



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

Presiedute dal Presidente Guido Carlino  
e composte dai magistrati

#### Presidenti di sezione:

Mauro Orefice, Salvatore Pilato, Antonello Colosimo, Maria Annunziata Rucireta, Giuseppa Maneggio, Vincenzo Palomba, Marcovalerio Pozzato, Maria Teresa Polverino, Franco Massi, Cinzia Barisano, Cristiana Rondoni, Luisa D'Evoli;

#### Consiglieri:

Paola Cosa, Giancarlo Astegiano, Vincenzo Chiorazzo, Daniele Bertuzzi, Valeria Franchi, Maria Rita Micci, Giovanni Guida, Marco Randolfi;

#### Primi Referendari:

Laura Alesiani, Tatiana Calvitto, Giuseppe Lucarini, Patrizia Esposito, Giuseppe Vella, Massimo Giuseppe Urso.

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti, n. 5 del 30 aprile 2026, di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo, ai sensi degli artt. 2, c. 2, l. 7 gennaio 2026, n. 1 e 17, c. 31, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, dell'esame e della risoluzione della questione sollevata, con deliberazione n.

46/2026/QMIG, dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio nella camera di consiglio del 14 aprile 2026 e depositata in segreteria il 27 aprile 2026;

VISTA la comunicazione con la quale, in data 4 maggio 2026, sono state convocate le Sezioni riunite in sede di controllo per il giorno 18 maggio 2026;

UDITI nell'adunanza del 18 maggio 2026, i relatori Cons. Valeria Franchi e Primo Ref. Laura Alesiani;

## PREMESSO IN FATTO

1.1. Con nota prot. n. CMRC-2026-0070631 del 20 marzo 2026, trasmessa in data 26 marzo 2026 (prot. n. 0008971) per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, il Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale ha formulato alla Sezione regionale di controllo per il Lazio, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 e dell'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, una articolata richiesta di parere in relazione ad alcune questioni interpretative afferenti all'applicazione dell'art. 45 del decreto legislativo 1° marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), in materia di incentivi per funzioni tecniche.

1.2. Nello specifico, il Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, dopo aver rappresentato carenze, qualitative e quantitative, del proprio personale tecnico, ha richiesto l'avviso della sezione regionale 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. Più precisamente, il Sindaco ha formulato i seguenti quesiti:

a) *[se] 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) [se] 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".

A sostegno della ricevibilità e dell'ammissibilità della richiesta di parere l'Ente istante ha specificato che la stessa, formulata "nell'ambito dell'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 2 della Legge 7 gennaio 2026, n. 1 e, in coordinamento, dell'art. 7, comma 8, della Legge 5 giugno 2003, n. 131" dal Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, quale organo politico di vertice e legale rappresentante dell'Ente ai sensi dell'art. 1, commi 7 e 8, della legge n. 56/2014, attiene a quesiti che, non recando riferimenti a specifiche procedure di affidamento, rivestono il carattere della generalità e dell'astrattezza e non implicano, pertanto, un'attività consulenziale su un caso concreto e specifico. Nella medesima prospettiva ha assicurato che, alla data di formulazione della richiesta, non risultano connessioni a contenziosi pendenti o a procedimenti giurisdizionali in corso su medesimi profili rispetto a quelli proposti con i quesiti, tali da determinare interferenze fra la funzione consultiva e altre funzioni della magistratura contabile o di altre giurisdizioni.

Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva ha, altresì, rimarcato come la corretta interpretazione della disciplina degli incentivi per funzioni tecniche abbia ricadute dirette sulla gestione della spesa pubblica e sui profili di sana gestione finanziaria dell'Ente donde la riconducibilità delle questioni poste all'ambito della "contabilità pubblica" in senso consultivo coerentemente con la nozione funzionale accolta in linea generale negli indirizzi della Corte dei conti.

Vagliati, pertanto, positivamente i presupposti soggettivi e oggettivi ai quali, secondo la consolidata elaborazione della magistratura contabile, è subordinato l'accesso alla funzione consultiva, nel merito, la Città metropolitana di Roma, richiamata la disciplina degli incentivi alle funzioni tecniche recata dall'art. 45 del

d.lgs. n. 36/2023, ha proceduto a una puntuale disamina delle diverse interpretazioni rese in ordine alla possibilità di riconoscere detti emolumenti anche al personale delle società *in house*.

A tal fine ha rammentato la distinzione fra l'ipotesi in cui l'Amministrazione affidi direttamente alla società *in house* l'esecuzione di un servizio/lavoro/fornitura (autoproduzione tramite *in house*) - nel qual caso, anche alla luce del parere in funzione consultiva dell'ANAC (n. 36 del 3 luglio 2024), deve escludersi l'incentivo poiché la società è equiparabile a una proiezione organizzativa dell'ente controllante e viene meno la dimensione di terzietà tipica dell'affidamento al mercato - e la diversa fattispecie in cui l'Amministrazione, quale stazione appaltante, gestisca una procedura di affidamento a terzi, avvalendosi del personale della società *in house* esclusivamente come supporto/affiancamento nello svolgimento di alcune funzioni tecniche ricomprese nell'Allegato I.10.

In relazione a tale seconda ipotesi - nella quale l'attività incentivabile resterebbe funzionalmente collegata alla gestione della procedura "verso il mercato" e l'apporto del personale *in house* opererebbe come supporto alla stazione appaltante, in alternativa al ricorso a professionalità esterne - l'ente istante ha evidenziato come possa pervenirsi a diversa soluzione richiamando le coordinate interpretative offerte dal recente parere del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti - Servizio Supporto Giuridico (n. 3174 del 30 gennaio 2025).

Nella medesima prospettiva ha, altresì, richiamato la giurisprudenza contabile sul tema, e, in particolare, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 128/2025/PAR del 23 maggio 2025, con la quale si è ritenuto compatibile, in via generale, il coinvolgimento di personale *in house* nello svolgimento di funzioni tecniche e, a determinate condizioni, la possibilità di riconoscere gli incentivi correlati, purché l'attività si collochi esclusivamente nel perimetro di affidamento a terzi e sia stata presidiata da regole puntuali (tra cui la prevenzione di qualsiasi forma di "doppia remunerazione" e il rispetto dei limiti di accantonamento/riparto).

Alla luce di tale ricostruzione – e valorizzando, in particolare, il richiamato parere del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti – la Città metropolitana di Roma Capitale ha formulato e posto all’attenzione della Sezione regionale di controllo la propria soluzione interpretativa concludendo, positivamente, in merito alla possibilità di impiego di personale della società *in house* a supporto della stazione appaltante nello svolgimento delle funzioni tecniche.

Analoghe conclusioni hanno tratto con riguardo alla possibilità di riconoscere gli incentivi correlati, anche in considerazione della *ratio iuris* dell’art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, che è quella di promuovere l’efficienza amministrativa, valorizzando professionalità impegnate in attività tecniche tassative (Allegato I.10) e riducendo il ricorso a prestazioni esterne quando l’Amministrazione riesca a reperire competenze idonee nel proprio perimetro organizzativo/funzionale.

Ha argomentato, in tal senso, che l’apporto di personale della società *in house*, quando utilizzato come supporto alla stazione appaltante per procedure verso terzi, può concorrere agli obiettivi di economicità ed efficacia, purché la disciplina applicativa sia rigorosa e presidiata in relazione ai presupposti di attivazione (carenze interne/necessità di supporto), all’effettivo svolgimento delle funzioni tecniche e alla loro riconducibilità all’Allegato I.10, all’inquadramento nel gruppo di lavoro, alle modalità di attestazione delle attività nonché di liquidazione e riparto secondo criteri predeterminati, all’esclusione di ogni forma di doppia remunerazione a favore del personale della società *in house*.

1.3. Analoga analisi è stata svolta dal Consiglio delle autonomie locali che, nel richiamare gli orientamenti della giurisprudenza contabile in materia, in particolare le recenti pronunce delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia (v. la deliberazione n. 128/2025, già sopra citata) e per la Sardegna (v. le deliberazioni n. 96/2022/PAR del 17 giugno 2022 e n. 72/2024/PAR del 9 luglio 2024), ha evidenziato la necessità di ulteriori approfondimenti interpretativi, al fine di disporre di un quadro complessivo esaustivo in ordine all’ambito applicativo della disciplina concernente gli incentivi tecnici con riguardo alle società *in house* e di acquisire l’orientamento interpretativo utile alla corretta applicazione della

normativa di riferimento, trasmettendo, pertanto, la richiesta formulata dal Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale alla Sezione regionale di controllo competente.

1.4. La Sezione regionale di controllo per il Lazio, con deliberazione n. 46/2026/QMIG del 14 aprile 2026, depositata in data 27 aprile 2026, riscontrata la sussistenza di orientamenti interpretativi non univoci emersi in seno alla giurisprudenza contabile consultiva - ed evidenziata la particolare rilevanza della questione esaminata, in ragione dell'ampio e crescente ricorso delle amministrazioni (centrali e territoriali) al modello *in house* per lo svolgimento delle attività tecniche (con possibili significativi effetti sulla finanza pubblica che l'estensione dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 anche al personale delle società *in house* potrebbe determinare) - ha sospeso la decisione sulla richiesta di parere della Città metropolitana di Roma Capitale e rimesso al Presidente della Corte dei conti una questione interpretativa di massima inerente all'applicazione dell'art. 45 del decreto legislativo 1° marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), in materia di incentivi per funzioni tecniche.

In particolare, la questione di massima è stata così formulata: *“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”*.

1.5. In via generale, la Sezione regionale di controllo per il Lazio, premesso che *“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”*, ha, in primo luogo, evidenziato che il legislatore del 2026 ha, comunque, lasciato *“inalterata”* la

competenza delle Sezioni regionali su fattispecie generali e astratte, sottoposta ai diversi presupposti di ammissibilità, frutto di stratificazione pretoria.

In tal senso la Sezione regionale ha scrutinato la richiesta di parere concludendo per l'ammissibilità della stessa sia sotto il profilo soggettivo (in quanto proviene, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, dal Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, quale organo politico di vertice e legale rappresentante dell'Ente), sia sotto il profilo oggettivo (in quanto attiene a profili generali e astratti inerenti all'interpretazione della normativa in tema di contabilità pubblica in merito alle 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, Sezioni Riunite, deliberazione n. 54/CONTR/2010). Nella prospettiva del vaglio preliminare di ammissibilità la medesima Sezione ha, altresì, rilevato che 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, ovvero oggetto di giudizio innanzi a sezioni giurisdizionali 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).

