



**REPUBBLICA ITALIANA**

**La CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO**

composta dai magistrati

Franco MASSI	Presidente
Pasquale ANGELOSANTO	Consigliere
Giulia RUPERTO	Primo Referendario (relatrice)

nella Camera di consiglio del 14 aprile 2026

ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

visto il Testo Unico delle leggi della Corte dei conti approvato con regio decreto 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 e successive modificazioni;

vista la deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e ss.mm.ii.;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, e, in particolare, l'articolo 7, comma 8;

visto il decreto-legge 11 ottobre 2012, n. 174 convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, in particolare l'articolo 6;

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”* e, in particolare l'articolo 2 recante *“Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”*;

vista la deliberazione n. 18/2026/INPR con cui la Sezione ha approvato il programma delle attività per il 2026;

vista la richiesta di parere avanzata a questa Sezione dal Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali, in data 26 marzo 2026 e acquisita al numero di protocollo 1232;

vista il decreto n. 14 del 2026, con cui il Presidente ha assegnato il parere al Primo Referendario Giulia Ruperto;

vista l'ordinanza n. 23 del 2026 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in Camera di consiglio;

udito il relatore, Giulia Ruperto.

### **RITENUTO IN FATTO**

Il Sindaco della Città Metropolitana di Roma Capitale, dopo aver rappresentato le carenze qualitative e quantitative del proprio personale tecnico, ha richiesto un parere in merito alla possibilità di coinvolgere il personale di una società *in house* nello svolgimento delle funzioni tecniche relative alle procedure di affidamento a terzi, nonché alla possibilità di riconoscere a tale personale gli incentivi tecnici previsti dalla legge.

Soffermandosi sui pareri dell'A.N.A.C. e del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e richiamando la giurisprudenza contabile sul tema, il Sindaco ha formulato i seguenti quesiti:

*a) sia ammissibile che la Città metropolitana di Roma Capitale – nell'ambito dell'affidamento alla società in house di commesse aventi ad oggetto l'espletamento delle procedure previste dal D.Lgs. 36/2023 in materia di lavori, servizi e forniture – possa coinvolgere, in forma integrata con il proprio personale, i dipendenti della società in house per lo svolgimento delle funzioni tecniche di cui all'Allegato I.10 con riguardo alle procedure di affidamento a terzi (e non nell'affidamento diretto in house "a monte");*

*b) sia conseguentemente possibile corrispondere a tali dipendenti della società in house gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 45 del D.Lgs. 36/2023, a valere sull'accantonamento (max 2%) relativo alla singola procedura/contratto, secondo i criteri di riparto stabiliti dalla disciplina interna dell'Ente, a condizione che siano definiti puntualmente le modalità, i presupposti e le cautele per evitare qualsiasi forma di doppia remunerazione".*

Il CAL, nel richiamare gli orientamenti della giurisprudenza contabile in materia in particolare le recenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia e per la Sardegna, ha evidenziato la necessità di ulteriori approfondimenti interpretativi, suggerendo di trasmettere la richiesta a questa Sezione.

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 2026, n. 1, la quale, innovando le

tradizionali funzioni della Corte, stabilisce che le Regioni, i Comuni, le Province e le Città Metropolitane possano richiedere alle Sezioni regionali pareri in materia di contabilità pubblica e, *“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 o a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

Nell’ambito della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, intestata alla Corte dei conti, il legislatore prevede, quindi, (*“anche”*) una disciplina specifica per le fattispecie concrete relative all’attuazione del PNRR, lasciando inalterata la competenza delle Sezioni regionali su fattispecie generali e astratte, sottoposta ai diversi presupposti di ammissibilità, frutto di stratificazione pretoria: la richiesta di parere deve avere ad oggetto l’interpretazione generale della normativa in materia contabile e finanziaria; deve riguardare fattispecie di rilevanza generale, caratterizzate da astrattezza e non riferibili a casi concreti; non deve contenere riferimenti a scelte discrezionali di natura politica; non deve avere una connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, né con giudizi contabili, amministrativi, civili o penali in corso.

I quesiti in esame presentano un sufficiente grado di generalità e astrattezza, tali per cui occorre valutare l’ammissibilità dell’istanza in oggetto alla luce dei consolidati orientamenti ermeneutici, con particolare riguardo alla deliberazione del 27 aprile 2004, con la quale la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva, evidenziando i soggetti legittimati alla richiesta e l’ambito oggettivo della funzione (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/2010). Sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere è ammissibile in quanto proviene, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, dal Sindaco del Città Metropolitana di Roma, quale organo politico di vertice e legale rappresentante dell’Ente; nel rispetto, quindi, delle formalità previste dalla vigente normativa.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere si configura ammissibile limitatamente ai profili, di ordine generale ed astratto, inerenti all’interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica.

