amministrazione nel caso di adozione tardiva della relativa disciplina; di attribuire e liquidare gli incentivi per le funzioni tecniche nei casi di rinnovo o proroga contrattuale e di attribuire e liquidare detti incentivi nel caso di affidamenti diretti a soggetti in *house providing*;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 9 del 19 marzo 2026 con la quale l'istruttoria sulla richiesta parere è stata affidata al Referendario Marco Coiz con l'incarico di riferirne gli esiti al Collegio in qualità di relatore;

Preso atto degli esiti dell'incontro istruttorio svolto con l'Amministrazione comunale il 25 marzo 2026 compendiate nel verbale prot. Cdc n. 665 del 26 marzo 2026;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 10 del 2026 con la quale è stato convocato il III Collegio per il giorno 30 marzo 2026;

Udito il relatore nella Camera di Consiglio;

Premesso in fatto

Con la nota citata in epigrafe il Sindaco del Comune di (...) ha formulato la richiesta di un "*parere in merito a fattispecie concrete relative alla liquidazione degli incentivi tecnici ex art. 45 del D. Lgs. 36/2023*". La richiesta, benché riferita espressamente a "*fattispecie concrete*", non pone alcun caso concreto e non prospetta, conseguentemente, alcuna soluzione; inoltre, non rinvia ad alcun fondamento normativo per ascriverne la sua prospettazione alla Sezione regionale di controllo.

Con la formulazione della richiesta di parere, il Sindaco del Comune (...) pone plurimi distinti quesiti, tutti ascrivibili all'interpretazione della disciplina degli incentivi per le funzioni tecniche prevista dall'art. 45 del D. Lgs. n. 36 del 2023. Al riguardo, infatti:

a) nel premettere che il Comune ha interrotto la liquidazione degli incentivi per le funzioni tecniche dall'entrata in vigore del D. Lgs. n. 36 del 2023, l'Amministrazione chiede se, limitatamente al caso in cui le risorse destinate agli incentivi siano già state previste nel quadro economico dell'intervento, l'adozione interna della disciplina recante i criteri di riparto possa trovare applicazione retroattiva. In caso di risposta negativa, il Comune chiede, altresì, se il Regolamento comunale adottato in costanza della previgente disciplina legislativa sugli incentivi per le funzioni tecniche, di cui all'articolo 113 del D. Lgs. n. 50 del 2016, possa trovare ancora applicazione per quanto non incompatibile con le previsioni dell'articolo 45 del D. Lgs. n. 36 del 2023;

b) nel premettere che nei contratti di durata il Comune ricorre sovente alla previsione del rinnovo contrattuale chiede *“se sia lecito prevedere l'erogazione dell'incentivo anche in relazione alla fase di rinnovo (o proroga) contrattuale, non tanto per quanto attiene alla fase di affidamento [...], quanto soprattutto in relazione agli incentivi previsti per la fase di esecuzione [...]”*. Per il caso di risposta positiva a tale domanda, inoltre, il Comune chiede ulteriormente come debba venire determinata la soglia economica per la qualificazione dei servizi di particolare importanza, costituendo questa presupposto per l'erogazione degli incentivi, data la nomina del direttore dell'esecuzione. Al riguardo, infatti, l'Amministrazione pone il dubbio se l'importo soglia da considerare per l'incentivo debba correttamente essere riferito alla *“somma dell'importo della prima parte del contratto e dell'eventuale rinnovo (“importo stimato di un appalto” nella definizione di cui all'art. 14, comma 4, del nuovo Codice)”* e, a supporto di tale interrogativo, rappresenta che *“potrebbe verificarsi il caso in cui il contratto iniziale potrebbe essere aggiudicato con affidamento diretto (o procedura negoziata), mentre, ipotizzando un possibile rinnovo, l'importo complessivo teoricamente erogabile all'affidatario imporrebbe l'attivazione di una procedura negoziata (o, nel caso, di una procedura aperta), con un aggravio procedurale rispetto all'affidamento diretto. Infatti, la procedura di affidamento espletata sarà in tali casi la più onerosa per l'ufficio, anche se l'attivazione dell'opzione è al momento soltanto ipotetica”*;

c) il Comune chiede, infine, se la disciplina sugli incentivi per le funzioni tecniche

trovi applicazione *“anche quando l’Amministrazione affida servizi ad una propria Società “in house” e, pertanto, se sia possibile in tale ipotesi “riconoscere ai propri dipendenti detti incentivi oppure se in questo caso la norma – art. 45 del D. Lgs. n. 36 del 2023 – non sia applicabile”*. Inoltre, nel premettere che alcuni servizi pubblici vengono affidati ad organismi *in house* del Comune non direttamente da questo, ma dall’Assemblea regionale d’ambito dell’Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti, chiede *“qualora fossero ammissibili gli incentivi tecnici per l’affidamento di servizi a una propria società “in house”, se possano essere riconosciuti anche in questa fattispecie particolare (affidamento effettuato dall’Autorità d’Ambito) al personale che effettua le attività di competenza dell’Ente”*.

Considerato in diritto

Sull’ammissibilità:

Preliminarmente all’esame del merito, il Collegio deve verificare la sussistenza dei presupposti che perimetrano l’ambito della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti. Nell’orientamento che si è consolidato prima dell’entrata in vigore della L. 7 gennaio 2026, n. 1 (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), con riguardo alle richieste di motivato avviso, vanno previamente scrutinati i profili di ammissibilità soggettiva, inerenti alla legittimità dell’organo richiedente, ed oggettiva, inerenti all’attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, alla luce di quanto stabilito dall’art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, che ha previsto la possibilità per le Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di formulare pareri in materia di contabilità pubblica e, in particolare, di quanto previsto per la Sezione di controllo della Corte dei conti della regione Friuli Venezia Giulia, dall’art. 33, comma 4, del D.P.R. n. 902 del 1975, così come novellato dal D. Lgs. n. 125 del 2003, recante l’adeguamento e l’integrazione delle norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, secondo cui, a richiesta dell’amministrazione controllata, la Sezione può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica.