Ciò premesso, nel merito, la Sezione regionale di controllo per il Lazio, rispetto al primo quesito formulato dall'Ente, cioè se sia possibile coinvolgere il personale di una propria società *in house* nello svolgimento delle funzioni tecniche relative a una procedura di affidamento a terzi, ha risposto positivamente facendo riferimento al primo comma dell'art. 7 (rubricato "autoproduzione"), il quale prevede che le pubbliche amministrazioni possano organizzare autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi, anche attraverso l'autoproduzione, nonché al secondo comma del medesimo articolo, alla stregua del quale 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.

In tal senso la Sezione regionale ha evidenziato che la questione prospettata dall'Amministrazione trova soluzione nella disposizione codicistica in parola, 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.

Quanto al secondo quesito formulato dall'Ente, cioè se sia possibile 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, la Sezione ha rappresentato l'esistenza di un contrasto interpretativo della giurisprudenza contabile consultiva con particolare riferimento, da un lato, agli orientamenti delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia e la Sardegna (v. SRC Lombardia, deliberazione n. 128/2025/PAR e SRC Sardegna, deliberazioni n. 72/2024/PAR e n. 96/22/PAR, già citate), e, dall'altro, delle Sezioni regionali per la Puglia e il Friuli-Venezia Giulia (v. SRC Puglia, deliberazione n. 175/2025/PAR del 15 novembre 2025 e SRC Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 14/2026/PAR del 30 marzo 2026).

Sul punto la medesima Sezione ha evidenziato come tali ultime deliberazioni concludano per una inammissibilità strutturale dell'incentivo nei confronti del personale delle società *in house*, sull'assunto, enunciato nella Relazione illustrativa al nuovo Codice dei contratti pubblici, che la corresponsione di tali incentivi al personale della stazione appaltante risponda 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.

In particolare, è stata valorizzata la specificità del modello *in house*, che 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 (v., in tal senso, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia n. 14/2026).

Ravvisando, pertanto, orientamenti interpretativi non univoci in seno alla giurisprudenza contabile consultiva la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha rimesso al Presidente della Corte la questione di massima sopra riportata in considerazione della particolare rilevanza della stessa.

1.6. Con successiva ordinanza del 30 aprile 2026 il Presidente della Corte dei conti, valutata la rilevanza a fini nomofilattici della questione prospettata, ne ha deferito la risoluzione – ai sensi degli artt. 2, comma 2, della legge 7 gennaio 2026 n. 1 e 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 – alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

## CONSIDERATO IN DIRITTO

### **La funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite: questioni preliminari**

2. Rileva, preliminarmente, il Collegio che l'esame della questione di massima – incentrata, per come prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, sulla corretta interpretazione dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 e sulla applicabilità dello stesso *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* – non può prescindere dalla delibazione di alcune problematiche, di carattere generale, relative alla funzione consultiva alla luce delle novità normative recate dalla legge n. 1/2026, che assumono rilievo e carattere preliminare per la corretta individuazione del quadro normativo entro cui la stessa questione va a collocarsi.

Ciò, peraltro, anche in ragione del tenore della richiesta di parere sottesa, siccome formulata dall'Ente istante ai sensi della legge n. 131/2003 e della legge n. 1/2026 - e conseguentemente articolata secondo modalità procedurali che evocano entrambe le discipline normative (analitica disamina dei presupposti ricevibilità e di

ammissibilità - trasmissione mediante Cal ai sensi della legge n. 131/2003 - puntuale prospettazione della soluzione interpretativa ai sensi della legge n. 1/2026) - nonché della circostanza che, *medio tempore*, risulta spirato il termine perentorio di 30 giorni di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 1/2026.

In questa prospettiva, pur in difetto di una specifica domanda formulata dalla Sezione remittente, in coerenza con l'ordinanza di deferimento resa dal Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 1/2026 nonché dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, il Collegio è chiamato, preliminarmente e per quanto di precipuo interesse rispetto alla questione all'esame, a perimetrare la portata della novella recata dalla citata legge n. 1/2026, anche in relazione alla tradizionale funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo *ex lege* n. 131/2003, così da accertare la propria competenza a rendere una pronuncia nomofilattica sulla questione di cui trattasi e la disciplina alla stessa applicabile.

2.1. Come noto l'art. 2 della legge n. 1/2026, sotto la rubrica "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica", ha introdotto una disciplina che ha inciso la materia della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile tanto dal punto di vista sostanziale che procedurale.

Indubbio carattere di novità assume, sotto il profilo sostanziale, la competenza a rendere pareri "*in materia di contabilità pubblica, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico*", assegnata alla Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni, "*anche con 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), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro*".

Di qui un'importante, anche se non del tutto inedita, deroga al tradizionale, e consolidato, principio di generalità e astrattezza della questione prospettata - o, comunque, della sua riconducibilità a un quesito di portata generale - che, da sempre, informa la funzione consultiva della Corte dei conti, e segnatamente quella

delle sezioni regionali di controllo, alle quali, peraltro, detta deroga si estende a mente della seconda parte del citato comma 1 dell'art. 2.

In argomento, invero, si ricorda che già la legge 23 dicembre 2021, n. 238, all'art. 46, nel dichiarato intento di uno sviluppo della funzione consultiva, evocato dalla rubrica, aveva previsto una disciplina analoga in relazione all'ampliamento di detta funzione limitatamente, però, alla possibilità per le Sezioni Riunite in sede di controllo di rendere pareri in relazione alle sole *"risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR"* e circoscrivendone l'oggetto, per la funzione da esercitarsi in sede territoriale, alle *"condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR"*.

Tale disposizione, correlata all'attuazione del Regolamento (UE) 2021/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 e finalizzata a *"un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027"*, è rimasta, peraltro, di fatto, inattuata tanto che, alla luce della diversa, e più ampia formulazione della norma di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026, parrebbe difficile ipotizzare uno specifico - e residuo - ambito di applicabilità.

Parimenti innovativa è la previsione di cui al comma 2 del citato art. 2 che, sotto il profilo procedurale, introduce un termine perentorio di trenta giorni entro cui devono rendersi i pareri richiesti nonché il meccanismo - assolutamente eccentrico (cfr. Sezioni Riunite in sede consultiva n. 4/2025/CONS) data la natura magistratuale delle funzioni nell'esercizio delle quali è resa l'attività consultiva - in forza del quale, ove detto termine decorra inutilmente, il parere si intende reso in senso conforme alla prospettazione dell'amministrazione, con conseguente effetto scudante ai fini dell'esclusione della colpa grave, ovvero, in senso negativo, ove l'amministrazione non abbia offerto alcuna soluzione interpretativa.

Di rilevante portata è, da ultimo, la modifica recata alla funzione nomofilattica, sinora oggetto di un regime differenziato e di un riparto di attribuzioni tra le Sezioni Riunite (ex art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009) e la Sezione delle Autonomie (ex

art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012), che viene, di contro, intestata, *tout court*, alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in relazione all'attività consultiva esercitata tanto dalla Sezione centrale di legittimità quanto dalle sezioni regionali.

In coerenza e continuità, anche terminologica, con l'analogia disciplina introdotta - ancorché ai limitati fini sopra evidenziati - dall'art. 46 della legge n. 238/2021, la disposizione all'esame assegna alle Sezioni Riunite la funzione di garantire la coerenza e l'uniformità dell'attività consultiva esercitata dalla Sezione centrale di legittimità e dalle sezioni regionali della Corte dei conti significativamente modificando il sistema previgente nell'ambito del quale, peraltro, a fronte delle attribuzioni, concorrenti e pur distinte, della Sezione delle Autonomie e delle Sezioni Riunite, il Presidente della Corte dei conti svolgeva un importante ruolo di regolazione del corretto accesso alla funzione nomofilattica che potrebbe, allo stato, ritenersi non più attuale.

2.1.1. Ne consegue, all'evidenza, un intervento normativo che incide in maniera significativa, ma di fatto asistemica, sui precedenti assetti della funzione consultiva minandone la complessiva coerenza anche in ragione della mancanza di disposizioni di coordinamento e raccordo con le discipline previgenti.

In tal senso, la Corte dei conti, chiamata a rendere parere ai sensi dell'art. 1 del r.d.l. n. 273/1939, ha formulato osservazioni in relazione al disegno di legge di cui trattasi e, ancor prima, in relazione ai diversi articolati normativi, rilevando criticità ed aporie che sono state rese palesi dalle questioni interpretative - peraltro, definite con soluzioni non del tutto univoche - che si sono poste in sede di prima applicazione (cfr. pareri Sezioni Riunite in sede consultiva, 4/2025/CONS, n. 3/2024/CONS e n. 5/2021/CONS).

In disparte le questioni scrutinate dalla Sezione centrale di legittimità in ordine alle questioni di rito afferenti alla "nuova" funzione consultiva alla stessa intestata, che non appaiono di immediato rilievo ai fini della presente pronuncia, con specifico riguardo al rapporto tra l'art. 2 della legge n. 1/2026 e l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e alla perimetrazione dei rispettivi ambiti, il Collegio evidenzia come si siano delineati, sul punto, tre diversi filoni interpretativi.

2.1.2. Un primo orientamento, pur con percorsi argomentativi differenziati, muovendo da una lettura restrittiva dell'art. 2, ritiene che tale disposizione normativa non abbia, in alcun modo, inciso sull'attività consultiva generale in materia di contabilità pubblica di cui all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2011 e rimarca, di contro, come l'ambito applicativo della stessa debba circoscriversi alle sole questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro ed 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 (cfr. SRC Veneto, deliberazione n. 42/2026/PAR-PNRR, SRC Umbria, deliberazione n. 17/2026/PAR, SRC Campania, deliberazioni n. 79/2026/PAR e n. 87/2026/PAR, SRC Sicilia deliberazioni n. 12/2026 e 54/2026, SRC Piemonte deliberazioni n. 21/2026 e 41/2026).

Plurimi argomenti sono offerti a conforto di tale impostazione.

Rilievo prioritario è assegnato agli esiti dei lavori preparatori e, in particolare, alla relazione alla proposta di legge A.C n. 1621 laddove con riguardo all'art. 2 - e alla peculiare esimente introdotta - si specifica che la disposizione opera per tutte le amministrazioni (anche regionali e locali) ma solo per i provvedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC e per i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro.

A ulteriore sostegno di tale lettura minimale della novella normativa sono richiamate le osservazioni formulate dalle Sezioni Riunite in sede consultiva, dapprima, con il parere 3/2024/CONS e, successivamente, con il parere n. 4/2025/CONS in merito alla strumentalità delle previsioni proposte in tema di funzione consultiva rispetto all'acquisizione di un titolo di esonero dalla responsabilità erariale, piuttosto che quale presidio ai fini della garanzia della legalità finanziaria sostanziale nell'attuazione del PNRR e del PNC, nonché alla riferibilità delle norme in commento ai soli provvedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC e ai soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro.

