



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario (Relatore)
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 7 maggio 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Mariano Comense;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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”*, in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, ad oggetto: *“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”, ed in particolare l’articolo 2;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, così come successivamente modificata;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Mariano Comense tramite il Portale Centrale Pareri in data 22 aprile 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 4128 in pari data;

VISTA l’ordinanza n. 157/2026 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull’istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Primo Ref. Marco Ferraro.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del comune di Mariano Comense formula un’articolata richiesta di parere che la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è chiamata a rendere nell’esercizio della funzione consultiva oggi regolata sia dall’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall’art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che *“è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi”* e, al comma 2, che *“i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta”*. I quesiti proposti vertono in merito alla corretta determinazione del valore della concessione su cui calcolare gli incentivi tecnici di cui all’articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023 - Codice dei contratti e d’ora in avanti Codice -. In particolare, il Sindaco premette che l’Ente si trova a dover gestire tre distinte tipologie di procedure:

a) affidamento in concessione del servizio di gestione della Farmacia Comunale ove il valore della concessione è dato dal fatturato atteso per l’intera durata di 20 anni, a fronte del versamento del canone concessorio da parte del concessionario a favore dell’Ente concedente; l’importo posto a base di gara è costituito dal canone complessivo a carico del concessionario, soggetto al rialzo;

b) affidamento in concessione del servizio di riscossione coattiva delle entrate comunali ove il valore/fatturato della concessione è dato dalla misura dell'aggio (versato al concessionario) ed applicato all'importo riscosso di volta in volta per tutta la durata di 5 anni del servizio, oltre rimborso delle spese di notifica e di quelle sostenute per la gestione dei crediti inesigibili; l'importo posto a base di gara è costituito dalla percentuale dell'aggio, soggetto al ribasso;

c) affidamento in concessione (project financing) per la gestione del servizio cimiteriale, inclusi lavori di adeguamento e manutenzione straordinaria dei cimiteri, per il quale è previsto che il concessionario introiti i proventi delle concessioni cimiteriali e proventi diversi quale corrispettivo del servizio reso direttamente agli utenti; il valore della concessione è dato dal fatturato atteso per l'intera durata di 15 anni, nonché da un contributo in conto investimento a titolo di "prezzo" versato dall'Ente concedente al concessionario per remunerarlo parzialmente degli investimenti effettuati, a fronte del pagamento da parte del concessionario all'Ente di un "canone" per l'intera durata della concessione; l'importo posto a base di gara è costituito dal canone di concessione, soggetto al rialzo (oltre che dall'elenco prezzi delle tariffe cimiteriali, sulle quali l'offerente doveva formulare ribasso percentuale).

Premesso quanto sopra, e richiamate le recenti deliberazioni adottate da questa Sezione regionale di controllo n. 187/2023/PAR e n. 103/2026/PAR, nonché il parere del MIT n. 4023/2026, chiede:

1) quale sia il valore/importo, ai sensi dell'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023, su cui calcolare gli incentivi tecnici in casi di concessione, ed in particolare se debba essere:

a) il valore della concessione quantificato in base al citato articolo 179 del Codice dei contratti, cioè il fatturato atteso del concessionario;

b) l'importo posto a base della singola procedura e quindi nei casi indicati:

b.1) nel caso specifico della farmacia, il canone complessivo di concessione introitato dal Comune, soggetto al rialzo;

b.2) nel caso specifico della riscossione coattiva, l'aggio totale sul riscosso del carico affidato negli anni al concessionario, soggetto a ribasso;

- b.3) nel caso specifico del project servizi cimiteriali, il canone complessivo di concessione introitato dal Comune, soggetto a rialzo;
- 2) nel caso specifico della riscossione coattiva, l'incentivo vada calcolato sul valore iniziale (aggio sull'intero carico affidato o sulla percentuale presumibile storicamente di riscosso) ovvero se possa essere modificato in conseguenza del riscosso di anno in anno e, quindi, dell'aggio versato annualmente dal concessionario;
- 3) come occorra modulare la spettanza e la liquidazione degli incentivi nel corso degli anni fra le diverse figure inserite nel gruppo progettuale;
- 4) di conoscere quale sia l'importo su cui calcolare gli incentivi per il personale individuato nel caso in cui la concessione non preveda un canone concessorio, né un aggio a titolo di corrispettivo a carico del concessionario;
- 5) richiamando la deliberazione di questa Sezione regionale n. 103/2026/PAR ed il DM 16 marzo 2026, se in presenza di quadri economici già approvati, occorra procedere ad una nuova approvazione considerando anche l'IRAP quale voce a carico del bilancio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare deve essere osservato quanto segue.