Nel caso in esame, il Comune di (...) ha provveduto a formulare la

richiesta di parere alla Sezione di controllo indicando, in modo specifico nell'oggetto della stessa, che questo si riferisce a *"fattispecie concrete relative alla liquidazione degli incentivi tecnici ex art. 45 del D. Lgs. n. 36/2023"*. A fronte di tale titolazione operata dal Comune si pone la preliminare necessità di effettiva qualificazione della richiesta al fine di riferire alla stessa la disciplina normativa applicabile. Al riguardo, infatti, per inquadrare i presupposti di ammissibilità, sorge l'esigenza di verificare se la richiesta di parere debba essere sussunta nell'ambito dell'art. 2 della L. n. 1 del 2026 e, in ogni caso, come tale disposizione abbia inciso sull'impianto normativo preesistente in materia di funzione consultiva della Corte dei conti, con particolare riguardo alla Sezione regionale di controllo del Friuli Venezia Giulia in quanto destinataria di proprie attribuzioni discendenti dalle previsioni di attuazione dello Statuto regionale dotato di specialità.

La Legge 7 gennaio 2026, n. 1, in vigore dal 22 gennaio 2026, all'art. 2, rubricato *"Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica"*, prevede che *"la sezione contrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi."* Al secondo comma, inoltre, la disposizione prevede che detti pareri *"sono resi nel termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta"* e che, in caso di mancata espressione del parere entro detto termine, *"lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa [...], ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione"*.

La previsione normativa sopra indicata, benché non siano ancora emersi indirizzi nomofilattici, è stata oggetto di diversi primi approcci interpretativi da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti volti sostanzialmente, seppur con alcune divergenze ermeneutiche sull'integrazione sistematica dei periodi del primo comma, oltre che della portata a sistema del comma successivo, a riconoscerle, sotto il profilo della facoltà dell'amministrazione di richiedere pareri su questioni concrete, o valore generale o, più spesso e in termini maggiormente aderenti al portato letterale, portata limitata al contesto del PNRR e del PNC. Le difficoltà interpretative, oltre che dalla non univoca corrispondenza tra significante e significato, conseguente ad un non lineare utilizzo nel testo legislativo delle preposizioni secondarie e dalla punteggiatura (in particolare dalla virgola che al primo periodo del primo comma precede l'avverbio "anche", il cui stesso valore polisenso determina sia la possibilità semantica specificativa ed esemplificativa che quella selettiva ed aggiuntiva), conseguono dall'integrazione a sistema con la generale funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo e della Sezione delle Autonomie prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2023 e con l'attribuzione consultiva alle Sezioni riunite e alle Sezioni regionali di controllo, limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, prevista dall'art. 46, comma 2, della L. n. 238 del 2001.

In termini generali, dato che, come verrà di seguito illustrato, ai fini del presente parere non risulta strettamente necessario addentrarsi nelle puntuali problematiche applicative della nuova disposizione, in quanto lo stesso esula da tale disciplina, è opportuno evidenziare che la Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna con la Deliberazione n. 14/2026/PAR, del 26 febbraio 2026, ha recentemente indicato che l'art. 2, della L. n. 1 del 2026: *"a) confermerebbe una competenza generale a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, su questioni generali ed astratte; b) enucleerebbe una funzione consultiva ulteriore ("anche") in riferimento a questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC); c) subordinerebbe tale ultima competenza, specificamente individuata nel testo normativo, ad una triplice condizione: il superamento*

della soglia di valore complessivo espressamente stabilita (“non inferiore ad un milione di euro”); l’estraneità delle questioni poste ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità e l’estraneità delle stesse a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”. Tale interpretazione, maggiormente aderente al tenore letterale della disposizione normativa, coerente con la necessità di salvaguardare *l’intentio legis* rispetto all’eventuale, spesso ineffabile, oltre che storicamente dato, *intentio legislatoris*, consente di portare a sistema la possibilità di rendere pareri concreti in ambito PNRR e PNC, senza incidere riduttivamente sulle funzioni consultive generali della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, riconosciute dall’ordinamento giuridico ed incorporate in disposizioni allo stato non espressamente abrogate.

Inoltre, con riguardo alla specificità statutaria della Regione Friuli Venezia Giulia, risulta necessario segnalare come la generale funzione consultiva della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, peraltro più ampia sotto il profilo dell’ammissibilità soggettiva rispetto alle previsioni dell’art. 7, comma 8, della L. n. 131 del 2003, rinvenga la sua fonte nelle norme di attuazione dello statuto di specialità, ossia nell’art. 33, comma 4, del D.P.R. n. 902 del 1975, così come novellato dal D. Lgs. n. 125 del 2003, recante, appunto, l’adeguamento e l’integrazione delle norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Seppur l’art. 37, del D.P.R. n. 902 del 1975, prevede che *“le norme contenute nel presente titolo sono improntate al criterio del rinvio dinamico alle eventuali future modificazioni apportate da leggi e regolamenti riguardanti l’organizzazione della Corte dei conti”*, così consentendo anche un adeguamento costante e mobile all’evoluzione delle funzioni di controllo definite dal Legislatore nazionale, la necessità della certezza del diritto, affiancata al principio di legalità connesso al partecipato procedimento di modifica delle norme di attuazione statutaria, stabilito dall’art. 66 dello Statuto regionale, rafforza l’orientamento secondo il quale il campo di applicazione della Legge n. 1 del 2026, in termini espansivi per la resa di pareri su questioni concrete, risulta finalizzato all’attuazione del PNRR e del PNC, senza che l’attività consultiva generale ne sia incisa.