Ostacoli di carattere sistematico sono, inoltre, rinvenuti nelle conseguenze che dovrebbero riconnettersi a una interpretazione estensiva dell'art. 2 della legge n. 1/2026 con riguardo all'applicazione generalizzata all'attività consultiva del termine perentorio - e dei correlati effetti - e in relazione alla sostanziale abrogazione dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, norma fondante della funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo, a cui osterebbe, tuttavia, la sua natura peculiare, se non rinforzata, quale disposizione attuativa dell'art. 118 della Cost.

D'altro canto, parimenti nell'ottica di una ricostruzione volta ad assicurare coerenza al complesso delle funzioni intestate alla magistratura contabile, è stato osservato (cfr. SRC Regione siciliana n. 12/2026) *“come l'attribuzione di una competenza consultiva generale alla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti sarebbe, scarsamente, compatibile con le attribuzioni assegnate dall'ordinamento alla medesima Sezione (che si esprime esclusivamente sugli atti del Governo sottoposti a registrazione nell'ambito del controllo preventivo di legittimità), e come un'interpretazione restrittiva risulti maggiormente compatibile con il sistema, che ha potenziato l'ambito degli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità proprio per i contratti connessi all'attuazione del PNRR e per gli investimenti complementari (PNC)”*.

Di qui, dunque, una rigorosa perimetrazione delle discipline all'esame anche con riferimento ai rispettivi presupposti di ammissibilità.

2.1.3. A diverse e opposte conclusioni perviene altro, e allo stato isolato, orientamento, propugnato dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia.

Tale Sezione, alla stregua di una interpretazione dell'art. 2 strettamente aderente al dato letterale, e incentrata sulla valenza della locuzione “anche” di cui al comma 1, oltre che della clausola di esclusione di responsabilità (operante in ogni caso), qualifica la disposizione in parola come *“disciplina complessiva della funzione consultiva della Corte dei conti”*, assegnando alla stessa un'ampia e generale portata con conseguente possibilità di rendere pareri su *questioni giuridiche (afferenti alla contabilità pubblica) originate da fattispecie (necessariamente) concrete»* anche *«in settori diversi dall'attuazione del PNRR e PNC»* (Sez. Contr Lombardia, deliberazioni n. 75/2026/PAR, n. 84/2026/PAR e n. 102 /2026/PAR).

Tale lettura estensiva si correla e si iscrive nell'ambito di una ricostruzione della legge n. 1/2026 in termini di ampliamento e di rafforzamento della funzione consultiva alla stregua della quale, peraltro, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia non perviene, così come rimarcato dalla Sezione regionale di controllo per la Campania (cfr. SRC n. 79/2026/PAR), ad un superamento, in via di abrogazione implicita, dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, di cui, anzi, in un recente parere, riconosce la persistente vigenza (cfr. SRC n. 160/2026/PAR).

Naturale corollario di tale impostazione è, sotto il profilo procedurale, l'estensione a tutte le richieste di parere, anche a quelle afferenti a quesiti in materia di contabilità pubblica generale, non connesse al PNRR e al PNC, delle verifiche relative alle condizioni speciali di ammissibilità di cui all'art. 2 (estraneità delle questioni poste ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità e a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre), che vanno, pertanto, a integrare quelle ordinariamente svolte.

2.1.4. Un terzo orientamento, elaborato dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna (cfr. deliberazioni n. 14/2026/PAR, n. 15/2026/PAR e n. 16/2026), prospetta un'articolata ricostruzione dell'art. 2 che, prendendo le mosse dal tenore letterale dello stesso – in particolare dall'avverbio “anche” cui si assegna un valore rafforzativo e non limitativo – nonché dalla sua rubrica intitolata “Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”, disattende la lettura riduttiva dianzi richiamata che, peraltro, limiterebbe la vigenza della novella normativa a un arco temporale assolutamente contenuto e coincidente con l'attuazione del PNRR e del PNC .

Valorizzando, altresì, ragioni di ordine logico-sistematico e la *ratio legis*, la stessa ricostruzione conclude, di contro, nel senso del consolidamento di una competenza generale della magistratura contabile a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», formulati su questioni generali ed astratte, da vagliarsi secondo i consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva, alla quale, in continuità con quanto era già stato previsto dall'art. 46, comma 2, della legge n. 238/2021 sopra citato, va ad affiancarsi una funzione consultiva ulteriore,

in materia di contabilità pubblica, 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)».

Ne consegue la coesistenza di due istituti diversi e differenziati, quanto a presupposti e modalità procedurali, che troverebbe, peraltro, giustificazione proprio nelle loro rispettive, ontologiche, peculiarità - laddove l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 costituisce attuazione dell'art. 118 della Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative di regioni ed enti locali, mentre "l'art. 2 struttura la funzione consultiva nel diverso prisma della responsabilità erariale, oggetto di esimente secondo quanto previsto dal comma 2" (cfr. deliberazioni citate).

Correlativamente, sotto il profilo procedurale, le verifiche delle condizioni speciali di ammissibilità sono circoscritte alle sole fattispecie concrete e afferenti all'attuazione del PNRR e del PNC.

In tale contesto ricostruttivo è, nondimeno, rinvenuto un tratto unificante delle due forme di funzione consultiva nella previsione del termine perentorio di 30 giorni entro il quale il parere deve essere reso.

Analoga impostazione è stata recepita dalla Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato che, in occasione delle prime pronunce e delle riflessioni rese in merito alla ricostruzione della funzione consultiva alla stessa intestata dall'art. 2 della legge n. 1/2026, ha collocato l'innovativa competenza a rendere pareri in relazione alle richieste provenienti da amministrazioni centrali o da altri organismi di diritto pubblico "nell'ambito un disegno evolutivo rivolto ad assicurare l'accesso all'attività consultiva, in modo parallelo ed in condizioni di parità, anche a soggetti giuridici titolari di funzioni di rilievo nazionale garantendo quel supporto tecnico della magistratura contabile che l'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 - archetipo normativo originario delle attribuzioni consultive in argomento - contemplava unicamente a beneficio del sistema delle autonomie territoriali" (cfr. SCCLEG/8/2026).

D'altro canto, in coerenza con tale linea interpretativa, la medesima Sezione nello scrutinare le questioni di ammissibilità delle richieste di parere, segnatamente quelle di ammissibilità soggettiva, ha fatto ampio ricorso ai principi elaborati in materia dalle sezioni regionali di controllo in relazione all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

2.1.5. Così richiamati i tratti salienti dei diversi orientamenti, sin qui emersi in ordine al rapporto tra la tradizionale funzione consultiva e la novella di cui alla legge n. 1/2026, osserva il Collegio come la deliberazione di rimessione non rechi una specifica valutazione sul punto.

Nondimeno dall'esame della stessa può ritenersi che la Sezione regionale di controllo, laddove ha precisato che la legge n. 1/2026 ha lasciato inalterata "la competenza delle Sezioni regionali su fattispecie generali e astratte, sottoposta ai diversi presupposti di ammissibilità, frutto di stratificazione pretoria", abbia ricondotto la richiesta di parere di cui trattasi nell'alveo dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 alla stregua del quale, peraltro, ha scrutinato i presupposti di ammissibilità oggettiva e soggettiva.

D'altro canto, la stessa sospensione della pronuncia - e la conseguente sottoposizione della questione al Presidente della Corte dei conti - è operata 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 e non reca alcun riferimento alla nuova disciplina della funzione nomofilattica di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 1/2026.

A tal riguardo evidenzia, peraltro, il Collegio come, in ragione della rilevanza che la questione posta assume dal punto di vista del coordinamento della finanza pubblica (v., *infra*, punto n. 3), queste Sezioni Riunite avrebbero, comunque, competenza a pronunciarsi anche in relazione all'art. 17, comma 31, del d.l. n. 78/2009; nondimeno, come sopra precisato, si rende necessario qualificare la richiesta all'esame e valutare gli effetti che devono riconnettersi all'avvenuto decorso, già al momento del deposito della deliberazione, del termine dei 30 giorni, attesa la natura perentoria dello stesso.

Sul punto queste Sezioni Riunite ritengono, *iure condito*, di pervenire alle conclusioni, di seguito, specificate, ferme le discipline speciali previste per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La novella recata dall'art. 2 della legge n. 1/2026 si inserisce nell'ambito di un percorso evolutivo di progressivo consolidamento e rafforzamento della funzione consultiva della Corte dei conti che - muovendo dall'archetipo tratteggiato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, originato, peraltro, da un particolare e rinnovato contesto ordinamentale - si è andata, nel tempo, arricchendo di nuovi contenuti e modalità procedurali, nell'intento di rispondere, al contempo, all'emersione di nuove esigenze di certezza, soprattutto in contesti operativi caratterizzati da elevata incertezza interpretativa, e di tempestività dell'azione amministrativa.

Ritiene il Collegio che, alla luce di tale percorso evolutivo, non possano condividersi ricostruzioni e letture minimali, volte a circoscrivere l'ambito di operatività della nuova disciplina alle sole fattispecie concrete inerenti all'attuazione del PNRR e del PNC, in quanto non coerenti con il dato positivo offerto dalla rubrica della disposizione - che rimanda all'attività consultiva della Corte dei conti - ma, soprattutto, con il tenore letterale dell'art. 2 della legge n. 1/2026.

Nell'ottica di una ricostruzione unitaria della funzione consultiva, detta disposizione, per come articolata, consolida la tradizionale competenza, in capo alle sezioni regionali, a rendere pareri, in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, su questioni generali ed astratte che estende, intestandola alla Sezione centrale di legittimità, anche nei confronti delle amministrazioni centrali e degli organismi di diritto pubblico (cfr. SCCLEG/8/2026).

D'altro canto, introduce una funzione consultiva ulteriore 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 (PNC), subordinata alla ricorrenza di determinate condizioni speciali di ammissibilità, riferibile tanto alla Sezione centrale di legittimità quanto alle sezioni regionali di controllo.

Deve, pertanto, disattendersi, altresì, l'interpretazione resa dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia che assegna all'art. 2, in relazione alla locuzione "anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete", una portata, ampia e generale, atteso che la stessa varrebbe ad accreditare come regola generale l'eccezione che lo stesso legislatore ha ritenuto di contenere entro precisi limiti.

Alla stregua di una interpretazione strettamente letterale dell'art. 2, tratto unificante delle due forme di attività consultiva è la previsione, per entrambe, di un termine perentorio di 30 giorni entro cui rendere il parere, riconnettendosi alla mancata resa dello stesso preciso effetto, anche esimenti in relazione all'esclusione della colpa grave.