In tal caso, vengono in esame le modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di particolari obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente, nonché sui pertinenti equilibri di bilancio (cfr. in tal senso Sez. Riunite, deliberazione n. 54/CONTR/2010).

Per la sua formulazione, inoltre, l'istanza non implica valutazioni di comportamenti amministrativi, connessi ad atti già adottati o a comportamenti posti in essere, suscettibili di indagine della Procura regionale, di giudizio innanzi a Sezione giurisdizionale della Corte dei conti ovvero di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o amministrativa (*ex multis*: Sezione delle Autonomie, deliberazioni nn. 24/2019, 11/2020, 17/2020, 5/2022; Sezioni riunite, deliberazione n. 54/CONTR/2010).

#### MERITO

Il Sindaco, dopo aver rappresentato le difficoltà concrete che l'Ente si trova ad affrontare, chiede, con un unico parere, se sia possibile, da un lato, coinvolgere il personale di una propria società *in house* nello svolgimento delle funzioni tecniche relative a una procedura di affidamento a terzi e, dall'altro, riconoscere al medesimo personale gli incentivi tecnici previsti dalla vigente normativa.

Per quanto rileva ai fini del primo quesito, il nuovo Codice dei contratti pubblici, nel disciplinare la materia degli affidamenti, al primo comma dell'art. 7 (rubricato "autoproduzione"), prevede che le pubbliche amministrazioni possano organizzare autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi anche attraverso l'autoproduzione; poi, al secondo comma del medesimo articolo, aggiunge che le stazioni appaltanti o gli enti concedenti possono affidare direttamente a società *in house* lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3 e sulla base di un provvedimento motivato.

La questione prospettata dall'amministrazione trova, dunque, soluzione nella disposizione codicistica, che recepisce i principi ermeneutici in materia di autorganizzazione degli enti e richiede una valutazione di convenienza economica coerente con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost.

Il secondo quesito riguarda, invece, il riconoscimento degli incentivi tecnici al personale di una società *in house*, chiamato a sopperire alle carenze qualitative interne nello svolgimento dei compiti tecnici inerenti alle procedure di affidamento a terzi.

Ciò in quanto, se da una parte l'ANAC ha escluso tale possibilità con riguardo alle società *in house* (Parere FUNZ. CONS. n. 36/2024), il Sindaco richiama espressamente gli "affidamenti a terzi" in linea con le pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che hanno esteso l'incentivazione agli affidamenti esterni caratterizzati da compiti di elevata complessità (cfr. SRC Lombardia n. 128/2025/PAR; SRC Sardegna n. 72/2024/PAR e n. 96/2022/PAR).

Le funzioni tecniche indicate nella richiesta di parere appaiono, quindi, riconducibili a quelle previste nell'Allegato I.10 del d.lgs. n. 36/2023, in coerenza con il sistema incentivante disciplinato dall'art. 45 del medesimo Codice.

Al riguardo, l'istante richiama anche il parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, n. 3174/2025, che ha fornito un'interpretazione estensiva fondata sulla distinzione tra attività tecniche incentivabili e attività ordinarie svolte in regime di autoproduzione.

In tale prospettiva, vengono citate, altresì, le pronunce delle Sezioni regionali di controllo che, muovendo dalla finalità dell'incentivo (volta a favorire l'ottimale utilizzo delle professionalità interne e a conseguire un risparmio di spesa rispetto al ricorso al mercato), evidenziano come tali emolumenti costituiscano un'eccezione al principio di onnicomprensività del trattamento economico, con la conseguenza che sono riconoscibili esclusivamente nei casi espressamente previsti dalla legge (cfr. citate SRC Lombardia, deliberazione n. 128/2025/PAR; SRC Sardegna, deliberazioni n. 72/2024/PAR e n. 96/2022/PAR).

Il riconoscimento dell'incentivo al personale della società *in house* potrebbe determinare una duplicazione della remunerazione, in quanto tale personale è già stato individuato e remunerato nell'ambito del rapporto tra ente e società.

Sul tema rileva la latitudine applicativa dell'art. 45 del d.lgs. 1° marzo 2023, n. 36.