Poste le sopra indicate considerazioni, il Collegio ritiene che una richiesta di parere su questioni concrete ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1 del 2026, sia ammissibile solo in relazione al PNRR e al PNC alla presenza degli ulteriori presupposti legittimanti definiti dalla norma. La richiesta di parere avanzata dal Comune di (...), come già evidenziato, benché si riferisca nell'oggetto a "*fattispecie concrete*", nell'effettività della sua formulazione risulta strutturata in termini generali, ponendo questioni di interpretazione riguardanti i presupposti di liquidabilità degli incentivi per le funzioni tecniche di cui all'art. 45 del D. Lgs. n. 36 del 2023. Nella pluralità delle previsioni normative che riconoscono l'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti, tra cui anche l'art. 2 della L. n. 1 del 2026, che nei termini suddetti ne costituisce un ampliamento, deve ritenersi che, in linea con le finalità ausiliarie della Corte dei conti, una richiesta di parere presentata da un'Amministrazione senza riferimento ad una specifica disciplina, nonostante la formulazione di un richiamo alle "*fattispecie concrete*", di per sé solo insufficiente per ascriverne in modo univoco il collegamento alla precitata disposizione, debba essere vagliata, per valutarne l'ammissibilità, con riguardo alla generale funzione consultiva in materia di contabilità pubblica prevista all'art. 7, comma 8, della L. 131 del 2023, *rectius* art. 33, comma 4, del D.P.R. n. 902 del 1975.

Qualificata nei termini sopra indicati la richiesta di parere presentata dal Comune di (...), vanno pertanto verificati i relativi presupposti sotto il profilo soggettivo e oggettivo. Ai fini della sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva questa Sezione, in composizione plenaria, nella delibera n. 18/Sez. Pl. del 12 ottobre 2004 ha precisato che l'ambito soggettivo della proponibilità dell'attività consultiva da essa espletabile è determinato dall'art. 3, comma 1, del

D. Lgs. 15 maggio 2003, n. 125, che individua le Amministrazioni nei confronti delle quali la Sezione medesima esplica le attività di controllo sulla gestione. Tra queste rientrano la Regione e i suoi enti strumentali, gli Enti locali territoriali e i loro enti strumentali, nonché le altre Istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione.

Sotto un profilo interno, sempre nell'ambito della sussistenza della legittimazione

soggettiva, il soggetto legittimato a rivolgere alla Sezione richiesta di motivato avviso è individuato nell'organo di vertice dell'Ente avente il relativo potere di rappresentanza e, pertanto, in grado di agire in nome e per conto dell'Ente nella richiesta di parere.

Al riguardo, la Sezione Autonomie ha evidenziato come tale legittimazione deriva dalla ratio della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti onde è corretto *"limitare l'ammissibilità delle richieste agli organi rappresentativi degli Enti ... anche al fine di evitare il rischio della disorganica proliferazione di richieste provenienti dallo stesso ente"*. Ne consegue l'ammissibilità soggettiva delle sole richieste provenienti dal vertice politico che detiene la rappresentanza istituzionale dell'Ente (cfr. 1/SEZAUT/2021/QMIG).

Nel caso di specie, la richiesta di motivato avviso è da considerarsi ammissibile dal punto di vista soggettivo in quanto proveniente dal Sindaco del Comune in qualità di legale rappresentante dell'Ente.

Quanto alla verifica dell'ammissibilità sotto il profilo oggettivo, questa Sezione con deliberazione n. 27/Sez. Pl. del 05 ottobre 2007, intervenuta in materia, ha precisato che con riferimento ai requisiti di ammissibilità delle richieste di motivato avviso *"le materie di contabilità pubblica sulle quali può esplicarsi l'attività consultiva della Sezione sono quelle tematiche in relazione alle quali essa ritiene di poter utilmente svolgere quella funzione di affermazione di principi attinenti la regolarità contabile e la corretta e sana gestione finanziaria che costituiscono l'essenza del suo controllo."*

La medesima deliberazione ha individuato, quali ulteriori requisiti, l'inerenza della richiesta a questioni:

- non astratte e/o di interesse generale;
- relative a scelte amministrative future e non ancora operate;
- per le quali non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti;
- per le quali non è pendente un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine;
- per le quali non è pendente una richiesta di parere ad altre autorità od organismi

pubblici;

- di cui sia stata data notizia all'organo di revisione economica e finanziaria o, se esistenti, agli uffici di controllo interno.

Inoltre, sempre in tema di ammissibilità oggettiva, mediante univoco orientamento, la Corte dei conti ha precisato il perimetro della nozione di contabilità pubblica che rappresenta, contemporaneamente, oggetto e limite dell'attività consultiva (deliberazioni n. 5/AUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, n. 5/SEZAUT/2022/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, n. 14/SEZAUT/2022/QMIG, n. 2/SEZAUT/2023/QMIG e n. 54/CONTR/10).

La funzione consultiva della Corte dei Conti, infatti, è circoscritta alla "materia contabilità pubblica" intesa come disciplina non limitata alla semplice tenuta delle scritture contabili e/o come normativa avente per oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, ma che, comunque, non può estendersi sino a ricomprendere tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa così da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica (cfr. deliberazione Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006).

La nozione di contabilità pubblica, anche se da intendersi in un'ottica dinamica, con riferimento alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale (cfr. deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/2010).

La richiesta di parere deve, inoltre, connotarsi per il carattere della generalità ed astrattezza evitando un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza dell'organo magistratuale.