Si tratta di un meccanismo inedito su cui si sono appuntate, come già evidenziato, le osservazioni critiche di queste Sezioni Riunite, ancorché in sede consultiva, che hanno rimarcato l'incompatibilità dello stesso con la natura della Corte dei conti quale magistratura speciale, ai sensi degli articoli 100 e 103 della Costituzione - e con la sua posizione di terzietà e imparzialità - rilevando, peraltro, come risulti snaturata la funzione consultiva, trasformata "da presidio tecnico-giuridico a strumento procedurale svuotato di effettività con il rischio di un uso distorto e opportunistico della stessa finalizzata, non già, a ricevere indicazioni giuridicamente fondate ma ad ottenere una copertura preventiva rispetto a una paventata responsabilità amministrativa" (cfr. SS.RR. delib. n. 4/2025/CONS).

Nel ribadire le censure già formulate, sotto diverso profilo, il Collegio deve, peraltro, evidenziare che la *fiction iuris* tratteggiata dall'art. 2 della legge n. 1/2026 rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere non potendo assegnarsi all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale e dovendo escludersi, in ogni caso, che allo spirare del termine possono riconnettersi effetti preclusivi.

In tal senso la pronuncia sulla richiesta di parere non può considerarsi inibita, per intervenuta scadenza del termine perentorio di 30 giorni, - in special modo laddove l'interpretazione prospettata dall'amministrazione non sia condivisibile - né la stessa può ritenersi *inutiliter data*, soprattutto, laddove l'amministrazione non abbia

ancora posto in essere alcuna attività e fermo, comunque, il dovere di conformarsi nell'azione amministrativa futura nel caso abbia già provveduto.

A sostegno di tale ricostruzione milita, in primo luogo, la natura magistratuale delle funzioni nell'esercizio delle quali è resa l'attività consultiva, alle quali non possono applicarsi, nemmeno surrettiziamente, categorie proprie della funzione amministrativa, quali la consumazione del potere, il silenzio assenso, nonché la primaria finalità assoluta della funzione consultiva quale "presidio di coerenza costituzionale e di necessario ossequio al canone della legalità nell'ambito della materia della contabilità pubblica" (cfr. SRC Emilia Romagna deliberazione n. 14/2026).

Tali conclusioni, peraltro, non inficiano la natura perentoria del termine fissato, con finalità acceleratorie dell'*iter* procedurale, dall'art. 2 né esimono le sezioni dal rispettarlo rendendo il parere tempestivamente: ciò al fine di evitare la formazione di interpretazioni implicite che - per quanto limitate all'ente istante e prive di una portata generale nei sensi sopra precisati - dequotano la funzione consultiva, introducendo elementi di incertezza interpretativa che contraddicono la richiamata finalità di garanzia.

Indicativo di una complessiva riconduzione della funzione consultiva a un assetto unitario è l'intestazione della funzione nomofilattica alle Sezioni Riunite con superamento del pregresso regime, sopra già richiamato, che vedeva un riparto di competenze tra le stesse Sezioni Riunite e la Sezione delle Autonomie.

A tal riguardo, ancorché non rilevi, in questa sede, lo scrutinio della questione relativa al se e in che misura possa ritenersi ancora vigente l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 e la correlata funzione nomofilattica della Sezione delle Autonomie, rispetto alla materia della contabilità degli enti territoriali, il Collegio esprime l'auspicio che, nell'ambito di una più ampia riconsiderazione della disciplina, il legislatore abbia in adeguata considerazione lo specifico *expertise* di detta Sezione e la funzione di ausilio che la stessa ha assolto in favore degli enti territoriali in corrispondenza di importanti novità normative (tra tutte, ma non solo, la riforma in materia di armonizzazione contabile, di cui al d.lgs. n. 118/2011, e quella recata dal

d.l. n. 174/2012, in tema di rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti).

In ogni caso, alla stregua della ricostruzione unitaria che precede e nell'ottica di una continuità/integrazione tra la legge n. 131/2003 e la legge n. 1/2026, deve ritenersi non incisa la particolare forma di attività consultiva disciplinata dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 113/2016, in merito alla possibilità di richiedere pareri direttamente alla Sezione delle Autonomie da parte delle Regioni, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, nonché, per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, da parte dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

Analoghe conclusioni ritiene il Collegio di trarre con riferimento alla specifica funzione di orientamento intestata alla Sezione delle Autonomie dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. b), del d.l. n. 91/2014, atteso che la stessa - oltre a non porre problemi di compatibilità con la funzione nomofilattica assegnata alle Sezioni Riunite - corrisponde a quella esigenza di certezza, coerenza e uniformità sottesa all'art. 2.

Nella medesima prospettiva *de iure condendo*, tenuto conto dell'evenienze fattuali che hanno caratterizzato la richiesta di parere all'esame, queste Sezioni Riunite non possono sottacere come il termine di trenta giorni appaia incongruo laddove si intenda accedere alla funzione nomofilattica che, quindi, potrebbe risultare compressa e inficiata in punto di effettività; in tal senso, nell'ambito di una più ampia riconsiderazione della disciplina, sarebbe auspicabile, pertanto, la previsione di un'ipotesi di sospensione del termine perentorio di cui al comma 2 dell'art. 2 della legge n. 1/2026, qualora la Sezione centrale per il controllo di legittimità o le sezioni regionali di controllo, a cui è stato richiesto il parere, ritengano di rivolgersi alle Sezioni Riunite in sede di controllo per sollevare una questione di nomofilachia.

In continuità con le precedenti acquisizioni, resta, peraltro, fermo che l'attività consultiva affidata alla Corte dei conti, anche alla luce del nuovo art. 2, comma 2, della legge n. 1/2026, per la sua provenienza da un organo ausiliario di rilevanza

costituzionale e a composizione magistratuale - e connotato, dunque, da una posizione di neutralità, indipendenza e imparzialità (cfr. deliberazioni Sezioni Riunite in sede consultiva nn. 3/2024 e 4/2025) - esula dal concetto di attività consulenziale apprestata in favore di singoli apparati burocratici, dovendosi, piuttosto, configurare come una forma di collaborazione istituzionale.

Conclusivamente deve, quindi, ritenersi che la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali *ex* legge n. 131/2003 sia stata integrata, in chiave evolutiva e di rafforzamento, dalla legge n. 1/2026 che ha, dal punto di vista sostanziale, mantenuto ferma la natura generale e astratta della funzione consultiva stessa, limitando all'attuazione del PNRR e del PNC la possibilità di rendere pareri "su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete", ed ha, sotto il profilo procedurale, introdotto, per tale "nuovo paradigma della funzione consultiva", l'apparato regolatorio di cui all'art. 2 della legge n. 1/2026 (termine perentorio di trenta giorni/"speciale" effetto scudante, anche connesso allo spirare del termine/nomofilachia delle Sezioni Riunite), che, parimenti, completa ma non elide quello precedente.

Conseguentemente rimangono fermi, altresì, i principi e gli approdi giurisprudenziali, anche in relazione all'ammissibilità delle richieste di parere, maturati nella vigenza della legge n. 131/2003, che, in tal senso, mantiene la valenza di "*Grundnorm*" della funzione consultiva.

In tal senso, e con specifico riferimento alla trasmissione delle richieste di parere, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, espressamente disciplinato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, alla luce delle considerazioni svolte, si ritiene che, seppur non prevista dalla legge n. 1/2026, detta modalità risulta ancora attuale e dovrebbe, anzi, essere osservata, laddove operativa, atteso che la stessa, lungi dal comportare un aggravamento procedurale, potrebbe contribuire ad una migliore razionalizzazione ed efficientamento della stessa attività consultiva in sede territoriale.

In ogni caso, data l'importanza che, nell'attuale disciplina dell'attività consultiva, assume il termine per adottare il parere è necessario che l'ente territoriale trasmetta

la richiesta con modalità telematiche, eventualmente dedicate, che forniscano certezza del momento della trasmissione.

2.1.6. Fatta applicazione di tale opzione interpretativa alla richiesta di parere all'esame e alle connesse questioni preliminari, ritiene il Collegio che, in disparte la qualificazione offerta dalla Città metropolitana di Roma Capitale, non vincolante per l'interprete dovendo, a tal fine, valorizzarsi il contenuto sostanziale della richiesta di parere (cfr. deliberazione n. 14/2026 Sezione regionale Emilia-Romagna), la stessa è da ricondursi all'art. 2 della legge n. 1/2026 nell'alveo del nuovo paradigma della funzione consultiva come sopra richiamato.

Deve, pertanto, riconoscersi - ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1/2026 - la competenza di queste Sezioni Riunite sulla questione come prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, non riconnettendosi all'avvenuto decorso del termine di cui al medesimo articolo alcun effetto preclusivo.

**La questione di merito. L'applicabilità dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 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**

3. Con la questione di massima oggetto di deferimento, come già rappresentato nella premessa in fatto della presente deliberazione (a cui si rinvia), la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha chiesto se, attraverso un'estensione analogica dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, un'Amministrazione possa riconoscere gli incentivi tecnici al personale dipendente della propria società partecipata *in house*, chiamato a sopperire alle carenze qualitative e quantitative interne nello svolgimento dei compiti tecnici inerenti alle procedure di affidamento a terzi, con specifico riferimento alla fattispecie, peculiare, in cui tale personale della società *in house* "**affianchi**" i dipendenti della stessa Amministrazione nello svolgimento di alcune funzioni tecniche di cui all'Allegato I.10 del medesimo decreto nell'ambito di un processo realizzativo/acquisitivo relativo ad una procedura di affidamento a terzi (lavori/servizi/forniture).

Più precisamente, rispetto ai due quesiti formulati nella richiesta di parere trasmessa dal Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, sopra richiamati, la Sezione regionale di controllo per il Lazio, nel merito, ha risposto positivamente al primo quesito facendo riferimento all'art. 7 (rubricato "autoproduzione"), rinvenendo, quindi, la soluzione nella disposizione codicistica in parola, 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.

Quanto al secondo quesito, la Sezione ha rappresentato l'esistenza di un contrasto interpretativo in seno alla giurisprudenza contabile consultiva con particolare riferimento, da un lato, agli orientamenti delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia e la Sardegna (v. SRC Lombardia, deliberazione n. 128/2025/PAR e SRC Sardegna, deliberazioni n. 72/2024/PAR del 9 luglio 2024 e n. 96/22/PAR del 17 giugno 2022, già sopra citate), e, dall'altro, delle Sezioni regionali per la Puglia e il Friuli-Venezia Giulia (v. SRC Puglia, deliberazione n. 175/2025/PAR del 15 novembre 2025 e SRC Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 14/2026/PAR del 30 marzo 2026, già sopra citate), come sopra rappresentato (v., *supra*, punto n. 1.5).

Proprio in relazione alla presenza di orientamenti interpretativi non univoci in seno alla giurisprudenza contabile consultiva e per la particolare rilevanza della questione, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha rimesso al Presidente della Corte la questione di massima oggetto dell'odierna adunanza, come sopra riportata.