La citata legge n. 1 del 7 gennaio 2026 ha ampliato e rafforzato la funzione consultiva che è stata oggetto di diversificati approcci interpretativi tra le varie sezioni regionali, con talune significative divergenze ermeneutiche sull'integrazione sistematica dei periodi del primo comma dell'art. 2, oltre che della portata estensiva a tutta la funzione consultiva del secondo periodo e del comma successivo laddove di prevede "*in ogni caso*" una esenzione da responsabilità per colpa grave che, seppure condizionata ad una conformità degli atti al parere reso (o, in caso di silenzio o superamento del termine perentorio di 30 giorni, alla soluzione prospettata), si presta, in una interpretazione assolutamente logica e teleologica, ad applicazione immediata e generalizzata per tutte le ipotesi in cui il quesito, partendo dal caso concreto (perché altrimenti, in assenza di "*fatto*", non si giustificerebbe neppure una esimente specifica), non rappresenti soluzioni, né prospetti varie tra quelle possibili (corrette o meno che siano) o addirittura sia inammissibile, non potendosene più

escludere, anche in quest'ultimo caso, un effetto sostanziale in un eventuale giudizio di responsabilità.

Questa Sezione riconoscendo lo spirito della legge, ha già ritenuto e ampiamente argomentato la scelta di attribuire - con lo specifico e dichiarato intento di avere un governo unitario e omogeneo della funzione inserita in un sistema di certezza giuridica - un'ampia e generale portata alla previsione in parola, anche proprio alla luce della clausola di esclusione della responsabilità di cui sopra, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, nonché degli effetti del silenzio della Corte, così come di quelli che in via di fatto potrebbero discendere da una denegata risposta per dichiarazione di inammissibilità oggettiva, e, per sintesi, di trattazione richiama i propri precedenti (delibere nn. 75, 84, 102, 114/2026/PAR cui si fa integrale riferimento) in ordine all'inquadramento e alle conseguenze del citato art. 2, alla luce dei quali procede ad esaminare la specifica richiesta.

In ordine alle ulteriori condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendere il parere, osserva il Collegio che le questioni sottese ai quesiti - nei termini prospettati dall'Ente - non afferiscono ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità (ma ciò è ovvio finché non troverà applicazione il nuovo comma 1 quater dell'art. 3 della legge 20/1994), mentre la competente Procura contabile ha confermato di non aver notificato inviti a dedurre per fatti collegati alla richiesta qui in esame.

AMMISSIBILITA

Ciò premesso, in ordine nel caso di specie, la richiesta è soggettivamente ammissibile in quanto formulata dal Sindaco di Mariano Comense, legale rappresentante del Comune ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

Quanto alla ammissibilità oggettiva, il quesito prospettato attiene alla materia della contabilità pubblica secondo la nozione elaborata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo e confermata dalla Sezione delle Autonomie, comprendente l'insieme dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali, inclusiva della disciplina dei bilanci, dell'acquisizione delle entrate, dell'organizzazione finanziaria-contabile, della gestione della spesa,

dell'indebitamento e della rendicontazione. Peraltro, in una visione dinamica di tale materia, sono ricompresi tutti i profili (quali quello degli incentivi tecnici qui in esame) ritenuti idonei a incidere sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio, anche quando non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto, purché strumentali al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, e Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 11/2020/QMIG, n. 5/2022/QMIG, n. 9/2022/QMIG, n. 14/2022/QMIG).