In tal senso, pertanto, l'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte è funzionale a fornire l'indirizzo di un organo magistratuale, indipendente

e terzo, in ordine alla interpretazione di disposizioni di legge (che devono essere indicate dall'Ente: cfr. Sezione controllo Lombardia n. 56/2016/PAR) in materia di contabilità pubblica allo scopo di contribuire al superamento di situazioni di incertezza normativa. La Corte dei conti non può partecipare in alcun modo all'esercizio dell'amministrazione attiva assumendo un ruolo incidente nell'ambito della discrezionalità amministrativa, né assumendo un ruolo gestorio nella soluzione di conflitti interni o esterni all'Ente e, ciò, nel rispetto del principio costituzionale della separazione dei poteri. Ove la Corte dei conti non rispettasse tale fondamentale principio si inserirebbe *"nei processi decisionali dell'Ente, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale"* (Sezione Autonomie n. 5/AUT/2006). In sede istruttoria, come da verbale prot. Cdc n. 665 del 26 marzo 2026, l'Amministrazione ha provveduto a dichiarare che la richiesta di parere involge questioni relative a scelte amministrative future e non ancora operate, che per le questioni poste non è pendente un procedimento presso la Procura regionale della Corte dei conti o un giudizio avanti ad organi giurisdizionali di qualsiasi ordine e che non è, inoltre, pendente una diversa o ulteriore richiesta di parere nei confronti di altre autorità od organismi pubblici.

Sotto il profilo oggettivo, pur rilevando che agli incentivi per le funzioni tecniche la Corte di Cassazione (Sentenze n. 21398 del 2019 e n. 10222 del 2020), ancorché in relazione ai profili giuslavoristici, ha loro riconosciuto carattere retributivo e, pertanto, il loro diverso angolo di visuale potrebbe determinare un contestuale differente approccio anche dal lato prettamente privatistico del diritto del lavoratore al relativo compenso, si ritiene, uniformandosi al costante orientamento delle diverse Sezioni della Corte dei conti (per questa sezione cfr. n. FVG/6/2018/PAR e FVG/43/2021/PAR, ma recentemente anche Lombardia n. 101/2026/PAR, Veneto n. 222/2025/PAR, Toscana n. 3/2024/PAR, Puglia n. 16/2022/PAR, oltre a Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2021/QMIG), che la materia involga la contabilità pubblica, anche avendo in considerazione la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'art. 228, del D. Lgs. n. 36 del 2023, a tenore della quale dall'applicazione del Codice dei contratti non devono derivare

nuovi e maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Pertanto, in ordine ai quesiti posti, la risposta della Sezione sarà limitata agli aspetti di carattere generale inerenti all'interpretazione delle disposizioni normative oggetto di quesito riconducibili alla contabilità pubblica, con esclusione di qualsiasi considerazione in ordine ai profili rimessi alla discrezionalità amministrativa, di esclusiva competenza dell'amministrazione istante, o di natura, sì tecnica, ma che esulano dalla specializzazione funzionale che caratterizza la funzione consultiva, onde evitare possibili eventuali interferenze con pronunce di altre autorità giurisdizionali.

Nel merito:

Il quesito proposto dal Comune di (...) si sostanzia in plurime questioni ascrivibili all'interpretazione della disciplina degli incentivi per le funzioni tecniche prevista dall'art. 45, del D. Lgs. n. 36 del 2023.

In primo luogo, l'Amministrazione chiede se l'adozione della disciplina relativa ai criteri di riparto degli incentivi per le funzioni tecniche, prevista dal comma 3, dell'art. 45 del D. Lgs. 36 del 2023, oltre i trenta giorni indicati dalla predetta previsione normativa, consenta, limitatamente al caso in cui le risorse destinate agli incentivi siano già state previste nel quadro economico dell'intervento, di provvedere alla relativa liquidazione ai soggetti che hanno svolto funzioni tecniche.

Il D. Lgs. 36 del 2023, che come indicato al relativo art. 229 è entrato in vigore dal 1° aprile 2023 e ha acquisito efficacia dal 1° luglio 2023, all'art. 45 ha disciplinato l'istituto degli incentivi per le funzioni tecniche regolato, da ultimo, nella legislazione precedente, dall'art. 113 del D. Lgs. n. 50 del 2016.

Sulla base della nuova previsione normativa, le stazioni appaltanti, a valere sugli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture, destinano un importo non superiore al 2% di quello dei lavori, dei servizi e delle forniture posto a base delle procedure di affidamento, a due funzioni:

a) l'80% del 2% al fine del suo riparto a favore dei soggetti che svolgono le funzioni tecniche specificate nell'allegato I.10 al D. Lgs. 36 del 2023, ossia: programmazione della spesa per gli investimenti; responsabile unico del progetto; collaborazione

all'attività del responsabile unico del progetto in qualità di responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell'intervento; redazione del documento di fattibilità e delle alternative progettuali; redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica; redazione del progetto esecutivo; coordinamento della sicurezza in fase di progettazione; verifica del progetto ai fini della sua validazione; predisposizione dei documenti di gara; direzione dei lavori; ufficio di direzione dei lavori con funzione di direttore, operativo, ispettore di cantiere; coordinamento per la sicurezza in fase di esecuzione; collaboratori del direttore dell'esecuzione; coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione; collaudo tecnico amministrativo; regolare esecuzione; verifica di conformità; collaudo statico; coordinamento flussi informativi;

b) il 20% del 2% al fine dell'acquisto di beni e tecnologie per progetti di innovazione, per attività di formazione e per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 45, del D. Lgs. 36 del 2023, lo stanziamento incentivante sopra indicato, oltre che in modo generale per gli appalti di lavori, trova applicazione anche negli appalti di servizi e forniture, nel caso in cui in questi sia prevista la nomina del direttore dell'esecuzione.