*3.1. In via preliminare la disciplina e la ratio dell'istituto degli incentivi per funzioni tecniche*  
Come è noto, l'istituto degli incentivi per funzioni tecniche, disciplinato dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, oggetto poi di una dettagliata regolamentazione nell'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, è oggi disciplinato dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023.

Detta disposizione, "sebbene semplificata rispetto alla versione precedente, reca una disciplina non limitata alle linee generali ma estesa a profili di dettaglio" nell'intento

dichiarato di “prevenire le incertezze in cui incorrono le amministrazioni nella fase applicativa” (cfr. Relazione illustrativa al d.lgs. n. 36/2023).

Rilevano, in particolare:

- il comma 2, che, al fine di evitare un’espansione incontrollata della spesa (v. deliberazione n. 6/SEZAUT/2018/QMIG), individua un limite percentuale delle risorse che, a valere sugli stanziamenti delle procedure di affidamento, possono essere destinate alla remunerazione delle funzioni tecniche, disponendo che *“le stazioni appaltanti e gli enti concedenti destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dal proprio personale specificate nell'allegato I.10 e per le finalità indicate al comma 5, a valere sugli stanziamenti di cui al comma 1, in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento (...);*
- il comma 3, a mente del quale *l’80 per cento delle risorse di cui al comma 2, è ripartito, per ogni opera, lavoro, servizio e fornitura, tra il RUP e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2, nonché tra i loro collaboratori”,* facendo rinvio, per la determinazione dei criteri di riparto delle somme, alla disciplina di ciascuna amministrazione;
- il comma 4, ai sensi del quale *“l’incentivo di cui al comma 3 è corrisposto dal responsabile di servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal destinatario dell’incentivo di cui al comma 2. L’incentivo di cui al comma 3 è corrisposto al personale con qualifica dirigenziale in deroga al regime di onnicomprensività di cui all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e alle analoghe disposizioni previste dai rispettivi ordinamenti del personale in regime di diritto pubblico. (...) Incrementa altresì le risorse di cui al comma 5 la parte di incentivo che corrisponde a prestazioni non svolte dal proprio personale, perché affidate a personale esterno all'amministrazione medesima oppure perché prive dell'attestazione del dirigente o del responsabile di servizio”.*

Quanto all’individuazione delle attività tecniche suscettive di remunerazione, l’art. 45 richiama le attività tecniche indicate nell’Allegato I.10, aggiornato più volte (di

recente con il d.l. 21 maggio 2025, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 18 luglio 2025, n. 105), che reca un elenco dettagliato e tassativo di attività fra le quali è ricompresa *“la collaborazione all’attività del responsabile unico del progetto (responsabili e addetti alla gestione tecnico-amministrativa dell’intervento)”*.

Occorre, in via preliminare, osservare che quel che accomuna le diverse discipline che si sono succedute nel tempo è la circostanza che gli incentivi per funzioni tecniche sono compensi previsti in favore dei **dipendenti** delle amministrazioni aggiudicatrici (ad oggi la formulazione della disposizione si riferisce specificatamente al *“proprio personale”* – sulla possibilità che gli incentivi siano riconosciuti anche a dipendenti di altra amministrazione ai sensi dell’art. 45, comma 4, v., *infra*, punto n. 3.4), a fronte dello svolgimento di determinate attività finalizzate alla conclusione di appalti di lavori, servizi e forniture, in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione enunciato all’art. 24, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (v., in tal senso, la deliberazione della Sezione regionale di controllo della Lombardia n. 369/2025/PAR del 12 novembre 2025).

*Ratio iuris* dell’art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 è, invero, quella di promuovere l’efficienza amministrativa valorizzando le professionalità interne impegnate in attività tecniche (secondo quanto tassativamente indicato nell’Allegato I.10) e riducendo, così, il ricorso a prestazioni esterne.

Come si legge, infatti, nella già citata Relazione illustrativa al nuovo Codice, finalità dell’istituto degli incentivi per funzioni tecniche *“è quella di stimolare, attraverso la corretta erogazione degli incentivi, l’incremento delle **professionalità interne all’amministrazione** e il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni”* (enfasi aggiunta): l’attenzione del legislatore è, pertanto, rivolta alla valorizzazione, anche economica, delle delicate funzioni tecniche associate alle procedure di *procurement* della PA, se svolte all’interno della stazione appaltante o, in caso di delega da parte di quest’ultima, se svolte all’interno della centrale di committenza, in contrapposizione all’opzione del relativo affidamento all’esterno (ciò indipendentemente dalla veste giuridica formale del soggetto delegante: v., in tal

senso, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 207/2024/PAR del 5 luglio 2024).

### *3.2. Gli orientamenti della giurisprudenza contabile consultiva non univoci rappresentati nella deliberazione di remissione*

In relazione alla questione di massima rimessa dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, quest'ultima, come già ricordato, ha evidenziato l'esistenza di orientamenti non univoci da parte della giurisprudenza contabile consultiva.

#### *3.2.1. L'orientamento che ha esteso l'incentivazione*

La Sezione remittente, da un lato, richiama la giurisprudenza contabile che ha esteso l'incentivazione agli affidamenti esterni caratterizzati da compiti di elevata complessità.

Il riferimento è, in particolare, alle pronunce, in sede consultiva, delle Sezioni regionali della Lombardia e della Sardegna (v. SRC Lombardia, deliberazione n. 128/2025/PAR e SRC Sardegna, deliberazioni n. 72/2024/PAR e n. 96/22/PAR, già citate).

Più specificatamente, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la pronuncia n. 128/2025/PAR, valorizza la circostanza che l'affidamento *in house* - peculiare paradigma organizzativo, frutto dell'elaborazione giurisprudenziale euro-unitaria (cfr., anzitutto, Corte di giustizia, sentenza Teckal del 18 novembre 1999 in causa C-107/98), in base al quale l'Amministrazione reperisce al proprio interno le prestazioni a contenuto negoziale, attraverso l'impiego di un ente strumentale che è distinto sul mero piano formale, ma non su quello sostanziale - trova, oggi, i propri riferimenti normativi in due articoli del vigente Codice dei contratti pubblici, ispirati ai principi di autonomia organizzativa e di rispetto della concorrenza.

La stessa Sezione richiama, in tal senso, l'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, secondo il quale, in vista del perseguimento dei canoni del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, *“le stazioni appaltanti e 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”*, nonché l'art. 3, comma 1, lett. e), dell'All. I.1 al Codice stesso, che

definisce l'istituto dell'*in house providing* quale forma di "affidamento di un contratto di appalto o di concessione effettuato direttamente a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato definita dall'articolo 2, comma 1, lettera o), del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 e alle condizioni rispettivamente indicate dall'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE e dall'articolo 17, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 23/2014/UE, nonché, per i settori speciali, dall'articolo 28, paragrafi 1, 2 e 3, della direttiva 24/2014/UE".

A ulteriore conforto viene richiamato, inoltre, l'orientamento giurisprudenziale univoco nel ritenere che le società *in house*, "pur essendo dotate di autonoma personalità giuridica, sono equiparabili a un'articolazione interna dell'ente pubblico che le ha costituite, con la conseguente necessità di rispettare i principi che informano la correttezza e la legittimità dell'attività amministrativa, in vista della tutela del peculiare interesse pubblico a cui sono preposte" (cfr., ad es., Cass. civ., Sez. Unite, sent. n. 18623/2024).

Ne consegue, per la pronuncia in esame, che, in continuità con l'indirizzo pretorio tracciato da altra Sezione regionale di controllo (v. SRC Sardegna, deliberazione n. 72/2024/PAR), al quesito relativo alla possibilità che un'Amministrazione riconosca gli incentivi tecnici al personale dipendente della propria società partecipata *in house*, chiamato a sopperire alle carenze qualitative interne nello svolgimento dei compiti tecnici inerenti alle procedure di affidamento a terzi (il caso specifico dell'"affiancamento", oggetto della remissione), si possa rispondere positivamente, in quanto "in un'ottica di interpretazione sistematica e di prospettiva funzionale deve ritenersi che l'odierno sintagma sul **"proprio personale"** vada riferito a tutti i lavoratori ricompresi all'interno del perimetro dell'Ente pubblico, risultandovi perciò inclusi anche i dipendenti delle relative società **in house**" (enfasi aggiunta).

E ciò poiché, secondo tale ricostruzione, la figura societaria in esame agisce in qualità di "longa manus della Pubblica Amministrazione e della sua organizzazione come mera articolazione interna della stessa, per effetto del controllo analogo esercitato dall'ente pubblico sugli organi e l'attività dell'ente privato", con puntuale riferimento al settore operativo – di cui si controverte – "dell'affidamento diretto di contratti ad opera dell'ente partecipante, a determinate condizioni, in deroga alle regole dell'evidenza pubblica" e in

relazione alla “*necessaria applicazione di tali regole ai contratti stipulati dalla società per l’acquisto di lavori, beni e servizi*” (cfr. Cass. civ., Sez. I, ord. n. 23386/2024).

La Sezione lombarda, nel riconoscere l’applicabilità degli incentivi al personale *in house* (che affianchi quello dell’ente) e nel circoscrivere il perimetro alle sole procedure di affidamento a terzi, subordina, peraltro, la legittimità dell’erogazione alla previa adozione di una puntuale disciplina regolamentare, finalizzata a prevenire fenomeni di duplicazione retributiva; in particolare, rimarca la necessità 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. Con riferimento ai rapporti tra amministrazione controllante e società partecipate, rammenta, inoltre, che 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.

Tale ricostruzione risulterebbe, peraltro, coerente con il parere dell’ANAC n. 36/202436 del 3 luglio 2024, che ha escluso il riconoscimento degli incentivi tecnici – per il personale della Stazione appaltante – nella diversa ipotesi di affidamento diretto “*in house providing*”, quale **affidamento diretto c.d. “a monte” alla società *in house***, in quanto, in questo caso, la società medesima è equiparabile a una proiezione organizzativa dell’ente controllante e viene meno la dimensione di terzietà tipica dell’affidamento al mercato, con conseguente esclusione degli incentivi, nonché con le indicazioni rese dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il parere n. 3174 del 30 gennaio 2025.

Sul punto, il Ministero in parola distingue le due diverse situazioni dell’affidamento diretto “a monte” e dell’“affiancamento” del personale della società *in house* al personale dell’ente controllante ai fini di un affidamento a terzi, escludendo la possibilità di riconoscimento degli incentivi nel primo caso (conformemente a quanto già affermato nel parere dell’ANAC n. 36/2024, sopra citato) e ammettendola nei confronti del personale della società *in house* che si “affianchi” a

quello dell'ente controllante, sul presupposto che, in questo modo, si eviterebbe di ricorrere ad una prestazione libero-professionale esterna, realizzando di fatto un risparmio di risorse per l'ente e al contempo valorizzando le professionalità *interne* dell'Amministrazione, seppure formalmente dipendenti della società *in house*, ma atteso il rapporto di immedesimazione organica fra stazione appaltante e società *in house*, e ciò in linea, quindi, con la *ratio* degli incentivi tecnici.