MERITO

La reinternalizzazione delle attività professionali storicamente svolte da professionisti esterni risponde allo scopo di accrescere efficienza ed efficacia all'azione amministrativa generando economie da riversare, in parte, in termini di retribuzione premiale sui dipendenti interessati. Risponde, quindi, ad un principio di buona amministrazione correlare l'erogazione degli incentivi non a mere verifiche di ordine formale, ma ad una sostanziale valutazione in ordine alla congruità delle prestazioni svolte rispetto ai risultati attesi - v. a tal fine, l'articolo 1, comma 4, del Codice il quale dispone che *"Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché' per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva"* - nell'ottica dell'attuazione del principio di risultato, motivo per cui costituisce onere delle stazioni appaltanti attuare tale collegamento, sia attraverso precise previsioni regolamentari, sia per il tramite degli strumenti di programmazione rivolti a misurare il merito.

Posto ciò, occorre precisare che, per quanto concerne le modalità di computazione dell'importo erogabile, l'articolo 45 del Codice non determina la somma puntuale, che viene rimessa all'autonomia degli enti, ma definisce le modalità di calcolo ed in particolare: l'applicazione di una percentuale non superiore al due per cento all'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture posto a base della procedura di

affidamento; l'abbattimento di tale importo dell'ottanta per cento; la ripartizione in termini percentuali dell'imposto scaturito tra le figure professionali aventi diritto. La determinazione del primo e del terzo parametro sono rimessi all'autonomia degli enti, rispettivamente, regolamentare e negoziale. Del regolamento ne tratta l'articolo 45 laddove demanda allo stesso la fissazione dei criteri del riparto tra le figure professionali indicate nell'Allegato I.10, nonché nelle ipotesi di corrispondente riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, a fronte di incrementi ingiustificati dei tempi e dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo. Quindi, mentre alla fonte negoziale compete la determinazione delle percentuali spettanti alle singole figure professionali, al regolamento spetta tutto il resto, compresa l'articolazione della percentuale di calcolo dell'incentivo che il legislatore ha determinato, nella misura massima, nel due per cento- v. a tal fine, anche Corte costituzionale, sentenza n. 41/2023 -. Il richiamo alla fonte negoziale, inoltre, è presente là dove il principio del risultato è declinato come criterio prioritario non solo per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, ma anche per attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

Riguardo alla remunerazione delle attività di cui all'Allegato I.10 occorre precisare che, ai sensi dell'articolo 45, comma 2, costituisce facoltà per gli enti *"di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dal proprio personale"*, scelta anche questa rimessa alla discrezionalità dell'Ente. Per quanto concerne, poi, gli stanziamenti di spesa riferiti agli incentivi tecnici va ribadito che, ai sensi dell'articolo 228, comma 1, *"dall'attuazione del presente codice e dei suoi allegati non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"*, motivo per cui la clausola di invarianza finanziaria: *"impone alle amministrazioni, nel prevedere una maggiore o nuova spesa di essere in grado di far fronte a tale spesa con le risorse già stanziare in bilancio, con la conseguenza di assicurare un sicuro mantenimento dell'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente"* - Sezione Autonomie, deliberazione n. 17/2021/QMIG -.

Un ulteriore, ma importante, aspetto che la Sezione deve evidenziare, anche nell'ottica dell'applicazione dell'esimente di cui all'art. 2 della legge 1/2026, è che le prestazioni rese dal personale della stazione appaltante/ente concedente che danno diritto a percepire il beneficio salariale, sono quelle contenute nell'Allegato I.10 del Codice, tabella che, in forma esaustiva, indica le funzioni remunerate con l'incentivo. Le funzioni abbracciano l'intero ciclo dei contratti pubblici ed assumono carattere di tassatività e non è possibile estenderle analogicamente - v. a tal fine, Sezione di controllo Lombardia, deliberazione n. 190/2017/PAR, Sezione di controllo Veneto, deliberazione n. 121/2020/PAR, Sezione di controllo Sicilia, deliberazione n. 54/2019/PAR). Tale condizione di effettività e di contenuto tecnico della prestazione e conseguente erogazione degli incentivi vale anche *"nel caso"* di nomina del direttore dell'esecuzione per gli appalti/concessioni di servizi e appalti di forniture nominato ai sensi dell'articolo 45, comma 2 - v. a tal fine, per gli appalti l'articolo 114, comma 8, che rinvia all'Allegato II.14 e per le concessioni l'articolo 175, commi 5 e 6 -.