L'art. 32, dell'Allegato II.14 al D. Lgs. n. 36 del 2023, individua i contratti di servizi e forniture di particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, per i quali il direttore dell'esecuzione deve essere diverso dal RUP: *gli interventi di importo superiore a € 500.000,00 e "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 a cui afferiscono i soggetti che hanno curato l'affidamento"*. La norma poi individua una serie di attività che possono essere considerate, in via di prima applicazione e pertanto con carattere non esaustivo, di particolare importanza, indipendentemente dall'importo (servizi di telecomunicazione; servizi finanziari, distinti in servizi assicurativi e servizi

bancari e finanziari; servizi informatici e affini; servizi di contabilità, revisione dei conti e tenuta dei libri contabili; servizi di consulenza gestionale e affini; servizi di pulizia degli edifici e di gestione delle proprietà immobiliari; eliminazione di scarichi di fogna e di rifiuti; disinfestazione e servizi analoghi; servizi alberghieri e di ristorazione; servizi legali; servizi di collocamento e reperimento di personale; servizi sanitari e sociali; servizi ricreativi, culturali e sportivi).

Per meglio delineare il quadro di applicazione degli incentivi per le funzioni tecniche, giova sin d'ora richiamare l'orientamento giurisprudenziale che ha sottolineato come il requisito della particolare importanza, per qualità o importo delle prestazioni, da cui discende la nomina del direttore dell'esecuzione come figura distinta dal RUP, rappresentando il presupposto applicativo del sistema incentivante, che consente di derogare al principio di onnicomprensività della retribuzione già in godimento, deve essere verificato con rigore e oggettività (Sez. reg. contr. Emilia-Romagna n.87/2020/PAR, Sez. reg. contr. Campania n. 191/2023/PAR). Pertanto, pur rientrando nella discrezionalità dell'Ente la preventiva definizione, mediante atto di carattere generale, dei criteri di riparto delle risorse destinate agli incentivi tecnici e delle disposizioni applicative dell'art. 45, la concreta qualificazione, mediante atto amministrativo, di un servizio o fornitura di particolare importanza, trattandosi di valutazione complessa, dovrà essere assistita da un adeguato corredo motivazionale, anche sotto il profilo del contributo tecnico soggettivo alla valutazione, che dia dimostrazione della ricorrenza effettiva dei presupposti indicati dall'art. 32, dell'Allegato II.14 al d.lgs. 36/2023, nel rispetto, altresì, del principio di trasparenza ed imparzialità, onde scongiurare il rischio di elusione del principio di onnicomprensività della retribuzione (con conseguente aggravio della spesa pubblica) e di conflitto d'interessi (Sez. reg. contr. Lombardia n. 475/2025/PAR).

Inoltre, per quel che riguarda in modo specifico l'oggetto del quesito, il comma 3, dell'art. 45, del D. Lgs. n. 36 del 2023, prevede che *“i criteri del relativo riparto – tra i soggetti che svolgono funzioni tecniche – [...] sono stabiliti dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti, secondo i rispettivi ordinamenti, entro trenta giorni dalle entrata in vigore del presente codice”*. Già sotto la vigenza del precedente Codice dei contratti

pubblici (D. Lgs. n. 50 del 2016) la Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 16/SEZAUT/2021/QMIG, aveva chiarito che *“ove una amministrazione locale abbia omissso di adottare, in esecuzione della disciplina normativa di riferimento vigente ratione temporis (legge n. 109/1994; d.lgs. n. 163/2006; d.lgs. n. 50/2016), il regolamento funzionale alla distribuzione degli incentivi per la progettazione realizzata sotto la vigenza di quella normativa medesima, detto regolamento potrà essere adottato ex post, nel rispetto dei limiti e parametri che la norma del tempo imponeva, a condizione che le somme relative agli incentivi alla progettazione siano state accantonate ed afferiscano a lavori banditi in vigenza della suddetta normativa del tempo”*. Di conseguenza, secondo l’interpretazione riportata, il regolamento ex art. 113 d.lgs. n. 50/2016, può essere applicato agli appalti di lavori, servizi e forniture, le cui procedure sono state avviate prima dell’entrata in vigore dello stesso regolamento, ma successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 50/2016. Detto orientamento aveva valorizzato, al fine del proprio fondamento, il fatto che il principio del *tempus regit actum* talvolta *“risulti inconciliabile con l’esigenza di tutela del legittimo affidamento, esponendo in talune fattispecie concrete, i soggetti eventualmente interessati al rischio di discriminazioni per effetto del mutamento di disciplina”* e, pertanto, risulti opportuna l’applicazione del principio del *tempus regit actionem*, *“in virtù del quale può trovare – in determinate e specifiche situazioni – applicazione la normativa vigente al momento in cui prende avvio il procedimento amministrativo con conseguente inapplicabilità dello ius superveniens”*.

L’orientamento sopra espresso si concilia perfettamente con la natura retributiva assegnata anche dal Giudice giuslavoristico all’incentivo per le funzioni tecniche, trattandosi di un diritto patrimoniale di natura soggettiva, la cui entità è determinata dalla legge, mentre le modalità di distribuzione discendono da un atto attuativo adottato dall’Amministrazione.

Dalla natura così configurata consegue, inoltre, che in caso di mancata adozione della disciplina interna da parte della stazione appaltante, il dipendente possa attivarsi al fine del risarcimento del danno. Al riguardo, infatti, il Giudice della legittimità (Cass. civ. 28/05/2020 n. 10222) rammenta che l’incentivo in questione ha carattere retributivo, ma *“la nascita del diritto è condizionata, non dalla sola*

prestazione dell'attività incentivata, bensì anche dall'adozione del regolamento, in assenza del quale il dipendente può fare valere solo un'azione risarcitoria per inottemperanza agli obblighi che il legislatore ha posto a carico delle amministrazioni appaltanti (Cass. n. 13937/2017, Cass. n. 3779/2012, Cass. n. 13384/2004)".

Il quadro esposto, pertanto, depone in favore dell'insorgenza del diritto in capo al soggetto che ha svolto le funzioni tecniche incentivabili in base alla previsione di legge vigente al tempo della procedura di appalto, avendo la disciplina di dettaglio dell'Amministrazione solo la funzione di specificarne i criteri di riparto.