Secondo la prospettazione della Sezione remittente, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 128/2025 valorizzerebbe l'orientamento giurisprudenziale di un'altra Sezione regionale di controllo, quella per la Sardegna, con particolare riferimento alle pronunce n. 96/22/PAR e n. 72/2024/PAR; in particolare, con la prima pronuncia tale Sezione ha ribadito il principio che condizione imprescindibile per la corretta erogazione degli incentivi è lo svolgimento di una procedura di evidenza pubblica, precisando, altresì, che la disciplina degli incentivi deve essere demandata a un apposito regolamento coerente con i criteri definiti in sede di contrattazione decentrata.

Con la successiva pronuncia n. 72/2024/PAR è stata confermata 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.

A ben vedere, tuttavia, le pronunce della Sezione sarda non affrontano la fattispecie, peculiare, oggetto di remissione, del possibile riconoscimento degli incentivi tecnici al personale della società *in house* che "affianchi" il personale dell'ente controllante ai fini di un affidamento a terzi.

La deliberazione n. 96/22/PAR, infatti, alla luce della previgente disciplina di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, risponde al quesito, formulato da un ente locale, "se l'espletamento di una gara, o comunque di una procedura comparativa strutturata sul modello disciplinato dall'art. 36, comma, 2, lett. b), del d.lgs. n. 50 del 2016, che ha introdotto il c.d. "affidamento diretto mediato" (o anche di utilizzo dalle procedure negoziate senza bando prescritte, temporaneamente, dall'art. 1, comma 2, lett. b), del d.l. n. 76 del 2020), sia condizione imprescindibile per il riconoscimento dell'incentivo, ovvero se la gara o procedura

*comparativa costituisca solo una tra le fasi alle quali la legge ricollega l'incentivo in relazione alla prestazione tecnica svolta dal personale dell'amministrazione, per cui in presenza di un affidamento diretto o di somma urgenza si avrebbe solo una riduzione e non l'esclusione dell'incentivo, che permarrrebbe per le altre attività espletate nell'esercizio di funzioni tecniche (pianificazione, valutazione preventiva progetti, fase esecutiva ecc.) (...)*". La Sezione sarda, quindi, ricostruisce l'istituto degli incentivi tecnici nel senso di escludere da tale disciplina l'affidamento diretto, tra cui anche l'affidamento per somma urgenza di cui al (previgente) art. 163 del Codice dei contratti, "salve le ipotesi nelle quali per la complessità della fattispecie contrattuale l'amministrazione, nonostante la forma semplificata dell'affidamento diretto, proceda allo svolgimento di una procedura sostanzialmente comparativa, la quale dovrà comunque emergere nella motivazione della determinazione a contrarre, in conformità al principio di prevalenza della sostanza sulla forma, di matrice comunitaria (cfr. SRC Veneto, deliberazione n. 121/2020/PAR)".

Quanto, poi, alla pronuncia n. 72/2024/PAR, la Sezione sarda, al quesito formulato, da un ente locale, "in merito alla possibilità di riconoscere gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 36 del 31 marzo 2023 a personale di una propria società in house" (e, specificatamente, in relazione alla prospettazione interpretativa offerta dallo stesso ente nel senso che l'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 sarebbe genericamente riferito a tutte le procedure di affidamento, includendo in tali procedure anche l'*in house providing*), ha risposto affermando l'applicabilità alle stesse società *in house* della disciplina in tema di funzioni tecniche prevista dall'art. 45 del nuovo codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023).

A dire, dunque, che la disciplina in materia di funzioni tecniche è applicabile alle società *in house*, in quanto esse stesse sono considerate pubbliche amministrazioni e, in tal senso, il comma 2 dell'art. 45 specifica che le "stazioni appaltanti" e gli "enti concedenti" destinano risorse finanziarie per le funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti: disposizione che deve essere letta alla luce di detta interpretazione estensiva (rispondendo a criterio di ragionevolezza che gli incentivi tecnici possano essere attribuiti anche a personale delle società *in house*).

Tuttavia, in questo caso si è inteso fornire un'interpretazione dell'art. 45 nel senso di considerare incentivabili le funzioni tecniche svolte dal personale della società *in house* ma all'interno della stessa società quale "stazione appaltante" (e non nel caso, specifico, oggetto di remissione, del personale della società *in house* che svolga le funzioni in affiancamento del personale dell'ente controllante presso il medesimo).

### 3.2.2. L'orientamento che non ha riconosciuto l'incentivazione

Nell'evidenziare gli orientamenti non univoci sul tema oggetto di remissione e con specifico riguardo alla diversa interpretazione restrittiva maturata in ordine all'erogabilità degli incentivi per le funzioni tecniche in favore del personale delle società *in house*, la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha fatto, inoltre, riferimento alle pronunce delle Sezioni regionali per la Puglia e il Friuli-Venezia Giulia (v. SRC Puglia, deliberazione n. 175/2025/PAR e SRC Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 14/2026/PAR, sopra citate), che, al fine di correttamente comprendere i termini del prospettato contrasto e la sua rilevanza rispetto alla questione sollevata dalla Città metropolitana di Roma, appare opportuno richiamare.

In particolare, la Sezione pugliese ha risposto al quesito formulato dal Sindaco di un Comune 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"*.

Tuttavia, anche in questo caso, a ben vedere, la fattispecie a cui si riferisce specificatamente la Sezione pugliese è quella dell'affidamento c.d. "a monte" alla società *in house* e non quella dell'"affiancamento" dei dipendenti della medesima ai dipendenti dell'ente controllante (in motivazione si fa riferimento sia alla deliberazione della Sezione per la Lombardia n. 128/2025 sia a quella della Sezione per la Sardegna n. 72/2024 quali casi di interpretazioni giurisprudenziali estensive della disciplina degli incentivi tecnici - anche se, come si è sopra evidenziato, le due pronunce in questione non considerano fattispecie fra loro assimilabili); del resto, il

quesito posto dal Comune istante riguarda proprio la possibilità del riconoscimento degli incentivi tecnici, da parte dello stesso ente partecipante, anche nel caso di affidamenti di servizi alla società partecipata *in house providing*, prevedendoli nel relativo quadro economico dell'affidamento (più specificatamente, il quesito è formulato "*in ordine alla possibilità di riconoscere ed erogare gli incentivi tecnici previsti dall'art. 45 del d. lgs. 36/2023 anche nel caso di affidamenti di servizi a società partecipate dall'Ente locale in house providing, prevedendoli nel relativo quadro economico dell'affidamento*").

In tal senso, la Sezione pugliese ha precisato che, ai fini della soluzione del quesito posto, è utile comprendere se la disciplina degli incentivi possa trovare applicazione anche nel caso in cui il rapporto non sia tra amministrazione e società e terzi, ma sia esclusivamente, come nel caso preso in esame dalla deliberazione in commento, tra Comune controllante e società controllata; sul punto, la stessa ha affermato che, caratterizzandosi il rapporto fra Comune e società *in house* per l'assenza di una relazione intersoggettiva e venendo, invece, in rilievo una relazione interorganica, un rapporto di immedesimazione fra Comune dante causa e società avente causa, **tale assenza di una relazione organizzativa intersoggettiva esclude in radice la possibilità di riconoscere incentivi tecnici al personale del Comune per affidamenti alle società *in house*.**

E, pertanto, nell'ipotesi in parola, la conclusione della Sezione è stata nel senso che "*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*" (nello stesso senso v., altresì, il parere, già sopra richiamato, dell'ANAC n. 36/2024).

Allo stesso modo, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia n. 14/2026/PAR, che ha condiviso le argomentazioni della Sezione pugliese, si riferisce, tuttavia, non al caso dell'"affiancamento" dei dipendenti della medesima ai dipendenti dell'ente controllante ma a quello dell'affidamento c.d. "a

monte” alla società *in house*; più specificatamente, infatti, nella fattispecie esaminata, il Comune istante chiede, fra l’altro, “*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”*. In particolare, sul punto la Sezione in parola ha ritenuto che, a supporto della conclusione fornita dalla Sezione pugliese, deponga 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, ma in termini di rapporto di immedesimazione tra l’ente dante causa e la società avente causa; con la conseguenza che non sia possibile riconoscere gli incentivi tecnici stante il rapporto di immedesimazione organica rispetto all’ente dante causa e la conseguente assenza di terzietà della società *in house*.

### *3.3. Ulteriori approdi interpretativi e giurisprudenziali da considerare ai fini della soluzione della questione rimessa al Collegio*

Nel solco della problematica oggetto di remissione, oltre alle pronunce della giurisprudenza contabile consultiva individuate dalla Sezione regionale remittente, peraltro, appare opportuno richiamare ulteriori orientamenti che si ritengono rilevanti rispetto alla questione interpretativa sollevata.

Di interesse è la pronuncia n. 369/2025/PAR, già sopra richiamata, con la quale la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in parte superando il precedente orientamento espresso, ha avuto modo di affermare che, in continuità con il regime precedente, quello di cui all’art. 113 del d.lgs. 50/2016, alla stregua dell’art. 45 del Codice dei contratti vigente gli incentivi sono riconosciuti unicamente al personale che abbia svolto prestazioni a supporto di altri dipendenti dell’Ente.

In particolare, la Sezione lombarda, nella pronuncia in parola, ha precisato che “*tale limitazione è ricavabile anzitutto dalla previsione che fa riferimento agli incentivi da ripartire “tra il RUP e i soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate al comma 2, nonché*

tra i loro collaboratori” per funzioni, prestazioni e attività svolte all’interno dell’amministrazione. Nell’evidenziare come, “per quanto attiene all’ambito soggettivo di applicazione dell’art. 45, il correttivo ha sostituito la parola “dipendenti” con la parola “personale” (ed anche “propri dipendenti” con “proprio personale”) e ha soppresso il divieto di erogare incentivi al personale con qualifica dirigenziale”, la stessa Sezione rimarca che “resta fermo l’ambito dei destinatari degli incentivi, che ora ricomprendono le figure dirigenziali, tutti ricompresi tra il “personale proprio” dell’Ente” e che, “in buona sostanza, destinatari degli incentivi non possono che essere persone che hanno un rapporto di lavoro dipendente con l’Amministrazione”.

A medesime conclusioni perviene anche il parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Servizio di supporto n. 3418 del 13 maggio 2025, per il quale non si ritiene ammissibile la corresponsione dell’incentivazione per lo svolgimento di attività di "collaboratore amministrativo" in favore di soggetti che svolgono attività di libera professione, quali il direttore dei lavori esterno remunerato con parcella professionale, in quanto l’attività dei collaboratori incentivabile è esclusivamente quella svolta **in favore di altri dipendenti pubblici** che svolgono le attività tecniche indicate nell'Allegato I.10.