La disposizione, al comma 1, prevede che gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'Allegato I.10 siano a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

Il comma 2 prevede, invece, che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale, nei limiti e secondo le modalità ivi indicate, fino a un massimo del 2 per cento dell'importo posto a base di gara, con possibilità di diversa modalità di retribuzione.

Il comma 3 disciplina, infine, la ripartizione delle risorse tra RUP, soggetti incaricati e collaboratori, secondo criteri definiti dalle singole amministrazioni.

Al riguardo, il Codice definisce analiticamente sia le attività tecniche incentivabili, sia le categorie di dipendenti destinatari del compenso incentivante.

Come già accennato, sul tema si sono pronunciate le Sezioni regionali di controllo, pervenendo a conclusioni in parte divergenti.

Secondo un primo orientamento, fondato sulla valorizzazione delle risorse interne e sul contenimento della spesa, l'erogazione degli incentivi è subordinata alla sussistenza dei presupposti normativi, tra cui l'adozione di un regolamento interno.

In particolare, la Sezione regionale di controllo per la Sardegna (SRC Sardegna, deliberazione n. 96/2022/PAR), in risposta a un quesito analogo, ha ribadito che condizione imprescindibile per la corretta erogazione degli incentivi è lo svolgimento di una procedura di evidenza pubblica. La pronuncia ha, altresì, precisato che la disciplina degli incentivi deve essere demandata a un apposito regolamento coerente con i criteri definiti in sede di contrattazione decentrata.

Successivamente, la medesima Sezione ha confermato tale impostazione, affermando che gli incentivi tecnici possono essere attribuiti anche al personale delle società *in house*, purché ricorra l'esternalizzazione della produzione di beni e servizi o il ricorso al mercato mediante procedura ad evidenza pubblica (SRC Sardegna, deliberazione n. 72/2024/PAR).

In tale prospettiva si è espressa anche la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, secondo cui una pubblica amministrazione può coinvolgere il personale della propria società *in house* nello svolgimento delle funzioni tecniche nell'ambito di procedure di affidamento a terzi, ai sensi dell'art. 45 e dell'Allegato I.10 del d.lgs. n. 36/2023, con possibilità di riconoscere i relativi incentivi, purché siano rispettate puntuali condizioni volte a evitare duplicazioni retributive e a garantire la coerenza con i limiti di spesa (SRC Lombardia, deliberazione n. 128/2025/PAR).

La Sezione lombarda, nel riconoscere l'applicabilità degli incentivi al personale *in house* e nel circoscrivere il perimetro alle sole procedure di affidamento a terzi,

subordina la legittimità dell'erogazione alla previa adozione di una puntuale disciplina regolamentare, finalizzata a prevenire fenomeni di duplicazione retributiva. In particolare, sviluppando le considerazioni formulate dalla stessa Sezione, risulta necessario che l'Amministrazione si doti di uno specifico disciplinare, nel quale individuare le attività tecniche incentivabili secondo l'Allegato I.10 del Codice dei contratti pubblici, nonché i criteri e le modalità di quantificazione degli incentivi, da recepire anche nella contrattazione decentrata (cfr. SRC Friuli-Venezia Giulia, n. 14/2026/PAR; SRC Lombardia, n. 128/2025/PAR). Con riferimento ai rapporti tra amministrazione controllante e società partecipate, infatti, deve essere pur sempre assicurato il rispetto dell'articolo 19, comma 5, del TUSP, che impone alle amministrazioni socie di fissare obiettivi specifici, anche pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, incluse quelle per il personale.

Sulla scia di tali indicazioni di massima, ma pervenendo a conclusioni interpretative differenti, la Sezione regionale di controllo per la Puglia si è espressa con deliberazione n. 175 dell'11 novembre 2025.

In particolare, la Sezione pugliese ha risposto al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Taranto nei seguenti termini: *“la disciplina degli incentivi tecnici prevista dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 non trova applicazione agli affidamenti posti in essere, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 1, 2 e 3 del medesimo decreto, dalle pubbliche amministrazioni nei confronti delle società in house, in considerazione dell'assenza di una relazione intersoggettiva sostanziale tra ente controllante e società controllata”*. Si è così adottata un'impostazione di inammissibilità strutturale dell'incentivo nei confronti del personale delle società *in house*, sull'assunto, enunciato nella Relazione illustrativa al nuovo Codice dei contratti pubblici, decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che la corresponsione di tali incentivi al personale della stazione appaltante risponde alla duplice finalità di conseguire *“l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione”* e di garantire *“il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni”*, a fronte dello svolgimento delle attività declinate dall'Allegato I.10 dello stesso d.lgs. n. 36/2023 e contraddistinte da una rigorosa tassatività.