Al riguardo, inoltre, giova evidenziare come il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con il parere n. 2393 del 26 febbraio 2024, abbia precisato che *"l'art. 45 del D.Lgs. n. 36/2023 non prevede più l'adozione di un apposito regolamento per la determinazione dei criteri di riparto degli incentivi. La semplificazione procedurale introdotta è volta a consentire alle amministrazioni di organizzarsi nel modo più efficiente. Come anche ribadito da ANAC nel recente parere n. 3360 dell'11.10.2023, "rimane, comunque, ferma la necessità che la definizione dei criteri sia fatta mediante un atto a valenza generale. (...) Relativamente alla definizione dei criteri di riparto, "l'attribuzione degli incentivi deve essere fatta sempre nel rispetto delle modalità previste dalla contrattazione collettiva e deve essere orientata al principio del risultato". Sul punto è chiara la relazione al Codice che, nel commentare l'art. 1, co. 4, lett. b), specifica che "il risultato rappresenta anche il criterio per l'attribuzione e la ripartizione degli incentivi economici, rimandando alla naturale sede della contrattazione collettiva per la concreta individuazione delle modalità operative"*. Il Ministero, pertanto, posto tale assunto, prosegue a precisare all'Amministrazione richiedente come per l'erogazione degli incentivi non sia più necessaria l'adozione dell'atto regolamentare, restando tuttavia *"ferma l'esigenza di adottare un atto di tipo generale, nel rispetto delle modalità definite dalla contrattazione collettiva"*.

Dalla ricostruzione del quadro sopra indicato, in continuità con l'orientamento della Corte dei conti (cfr. Sez. reg. contr. Puglia n. 16/2022/PAR) stabilizzatosi durante la vigenza del D. Lgs. n. 50/2016, deve darsi risposta affermativa al primo quesito avanzato dal Comune di (...), con la conseguenza che l'adozione della disciplina interna all'Ente, di definizione dei criteri di riparto dell'incentivo per le funzioni tecniche ai sensi dell'art. 45 del D. Lgs. n. 36 del 2023,

oltre il termine normativamente previsto di trenta giorni, consentirà, a condizione che le relative risorse siano state accantonate in quanto previste nel relativo quadro economico dell'intervento, di liquidare i relativi compensi per le procedure di affidamento avviate ai sensi del medesimo D. Lgs. n. 36 del 2023, fermi restando tutti gli ulteriori presupposti legittimanti l'insorgenza del diritto (effettivo svolgimento delle funzioni specificate nell'Allegato I.10 e, per gli appalti di servizi e forniture, l'avvenuta nomina del direttore dell'esecuzione).

Il Comune, nel premettere poi che nei contratti di durata ricorre sovente alla previsione del rinnovo contrattuale, ha chiesto *“se sia lecito prevedere l'erogazione dell'incentivo anche in relazione alla fase di rinnovo (o proroga) contrattuale, non tanto per quanto attiene alla fase di affidamento [...], quanto soprattutto in relazione agli incentivi previsti per la fase di esecuzione [...]”* e come debba venire in tal caso determinata la soglia economica per la qualificazione dei servizi di particolare importanza, presupposto per l'erogazione degli incentivi, data la nomina del direttore dell'esecuzione.

In primo luogo, giova ribadire che l'effettiva e concreta valutazione delle scelte operative compete all'Amministrazione nell'ambito della propria sfera discrezionale non potendosi, nel rispetto della distinzione del riparto tra i poteri, il Giudice contabile sostituirsi ad essa, pena la palese interferenza nella gestione amministrativa.

In secondo luogo, seppur con le dovute precisazioni che seguiranno in ordine agli istituti della proroga e del rinnovo richiamati dal Comune in sede di quesito, deve evidenziarsi come l'interpretazione del quadro normativo, nel rispetto della funzione consulenziale generale attribuita alla Corte dei conti, non può spingersi sino ad una aprioristica valutazione di liceità che attiene solamente alla sfera delle condotte o all'azione intrapresa dai soggetti incardinati nel rapporto di immedesimazione organica con l'Ente.

Al fine di rispondere al quesito posto dal Comune, dato il riferimento dallo stesso operato in sede di richiesta del parere sia all'istituto del rinnovo, che a quello della proroga contrattuale, appare opportuno preliminarmente ricordarne i diversi lineamenti e presupposti.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza amministrativa, l'istituto del rinnovo contrattuale va distinto rispetto a quello della proroga, in quanto, al di là dell'appellativo utilizzato dalle parti per la relativa qualificazione, ciò che caratterizza il rinnovo è la realizzazione di una nuova negoziazione del rapporto tra le medesime parti e, dunque, un rinnovato esercizio dell'autonomia negoziale. Nella proroga, invece, gli effetti si limitano a spostare in avanti la scadenza conclusiva del rapporto, mantenendo inalterato il regolamento negoziale. Al riguardo, infatti, *“il rinnovo contrattuale si contraddistingue, sul piano sostanziale, per la rinegoziazione del complesso delle condizioni del contratto originario, per cui deve risultare che le parti, attraverso specifiche manifestazioni di volontà, abbiano dato corso a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici, ancorché di contenuto analogo a quello originario; in assenza di tale negoziazione novativa, è qualificabile come proroga contrattuale l'accordo con cui le parti si limitano a pattuire il differimento del termine finale del rapporto, che per il resto continua ad essere regolato dall'atto originario; ed anche la circostanza che in tale accordo sia riportato il prezzo del contratto originario, che quindi rimane immutato, non costituisce affatto espressione di rinnovata volontà negoziale, ma circostanza idonea ad avvalorare ulteriormente l'intervenuta mera proroga del previgente contratto”* (cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 3403 del 2024 che richiama Cons. Stato, sez. III, n. 2157 del 2022 e Cons. Stato, sez. V, n. 1635 del 2023).