E ciò in quanto non vi può essere spazio per interpretazioni estensive che sarebbero elusive della *ratio* della norma che è quella di promuovere le professionalità interne accrescendo al contempo l’efficienza della spesa attraverso il risparmio che deriva dal mancato ricorso all’esterno per lo svolgimento di attività funzionali alla realizzazione di appalti (cfr., in tal senso, queste Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 51/2011/Contr del 4 ottobre 2011, SRC Emilia-Romagna n. 87/2020/PAR, SRC Lombardia n. 227/2024/PAR).

In tal senso può ritenersi principio pacificamente acquisito nell’elaborazione resa dalla magistratura contabile in sede consultiva che il carattere di eccezionalità rende la norma di cui all’art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 di stretta interpretazione e, conseguentemente, risulta inammissibile una dilatazione dell’istituto al di là delle ipotesi dettagliatamente individuate dalla legge (v., in questi termini, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria n. 77/2025/PAR del

27 ottobre 2025; cfr., nello stesso senso, altresì, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 86/2025/PAR del 13 giugno 2025 e la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana n. 207/2024/PAR, già citata, per la quale occorre sottolineare come *“le norme in materia di incentivi alle funzioni tecniche, essendo disposizioni onerose, devono trovare applicazione esclusivamente entro i confini legislativamente delineati dalla norma, non essendo l'art. 45, comma 8, del Codice, suscettibile di estensione analogica in omaggio al principio di legalità ex art. 23 Cost. e non potendosi la sua attuazione tradurre in una ingiustificata attribuzione patrimoniale”*). Tale principio, già espresso nella vigenza del d.lgs. 50/2016 con riguardo all'art. 113 dalla Sezione delle Autonomie che aveva chiarito come *la specialità della fattispecie, a cui è dedicata una disciplina espressa e compiuta, con indicazione degli ambiti, delle modalità di finanziamento e delle relative procedure di quantificazione e individuazione delle destinazioni, rendesse impraticabile un'interpretazione estensiva ed analogica della norma* (cfr. deliberazione n. 10/2021), è stato, peraltro, recepito ed espressamente richiamato dall'ANAC nel parere n. 16/2024 del 26 marzo 2024.

### *3.3. La soluzione interpretativa alla questione di massima rimessa al Collegio*

Alla luce degli orientamenti richiamati, con riguardo alla questione di massima prospettata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio, che, peraltro, non sembra formulare una propria opzione interpretativa rispetto al quesito posto, si osserva, in primo luogo, come il dedotto contrasto debba ritenersi attenuato.

La fattispecie a cui si riferisce la richiesta di parere formulata dal Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, oggetto di remissione, riguarda la fattispecie, peculiare, del possibile riconoscimento degli incentivi tecnici al personale della società *in house*, da parte dell'amministrazione controllante, nel caso in cui tale personale **“affianchi”** i dipendenti della stessa amministrazione nello svolgimento di alcune funzioni tecniche di cui all'Allegato I.10 del medesimo decreto nell'ambito di un processo realizzativo/acquisitivo relativo ad una procedura di affidamento a terzi (lavori/servizi/forniture), svolto dalla stessa amministrazione.

Sulla specifica fattispecie consta un unico precedente, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 128/2025, che, perviene a conclusioni

positive affermando, attraverso un'interpretazione analogica dello stesso art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, che il sintagma sul "proprio personale", presente nella formulazione aggiornata della norma, debba essere riferito a tutti i lavoratori ricompresi nel perimetro dell'ente pubblico, inclusi anche i dipendenti delle relative società *in house*.

Non del tutto aderenti alla medesima fattispecie appaiono le pronunce "valorizzate" dalla deliberazione della Sezione lombarda, cioè quelle della Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 96/2022 e n. 72/2024, che in realtà si riferiscono a situazioni diverse, in quanto, come si è visto, la prima - peraltro adottata sotto la vigenza del precedente art. 113 del d.lgs. n. 50/2016 - ricostruisce l'istituto degli incentivi tecnici nel senso di escludere da tale disciplina l'affidamento diretto, tra cui anche l'affidamento per somma urgenza di cui al (previgente) art. 163 del Codice dei contratti, salve alcune ipotesi particolari, mentre con la seconda si è inteso fornire un'interpretazione estensiva dell'art. 45 nel senso di considerare incentivabili le funzioni tecniche svolte dal personale della società *in house* ma all'interno della stessa società quale "stazione appaltante" (e non nel caso, specifico, oggetto di remissione, del personale della società *in house* che svolga le funzioni in affiancamento del personale dell'ente controllante presso il medesimo).

Inconferente è, d'altra parte, anche l'orientamento che è stato richiamato in senso negativo rispetto al riconoscimento degli incentivi tecnici nella fattispecie oggetto di remissione - e cioè le deliberazioni della Sezione regionale per la Puglia n. 175/2025 e per il Friuli-Venezia Giulia n. 14/2026 -, in quanto a ben vedere si è occupato di una fattispecie diversa, quella dell'affidamento c.d. "a monte" alla società *in house* e non quella dell'"affiancamento" dei dipendenti della medesima ai dipendenti dell'ente controllante, pervenendo alla conclusione che l'assenza di una relazione organizzativa intersoggettiva fra amministrazione controllante e società *in house* esclude in radice la possibilità di riconoscere incentivi tecnici al *personale del Comune* per affidamenti alle società *in house*.

Nondimeno si ritiene che il Collegio possa esprimersi sulla questione di massima come sollevata, stante la particolare rilevanza che la stessa assume - come

evidenziato dalla Sezione remittente - in ragione dell'ampio e crescente ricorso delle amministrazioni (centrali e territoriali) al modello *in house* per lo svolgimento delle attività tecniche e degli effetti significativi sulla finanza pubblica che potrebbe correlarsi all'estensione dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023.

D'altro canto, un possibile contrasto interpretativo può rinvenirsi con riguardo alla pronuncia della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 369/2025, sopra richiamata (v. *supra*, punto n. 3.3.), la quale, pur occupandosi di una diversa fattispecie, stabilisce, però, un principio di diritto, applicabile anche a quella oggetto di remissione, che si pone in senso restrittivo rispetto all'ambito di applicazione dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, affermando che *destinatari degli incentivi non possono che essere persone che hanno un rapporto di lavoro dipendente con l'Amministrazione*.

Ciò premesso, si ritiene che la soluzione interpretativa alla questione di massima rimessa al Collegio non possa che essere negativa, e ciò per diversi ordini di motivi. Innanzitutto, osta ad una soluzione positiva la stessa lettera della disposizione dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, come modificata dal correttivo che ha sostituito la parola "*dipendenti*" con la parola "*personale*" ed anche "*propri dipendenti*" con "*proprio personale*", e, in tal senso, aderendo all'indicazione fornita dalla deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 369/2025, sopra citata, si deve affermare che destinatari degli incentivi non possono che essere persone che hanno un rapporto di lavoro dipendente con l'Amministrazione; tale affermazione, peraltro, non risulta smentita dalla particolare ipotesi, prevista dal comma 4 dell'art. 45 (l'ipotesi dell'incentivo complessivamente maturato "*anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni*"), in forza della quale sono incentivabili anche le attività svolte dai lavoratori dipendenti di un'Amministrazione chiamati ad offrire temporaneamente la propria opera in favore di altra Amministrazione: si tratta, comunque, sempre di soggetti che hanno un rapporto di lavoro subordinato presso un'Amministrazione, quale datore di lavoro *pubblico*.

Del resto, si ritiene che la *ratio* della modifica in parola, apportata dal correttivo, debba collegarsi all'ulteriore modifica legislativa dell'art. 45, che ha condotto a

ricomprensione nel novero dei soggetti destinatari degli incentivi anche il personale con qualifica dirigenziale, il quale è certamente “personale proprio” dell’Ente; l’aver sostituito il termine “dipendenti” con la locuzione “il proprio personale” rappresenta l’intento del legislatore di estendere l’ambito applicativo soggettivo dell’istituto anche ai dirigenti.

E, d’altro canto, occorre, altresì, ricordare che le attività elencate nell’allegato I.10 che non sono svolte da personale dell’Ente perché affidate a personale esterno all’Amministrazione non possono essere valorizzate e la loro quota va ad incrementare la quota del 20%, da destinare ad acquisto di beni e tecnologie funzionali a progetti di innovazione o ad altre spese elencate nei commi 6 e 7 dell’art. 45; infatti, il quarto comma, ultimo periodo di tale articolo, nel riprendere il testo previgente, dispone che «*incrementa altresì le risorse di cui al comma 5 la parte di incentivo che corrisponde a prestazioni non svolte dal proprio personale, perché affidate a personale esterno all’amministrazione medesima*» (enfasi aggiunta).

Una diversa interpretazione, estensiva, non sarebbe possibile perché risulterebbe elusiva della *ratio* della norma che è quella di promuovere le professionalità interne accrescendo al contempo l’efficienza della spesa attraverso il risparmio che deriva dal mancato ricorso all’esterno per lo svolgimento di attività funzionali alla realizzazione di appalti; e del resto, come già rilevato dalla giurisprudenza contabile (v., *supra*, punto n. 3.3.), il carattere di eccezionalità rende la norma di cui all’art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 di stretta interpretazione e, conseguentemente, risulta inammissibile una dilatazione dell’istituto al di là delle ipotesi dettagliatamente individuate dalla legge.

D’altro canto, la diversa ricostruzione offerta dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con la pronuncia n. 128/2025, in un’ottica di interpretazione sistematica e di prospettiva funzionale, secondo la quale l’odierno sintagma sul “proprio personale”, presente nella formulazione aggiornata della norma, debba essere riferito a tutti i lavoratori ricompresi nel perimetro dell’ente pubblico, inclusi anche i dipendenti delle relative società *in house*, non può essere condivisa, in primo luogo perché il soggetto *in house* è, comunque, una società dotata di autonoma

personalità giuridica, sottoposta alle norme del Codice civile e del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP).

Come è noto, la configurazione della società *in house* quale *longa manus* della pubblica amministrazione, secondo l'elaborazione giurisprudenziale euro-unitaria – come oggi recepita nel nuovo Codice dei contratti pubblici (all'art. 7) –, ha avuto origine e si riferisce proprio alla materia contrattualistica in relazione alla possibilità del c.d. affidamento diretto "*in house providing*" da parte dell'amministrazione alla propria società *in house*, ma non può estendersi, *sic et simpliciter*, nei termini apodittici indicati dalla Sezione regionale per la Lombardia, anche al tema della disciplina del personale e, specificatamente, alla materia degli incentivi per funzioni tecniche, istituito, quest'ultimo, che, come già ricordato, costituisce una deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione enunciato all'art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001, e, perciò, l'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, in quanto norma eccezionale, non può essere suscettibile di interpretazione estensiva.