Nel merito dei singoli quesiti, quelli contrassegnati dai numeri 1) e 4) devono essere valutati congiuntamente, in quanto i dubbi posti vertono, sostanzialmente, sulla determinazione del valore sul quale, poi, calcolare gli incentivi tecnici. Orbene, come già precisato da questa Sezione di controllo con la deliberazione n. 187/2023/PAR, occorre ribadire anche in questa sede che, in caso di concessioni, il valore sul quale calcolare gli incentivi tecnici è quello che scaturisce dalla applicazione dell'articolo 179 del Codice, il cui primo comma stabilisce che *"il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture accessorie a tali lavori e servizi"*, precisando al comma 3 che *"il valore stimato della concessione è calcolato secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti di gara della concessione"*. Sempre al comma 3, poi, viene, fornita un'elencazione di altri elementi che possono concorrere, se del caso, alla determinazione del valore della concessione, quali, ad esempio: il valore dell'eventuale clausola di opzione, i pagamenti o qualsiasi vantaggio finanziario conferito al

concessionario in qualsivoglia forma dall'ente concedente o da altre amministrazioni pubbliche, il valore delle sovvenzioni o di qualsiasi altro vantaggio finanziario in qualsivoglia forma conferiti da terzi per l'esecuzione, le entrate derivanti dalla vendita di elementi dell'attivo facenti parte della concessione, etc. Scopo della norma è da rinvenire nel fatto che la scelta del metodo, discrezionale ma oggettivo, da utilizzare per la determinazione del valore della concessione non deve essere effettuata con l'intenzione di escludere la concessione dall'ambito di applicazione del Codice, né può essere frazionata allo stesso scopo, a meno che non sussistano ragioni oggettive che lo giustificano. Con riferimento, poi, al fatto che il valore della concessione possa essere parametrato al solo canone di concessione, occorre ribadire che la giurisprudenza amministrativa ha chiarito, condivisibilmente, che il valore della concessione non può essere ancorato unicamente al parametro del canone di concessione (Cons. St., n. 2411 del 2017), atteso che il valore va parametrato al fatturato complessivo che si prevede possa derivare dalla fornitura dei servizi a favore della massa degli utenti (Cons. St., n. 4343 del 2016 e, più recentemente, n. 7927/2023). In buona sostanza, ed in via definitiva, dovrà essere l'Ente a determinare, in via discrezionale, ma con un metodo oggettivo, il valore della concessione tenendo conto non solo del canone, ma di tutti gli elementi che, ai sensi dell'articolo 179, concorrono a determinare il fatturato generato per tutta la durata della concessione. Al riguardo non si può sottacere il fatto che il valore dell'incentivo, calcolato in tal guisa, possa assumere importi rilevanti, motivo per cui, come anche indicato nelle premesse, l'Ente potrebbe avvalersi della facoltà prevista dall'articolo 45, comma 2, ossia prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti, facoltà che dovrà trovare apposita, precisa e dettagliata indicazione nel regolamento.

Con riferimento al secondo quesito, ed in considerazione anche di quanto contenuto nelle premesse, occorre precisare che ciò che viene fissato dall'articolo 45 è la percentuale massima degli incentivi tecnici, rimanendo la determinazione concreta ed i criteri con i quali corrisponderli rimessi alla discrezionalità dell'Ente, motivo per cui, fermo rimanendo il valore sul quale determinare la percentuale – si ribadisce, quale

valore massimo - non si intravedono impedimenti nel correlare la corresponsione degli incentivi medesimi alle somme effettivamente riscosse dal concessionario. Ovviamente, e lo si ribadisce, tutto ciò deve trovare espressa indicazione nelle fonti a cui rinvia l'articolo 45, fermo restando che la corresponsione degli incentivi deve essere legata all'effettivo svolgimento delle attività previste dall'Allegato I.10 e deve essere improntata al rispetto (conseguimento) del principio del risultato.