Il carattere distintivo del rinnovo, pertanto, consisterebbe nel suo carattere novativo, l'assenza del quale comporterebbe che l'accordo con cui le parti si limitano a pattuire il differimento del termine finale del rapporto, che per il resto continua ad essere regolato dall'atto originario, debba essere qualificabile quale proroga (Cons. Stato, sez III, n. 2157 del 2023).

Data la distinzione sopra indicata, la recente giurisprudenza amministrativa ha anche ricordato che *“il principio del divieto di rinnovo dei contratti di appalto scaduti, stabilito dall'art. 23, l. 18 aprile 2005, n. 62, ha valenza generale e preclusiva sulle altre e contrarie disposizioni dell'ordinamento. Costituisce, infatti, principio consolidato che, anche laddove la possibilità di proroga sia prevista nella lex specialis, essa potrebbe, al limite, consentire una limitata deroga al principio del divieto di rinnovo, purché con puntuale motivazione l'Amministrazione dia conto degli elementi che conducono a disattendere il principio generale. Tale rapporto tra regola ed eccezione si riflette sul*

contenuto della motivazione. Se l'Amministrazione opta per l'indizione della gara, nessuna particolare motivazione è necessaria; non così invece se si avvale della possibilità di proroga prevista dal bando” (Cons. Stato, sez. III, n. 1546 del 2025).

In definitiva, mentre il rinnovo costituisce un nuovo affidamento diretto senza procedura comparativa, la proroga (quanto meno quella cd. tecnica, di cui al comma 11, dell'art.120 del D.Lgs. 36/2023) si esaurisce nella modifica di una delle clausole del contratto (crf. Sez. reg. contr. Lombardia n. 372/2025/PAR). Emerge, quindi, come *“il rinnovo dei contratti pubblici scaduti deve essere considerato alla stregua di un contratto originario, necessitante della sottoposizione ai canoni dell'evidenza pubblica, atteso che la procrastinazione meccanica del termine originario di durata del contratto ha l'effetto di sottrarre, in maniera intollerabilmente lunga, un bene economicamente contenibile alle dinamiche fisiologiche del mercato” (Cons. Stato, Sez. V, n. 1626 del 2023).*

Avendo specifico riguardo alla proroga, nel sottolineare come questa equivalga ad un nuovo affidamento se disposta dopo la scadenza del contratto iniziale (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 8292 del 2023), l'art. 120, del D. Lgs. n. 36 del 2023, al comma 10, ha disciplinato la proroga contrattuale disponendo che *“nel caso in cui nel bando e nei documenti di gara iniziali sia prevista un'opzione di proroga il contraente originario è tenuto a eseguire le prestazioni contrattuali ai prezzi, patti e condizioni stabiliti nel contratto o, se previsto nei documenti di gara, alle condizioni di mercato ove più favorevoli per la stazione appaltante.”* Tale proroga contrattuale, prevista come possibilità per la stazione appaltante sin dal bando e documenti di gara, va tenuta distinta dalla proroga tecnica disciplinata dal successivo comma 11, del medesimo art. 120, il quale consente la proroga del rapporto in casi eccezionali nei quali risultino oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della procedura di affidamento del contratto, ovvero per il tempo strettamente necessario alla conclusione della nuova procedura comparativa disposta e onde scongiurare il rischio di situazioni di pericolo che potrebbero insorgere interrompendo le prestazioni.

La giurisprudenza contabile (Sez. reg. contr. Lombardia n. 475/2025/PAR) ha già avuto modo di evidenziare come, con l'eccezione degli affidamenti conseguenti a ordini o contratti di adesione ad accordi quadro, la base di calcolo per gli incentivi

per le funzioni tecniche, di cui all'art. 45 del D. Lgs. n. 36 del 2023, al pari del precedente art. 113 del D. Lgs. n. 50 del 2016, sia collegata all'importo posto a base delle procedure di affidamento e non all'importo contrattuale affidato; ciò in modo coerente con la *ratio* incentivante dell'istituto, che focalizza a monte, piuttosto che a valle dell'affidamento, il momento dell'iter procedimentale in cui è richiesta al personale l'attività da stimolare.

Al riguardo, inoltre, il D. Lgs. n. 36 del 2023, all'art. 14, comma 4, stabilisce espressamente che: *“Il calcolo dell'importo stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), valutato dalla stazione appaltante. Il calcolo tiene conto dell'importo massimo stimato, ivi compresa qualsiasi forma di eventuali opzioni o rinnovi del contratto esplicitamente stabiliti nei documenti di gara”* e al successivo comma 7, nel medesimo articolo, che *“l'importo stimato dell'appalto o concessione è quantificato al momento dell'invio dell'avviso di indizione di gara o del bando di gara o, nel caso in cui non sia prevista un'indizione di gara, al momento in cui la stazione appaltante o l'ente concedente avvia la procedura di affidamento del contratto”*. In ordine alla quantificazione dell'importo posto a base dell'affidamento è stato evidenziato, inoltre, che *“tanto il quinto d'obbligo quanto la proroga tecnica estendono il perimetro delle obbligazioni contrattuali previste dall'appalto o in senso “quantitativo” (quinto d'obbligo) o in senso dell’ “estensione temporale” (proroga tecnica), sicché, sorge il complesso onere in capo alla S.A. di specifica previsione degli stessi nella lex specialis, di conseguente quantificazione del loro valore economico e, infine, di inclusione dei relativi importi nel complesso valore contrattuale stimato dalla S.A. ai sensi dell'art. 14, comma 4 del D.lgs. n. 36/2023 (come peraltro previsto dal bando tipo ANAC n. 1/2023)”* (TAR Lombardia n. 329 del 2025). L'importo preso a riferimento per il calcolo degli incentivi per le funzioni tecniche, pertanto, risulta essere quello posto a base dell'affidamento in sede di indizione della gara o del bando di gara, che deve tenere già conto in tale sede dell'eventuale valore della proroga contrattuale o tecnica. Alla luce di ciò, spetta pertanto all'Amministrazione valutare la sussistenza dei presupposti per la corresponsione dell'incentivo secondo la propria disciplina interna che regola i criteri di riparto, oltre che sulla base dell'effettivo svolgimento delle funzioni tecniche, così come

specificate dall'Allegato I.10 al Codice, accertato ed attestato dal RUP, anche e per quanto riguarda la fase dell'esecuzione.