Ha proseguito, rilevando che: *“a) gli incentivi tecnici ex art. 45 del d.lgs.36/2023 sono finalizzati a compensare il personale dell'amministrazione che ha redatto gli atti incentivabili. La ratio legis è di promuovere l'uso ottimale delle competenze interne di ogni amministrazione e garantire un risparmio sugli oneri che l'amministrazione dovrebbe affrontare affidando gli*

*incarichi all'esterno. Le forme di incentivazione per funzioni tecniche sono eccezioni al principio generale della onnicomprensività del trattamento economico e possono essere riconosciute solo per le attività esplicitamente e tassativamente previste dalla legge, circostanza che non si verifica nel caso degli affidamenti in house;*

*b) le attività per le quali si procede all'affidamento si sostanziano in "attività svolte in autoproduzione dalla società in house stessa e senza ricorso al mercato" che precludono l'erogazione delle misure: è stato affermato come in tal caso "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" (cfr. in termini ANAC, parere n. 36/2024 cit.);*

*c) per ottenere beni e servizi da offrire alla collettività di riferimento, la Pubblica Amministrazione reperisce le prestazioni a contenuto negoziale al proprio interno e si avvale, mediante provvedimento motivato, delle società in house che devono svolgere tali prestazioni, in maniera prevalente, nell'esclusivo interesse dell'amministrazione controllante". (SRC Puglia, deliberazione n. 175/2025/PAR cit.).*

Tale posizione è stata, altresì, confermata dalla Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia (SRC FVG, deliberazione n. 14/2026/PAR), che ha condiviso le argomentazioni della Sezione pugliese, valorizzando la specificità del modello *in house*. Quest'ultimo, infatti, si caratterizza per una carenza interna che giustifica di per sé il ricorso a tale soluzione, supportata, altresì, dalla convenienza economica rispetto all'affidamento all'esterno delle medesime attività tecniche: circostanza che esclude la possibilità di una doppia remunerazione.

In conclusione, la questione esaminata assume particolare rilevanza per due ordini di ragioni. Da un lato, per il possibile impatto a livello nazionale, considerato l'ampio e crescente ricorso delle amministrazioni (centrali e territoriali) al modello *in house* per lo svolgimento delle attività tecniche. Dall'altro, poiché l'estensione dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 anche al personale delle società *in house* potrebbe determinare significativi effetti sulla finanza pubblica, in ragione dell'incidenza dei relativi oneri sugli stanziamenti previsti negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Inoltre, in considerazione della presenza di orientamenti interpretativi non univoci emersi in seno alle Sezioni regionali di controllo, in particolare tra le Sezioni Sardegna e Lombardia (cit. SRC Sardegna, deliberazioni n. 72/2024/PAR e n. 96/22/PAR e SRC Lombardia, deliberazione n.

128/2025/PAR), da un lato, e le Sezioni Puglia e Friuli-Venezia Giulia (cit. SRC Puglia, deliberazione n. 175/2025/PAR e SRC Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 14/2026/PAR), dall'altro, si ravvisa l'esigenza di un intervento nomofilattico volto a chiarire la latitudine applicativa dell'art. 45 del d.lgs. 1° marzo 2023, n. 36 e successive modificazioni, al fine di garantirne un'interpretazione uniforme da parte di tutte le Sezioni della Corte dei conti.

**P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per il Lazio

**DELIBERA**

di sospendere la decisione sulla richiesta di parere della Città Metropolitana di Roma Capitale e di sottoporre al Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, e dell'art. 6 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, la valutazione dell'opportunità di deferire alla competente sede nomofilattica la seguente questione di massima: *“Se l'art. 45 del d.lgs. 1° marzo 2023, n. 36 possa trovare applicazione anche nei confronti del personale dipendente di una società in house incaricato dello svolgimento di compiti tecnici connessi all'esecuzione di un affidamento diretto disposto ai sensi dell'art. 7 del medesimo decreto legislativo”*.

**DISPONE**

che copia della deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di presidenza della Corte, all'Ente istante, nonché al Consiglio delle Autonomie Locali. Così deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2026.

Estensore

Giulia RUPERTO  
*f.to digitalmente*

Presidente

Franco MASSI  
*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il 27 aprile 2026

Il Funzionario preposto all'Ufficio di supporto

Aurelio CRISTALLO  
*f.to digitalmente*