Riguardo al terzo quesito si rinvia a quanto espresso nella deliberazione n. 120/2025/PAR di questa Sezione di controllo, ove è stato chiarito che anche *“la definizione dei tempi di erogazione degli incentivi per le funzioni tecniche previsti dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 rientra nella discrezionalità e nell'autonomia regolamentare del singolo ente interessato, ferma restando la necessità che la relativa liquidazione sia preceduta dal puntuale accertamento, a cura degli organi preposti, circa l'effettivo svolgimento delle specifiche attività incentivate dalla legge”*, fermo restando che la parte liquidata *“in acconto”*, oltre aver avuto luogo secondo canoni di efficienza, deve corrispondere all'attività effettivamente svolta dai dipendenti e sia prevista la ripetizione di quanto erogato, in forma postuma alla liquidazione, laddove si avverino fatti che non ne consentono il riconoscimento.

In merito al quinto quesito occorre fornire risposta positiva, ribadendo che l'Ente dovrà tenere conto della clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 228 dell'attuale Codice nei termini già indicati nella richiamata, anche dall'Amministrazione istante, delibera 103/2026/PAR nella quale è chiarito che le risorse necessarie a compensare l'IRAP applicata agli incentivi per le funzioni tecniche devono trovare copertura finanziaria all'interno del quadro economico dell'opera, seguendo un preciso meccanismo di *“giro contabile”* (descritto nella delibera 355/2025/PAR) che assicura la salvaguardia dei diritti patrimoniali dei lavoratori senza alterare gli equilibri di bilancio.

Conclusivamente va precisato che, in assenza dell'indicazione precisa e puntuale dei presupposti per la corresponsione al direttore dell'esecuzione degli incentivi tecnici rispetto alle fattispecie concessorie oggetto di quesito (gestione di farmacia, servizio di

riscossione e servizi cimiteriali), alle questioni esaminate, che il riconoscimento di detti incentivi evidentemente sottintendono, non è applicabile l'esimente di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026. L'individuazione specifica delle condizioni di diritto e di fatto per il riconoscimento degli incentivi tecnici nei casi qui in esame rimane, pertanto, nella discrezionalità e nella esclusiva responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – in riscontro all'istanza di parere formulata dal Sindaco del comune di Mariano Comense si pronuncia come segue:

- *“il valore della concessione sul quale calcolare gli incentivi tecnici è quello derivante dalla applicazione dell'articolo 179 del Codice, il quale prevede che sia l'ente a doverlo determinare discrezionalmente ma secondo un metodo oggettivo, non potendosi, comunque, fare riferimento al solo valore del canone concessorio;*
- *“è consentita la corresponsione degli incentivi sulla base delle somme effettivamente riscosse dal concessionario, ferma restando la necessità che se ne dia una precisa e dettagliata disciplina in sede regolamentare”;*
- *“la definizione dei tempi di erogazione degli incentivi per le funzioni tecniche previsti dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 rientra nella discrezionalità e nell'autonomia regolamentare del singolo ente interessato, ferma restando la necessità che la relativa liquidazione sia preceduta dal puntuale accertamento, a cura degli organi preposti, circa l'effettivo svolgimento delle specifiche attività incentivate dalla legge e che in caso di liquidazione di somme in acconto sia prevista, in forma postuma alla liquidazione, la ripetizione di quanto erogato nel caso si avveri un fatto che non ne consente il riconoscimento”;*
- *“non dovendo l'IRAP gravare sulla somma stanziata per gli incentivi tecnici, l'Ente dovrà procedere alla riapprovazione del quadro economico facendo salva l'applicazione della clausola di invarianza finanziaria di cui all'articolo 228 del Codice”.*

Così deliberato nella camera di consiglio del 7 maggio 2026.

il Relatore

(Marco Ferraro)

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

14 maggio 2026

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)