Con riguardo all'ipotesi del rinnovo, invece, costituendo lo stesso un nuovo affidamento senza procedura comparativa, l'importo a riferimento del calcolo per gli incentivi per le funzioni tecniche deve essere parametrato limitatamente a quello sulla base del quale la stazione appaltante avvia la relativa procedura di affidamento del contratto. Deve precisarsi sul punto che l'art. 45, del D. Lgs. 36 del 2023, diversamente dalla precedente disciplina contenuta nell'art. 113 del D. Lgs. 50 del 2016, prevede che gli oneri relativi alle attività tecniche siano a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure, non specificamente di appalto, ma *“di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti”*.

A seguito di tale modifica, pertanto, come già segnalato dalla giurisprudenza contabile (Sez. reg. contr. Lombardia n. 187/2023/PAR e n. 372/2025/PAR), risulta esteso l'ambito di applicazione degli incentivi per le funzioni tecniche a tutte le procedure di affidamento, così superando il consolidato orientamento, sorto sotto la vigenza della precedente disciplina, che ne restringeva il campo di applicazione alle sole procedure di gare di appalto. A conferma di tale assunto, è da sottolineare che anche la relazione illustrativa del Consiglio di Stato al nuovo Codice dei contratti pubblici del 07 dicembre 2022, con riferimento all'art. 45, testualmente afferma: *“Il comma 1 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'appalto. Si superano, in tal modo, le difficoltà discendenti dalla vigente formulazione che, a parità di funzioni tecniche svolte, consentiva l'erogazione dell'incentivo ai dipendenti solo in caso di appalti ed escludeva tutte le altre procedure e gli affidamenti diretti”*.

Anche in caso di rinnovo, pertanto, purché lo stesso risulti ammissibile in quanto disposto non in violazione del divieto di rinnovo tacito e nel rispetto della concorrenza, l'Amministrazione potrà procedere all'erogazione degli incentivi per le funzioni tecniche, sempre che sia previsto il relativo stanziamento nella procedura di affidamento e secondo la propria disciplina interna che regola le

soglie ed i criteri di riparto, oltre che sulla base dell'effettivo svolgimento delle funzioni tecniche, così come specificate dall'Allegato I.10 al Codice, accertato ed attestato dal RUP.

Il Comune di (...), infine, pone l'ulteriore questione della possibilità di riconoscere gli incentivi per le funzioni tecniche anche nel caso di affidamenti operati a favore di società *in house* dell'Ente.

Al riguardo, il Collegio condivide quanto già evidenziato dalla Sezione regionale di controllo della Puglia con la Deliberazione n. 175/2025/PAR, *“la disciplina degli incentivi tecnici prevista dall'art. 45 del d. lgs. 36/2023 non trova applicazione per gli affidamenti posti in essere, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 del d. lgs. 36/2023, dalle pubbliche amministrazioni appaltanti nei confronti delle società in house in cui detengono partecipazioni in considerazione dell'assenza di una relazione intersoggettiva sostanziale tra ente controllante e società controllata”*.

A supporto di tale conclusione, infatti, depone l'evidenza che, mediante la gestione di un servizio attraverso una società *in house*, a fronte della sussistenza dei relativi presupposti legittimanti, si determina un modello che non si pone in termini di terzietà sostanziale rispetto all'Amministrazione socia e affidante.

La società *in house*, infatti, si pone in termini di articolazione dell'Amministrazione pubblica come una *longa manus* della stessa finalizzata all'autoproduzione di beni e servizi, *“in sostanza un braccio operativo della pubblica amministrazione, nei cui confronti la medesima esercita i poteri di direzione, vigilanza, controllo e indirizzo della gestione, del tutto simili ai poteri tipici di diritto amministrativo esercitati sui propri uffici e organi”* (Sez. reg. contr. Lombardia, n. 15/2015/PRSE). Il rapporto tra l'Amministrazione e la società, in questo caso, si caratterizza quindi per l'assenza di una relazione intersoggettiva, venendo, invece, in rilievo una relazione interorganica, un rapporto di immedesimazione tra l'Ente dante causa e la società avente causa.

In linea con tale ricostruzione si pongono anche i pareri funzione consultiva n. 36 del 3 luglio 2024 e n. 9 dell'11 marzo 2025 dell'ANAC a tenore dei quali *“sebbene la previsione dell'art. 45 sia riferita alle “procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture” quindi dotata di maggiore portata applicativa rispetto all'art. 113 del previgente*

d.lgs 50/2016 che circoscriveva la corresponsione di incentivi solo in caso di “gara” (cfr. parere Funz. Consultiva 54/2023) – per effetto della descritta peculiarità degli affidamenti in house, non sia possibile riconoscere gli incentivi de quibus, stante il rapporto di immedesimazione organica rispetto all’ente dante causa e la conseguente assenza di terzietà della società in house”.

La risposta all’ultimo quesito posto dal Comune di (...), pertanto, è formulata in termini negativi.

P.Q.M

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia rende il parere sulla richiesta inoltrata dal Comune di (...) nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

alla Segreteria di trasmettere copia della presente deliberazione al Comune di Azzano Decimo, di pubblicare la presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e di curare gli adempimenti necessari sull’apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso, in Trieste, nella Camera di Consiglio del 30 marzo 2026

il Relatore

f.to Marco Coiz

il Presidente

f.to Tiziana Spedicato

Depositata in segreteria in data 30 marzo 2026

Il funzionario preposto al Servizio
di supporto

f.to Andrea Gabrielli