Diversamente opinando si creerebbe una "confusione", una non corretta commistione fra personale dell'amministrazione controllante e personale della propria società *in house*, da ritenersi, peraltro, inammissibile ove si abbia riguardo alla circostanza che laddove il legislatore ha voluto creare dei "punti di contatto" fra le due tipologie di personale lo ha fatto espressamente con apposita disciplina.

Rilevante è, in tal senso, l'argomento offerto dall'art. 1, comma 898, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), il quale consente all'ente locale di acquisire le prestazioni di un dipendente di società partecipata **mediante distacco o comando**, entro il 31/12/2026, al fine di potenziare il lavoro relativo ai progetti PNRR: in particolare, tale disposizione, attraverso l'inserimento di un comma all'art. 19 del d.lgs. n. 175/2016 (il comma 9-bis), prevede che: "*Al personale di cui al presente articolo e al personale dipendente di enti pubblici non economici, anche per esigenze strettamente collegate all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 30 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e 56 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3. Restano fermi, per le amministrazioni riceventi, i limiti quantitativi stabiliti*

*dall'articolo 30, comma 1-quinquies, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. I comandi o distacchi di cui al presente articolo non possono eccedere la durata di un anno e, comunque, non possono essere utilizzati oltre il 31 dicembre 2026”.*

Risulta evidente che, anche alla luce di tale disciplina, il sintagma sul “proprio personale”, di cui all’art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, non possa essere riferito ai dipendenti delle relative società *in house*, perché, al contrario, il legislatore, laddove ha voluto prevedere forme di collaborazione “organizzate” fra dipendenti dell’amministrazione partecipante/controllante e dipendenti della propria società *in house* lo ha fatto espressamente, e, nel caso esaminato, attraverso l’utilizzo degli istituti del comando o del distacco, a comprovare che il personale dei due soggetti giuridici non può affatto considerarsi “sovrapponibile” e che, anzi, si tratta di personale distinto afferente a soggetti giuridici distinti.

Del resto, una diversa soluzione comporterebbe l’effetto finale, paradossale e di non poco momento, di ricomprendere in tutti i limiti, in tema di disciplina del personale, ad oggi esistenti ai fini del coordinamento della finanza pubblica, anche il personale delle rispettive società *in house*, considerabile, alla stregua della ricostruzione della Sezione lombarda, come “*proprio personale*” delle stesse amministrazioni.

In argomento, peraltro, occorre richiamare, altresì, la giurisprudenza di legittimità della Corte di Cassazione, la quale, in tema di società *in house*, ha chiarito che “[...] si deve dunque affermare che il controllo analogo non è un controllo assoluto come su un pubblico ufficio. E quindi non è un controllo gerarchico, essendo costituito dal controllo di un soggetto esterno e rimasto distinto, a ben guardare, da quello controllato”. Detto controllo è, pertanto, limitato alle decisioni fondamentali del soggetto così controllato e deve “*incidere sulla complessiva governance dell’attività della società in house, per tenere in conto e preservare le finalità pubbliche che comunque la permeano*”. Infatti, si tratta di “*una mera prossimità ontologica, che non può essere confusa con l’assoluta identità*”, in quanto, “*se tale potere fosse del tutto sovrapponibile a quello gerarchicamente esercitato dall’ente pubblico su una sua articolazione interna, verrebbe meno la esistenza, anche codicistica, della società in house, che deve invece*

*permanere, per quanto nella misura fortemente ridotta dal suo scopo” (v., in questi termini, Cass. civ., Sez. Un., 28 giugno 2022 n. 20632).*

E, d’altro canto, il personale della società *in house* è personale *privato*; viene assunto con selezione, che, seppure improntata ai principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità, non corrisponde al concorso pubblico mediante il quale sono assunti i dipendenti pubblici, in qualità di personale *pubblico*. Inoltre, ai dipendenti della società *in house* sono applicati i CCNL privati del settore nel cui ambito opera la società medesima. Sul tema, si rinvencono diverse pronunce della Corte costituzionale che hanno dichiarato illegittime norme regionali che prevedevano il passaggio automatico (c.d. “internalizzazione”) del personale della società *in house* negli enti pubblici per assenza del presupposto costituzionale del concorso (cfr., ad es., Corte costituzionale n. 7/2015).

A sostegno della soluzione negativa militano, altresì, ulteriori argomenti.

Come già ricordato (v., *supra*, punto n. 3.1), *ratio* dell’istituto degli incentivi per funzioni tecniche è quella di promuovere l’efficienza amministrativa valorizzando le professionalità interne impegnate in attività tecniche (secondo quanto tassativamente indicato nell’Allegato I.10) e riducendo, così, il ricorso a prestazioni esterne.

Secondo la ricostruzione della Sezione lombarda, e anche secondo la prospettazione della richiesta di parere fornita dall’Ente istante, tale *ratio* nella fattispecie in esame dell’“affiancamento” sarebbe soddisfatta, in quanto, in tal modo, si eviterebbe il ricorso a soggetti esterni a cui verrebbero affidate prestazioni libero-professionali, con conseguente razionalizzazione delle risorse e promozione del “personale” dell’amministrazione e della propria società partecipata inteso, in sostanza, come un tutt’uno.

La stessa Sezione, peraltro, sollecita l’adozione di particolari cautele finalizzate a prevenire fenomeni di duplicazione retributiva: in particolare, 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 e, con riferimento ai rapporti tra amministrazione controllante e società partecipate, poi, 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.

Tuttavia, anche con riguardo a questo aspetto, la soluzione così prospettata non risulta del tutto soddisfacente, in quanto il rischio di duplicazione della retribuzione è praticamente assicurato laddove le prestazioni del personale della società *in house* che affianchi il personale dell'amministrazione controllante sono inserite - necessariamente - nell'ambito di un rapporto convenzionale fra amministrazione e società *in house*, di per sé oggetto di remunerazione talché, sul piano pratico, le cautele cui si riferisce la Sezione regionale di controllo per la Lombardia risulterebbero prive di effettività così come frustrata risulterebbe la finalità e la *ratio* dell'art. 45.

Ricostruzione, questa, che appare avvalorata anche dalla stessa richiesta di parere formulata dal Sindaco della Città metropolitana di Roma Capitale, nella quale si fa espresso riferimento alla circostanza che l'"affiancamento" sarebbe realizzato "*in esecuzione di una specifica commessa di supporto finalizzata a fronteggiare carenze qualitative e quantitative del personale dell'Amministrazione stessa*" (enfasi aggiunta); del resto, risulta impensabile che la società *in house* possa "prestare" il proprio personale all'amministrazione controllante al di fuori di un quadro convenzionale che non ne disciplini i vari aspetti, fra cui quello della remunerazione. Tali conclusioni, peraltro, non contraddicono e non fanno venir meno la possibilità del riconoscimento degli incentivi, da parte della stessa società *in house*, al proprio personale che svolga le funzioni tecniche incentivabili nell'ambito di un affidamento a terzi presso la società medesima, la quale, quindi, assumerebbe il ruolo di "stazione appaltante" ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 (è l'ipotesi, già ricordata, della pronuncia della Sezione regionale di controllo per la Sardegna n. 72/2024); in questo caso, infatti, più che di interpretazione estensiva, occorrerebbe parlare del ruolo che assume la società *in house*, in qualità di "stazione appaltante", per le attività svolte

dalla medesima in relazione alla materia contrattuale (v. art. 16, comma 7, del d.lgs. 175/2016) e della diretta applicabilità alle stesse società *in house* (anche) della disciplina in tema di incentivi per funzioni tecniche disciplinata dal d.lgs. n. 36/2023. In tal senso è, invero, pacifico che con la locuzione “stazioni appaltanti” deve intendersi qualsiasi soggetto, pubblico o privato, tenuto al rispetto del Codice, incluse quindi le società *in house* (v., in tal senso, i pareri dell’ANAC n. 16/2024, già citato, e n. 53/2023 del 25 ottobre 2023, laddove quest’ultimo precisa che, comunque, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono “*prevedere una modalità diversa di remunerazione delle funzioni tecniche del proprio personale. In tal caso, l’incentivo non si applica, escludendo qualunque sovra incentivazione*”, ma, in ogni caso, “*l’incentivo assolve alla funzione di compensare il **personale dipendente dell’amministrazione***”, con esclusione, quindi, del personale “**esterno**” dell’ente (enfasi aggiunta) – così, v. il parere n. 16/2024, che ha espressamente negato il riconoscimento degli incentivi al presidente del Consiglio di amministrazione di un’azienda *in house* in qualità di soggetto esterno, non dipendente dell’*in house* medesima, al quale era stata attribuita la delega per lo svolgimento di funzioni tecniche).

Quanto all’orientamento restrittivo sopra richiamato, ritiene il Collegio di non svolgere specifiche considerazioni, in quanto riferito al personale dell’amministrazione partecipante/controllante della società *in house* (in caso di affidamento “*in house providing*”) e, dunque, a fattispecie completamente diversa rispetto a quello oggetto del deferimento.

Per tutte le ragioni sopra rappresentate alla questione di massima sollevata dalla Sezione remittente si ritiene di fornire riscontro nei seguenti termini:

*L’art. 45 del d.lgs. 1° marzo 2023, n. 36, non può trovare applicazione 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, in affiancamento al personale dipendente dell’amministrazione partecipante/controllante, in quanto il personale dipendente di una società in house non è ricompreso nel concetto di “proprio personale” di cui allo stesso art. 45.*

Alla luce delle considerazioni svolte in relazione alle questioni preliminari, lo stesso principio si rimette, altresì, all'attenzione della Città metropolitana di Roma Capitale.

### **PQM**

Le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale, avanzata dalla Sezione regionale di controllo per il Lazio (deliberazione n. 46/QMIG/2026), enunciano il seguente principio di diritto, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 2 della legge 7 gennaio 2026 n. 1:

*L'art. 45 del d.lgs. 1° marzo 2023, n. 36, non può trovare applicazione 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, in affiancamento al personale dipendente dell'amministrazione partecipante/controllante, in quanto il personale dipendente di una società in house non è ricompreso nel concetto di "proprio personale" di cui allo stesso art. 45.*

### **DISPONE**

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, alla Sezione regionale di controllo per il Lazio.

Così deciso nell'adunanza del 18 maggio 2026.

I RELATORI  
Valeria Franchi  
F.to digitalmente

Laura Alesiani  
F.to digitalmente

IL PRESIDENTE  
Guido Carlino  
F.to digitalmente

Depositato in segreteria in data 29 maggio 2026.

IL DIRIGENTE  
Antonio Franco  
F.to digitalmente