



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nella camera di consiglio del 30 giugno 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Sindaco del Comune di Parre (BG);

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, ad oggetto *“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”*, ed in particolare l'articolo 2;

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

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Parre tramite il Portale Centrale Pareri in data 9 giugno 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 11037 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 217/2026 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Antonella Petrocelli.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Parre formula una richiesta di parere che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva, oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che *"è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi"* e, al comma 2, che *"i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta"*.

Il quesito è volto ad accertare se, in caso di nomina del Sindaco - già nominato Responsabile del servizio tecnico ai sensi dell'art. 53, comma 23, della Legge n. 388/2000 (in ragione della carenza di personale tecnico interno e delle ridotte dimensioni organizzative dell'Ente) - quale Responsabile Unico del Progetto - RUP - per lavori pubblici in corso di affidamento, sia ammissibile, alla luce dell'art. 45 del D.Lgs. 36/2023, dell'allegato I.10, e dei principi dell'ordinamento degli enti locali, nonché del parere del MIT - Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - n. 3349/2025, secondo il quale dato essenziale per l'assunzione della qualifica di RUP non risiede nel sottostante rapporto di lavoro con il comune, *"...bensì nel collegamento funzionale alla struttura organizzativa della stazione appaltante tale da consentirgli di esercitare le funzioni gestionali connesse agli affidamenti pubblici, in particolare la titolarità di poteri di spesa e di firma sugli atti della procedura"*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

In via preliminare deve essere osservato quanto segue.

Questa Sezione ha già ritenuto e ampiamente argomentato la scelta di attribuire - con lo specifico e dichiarato intento di avere un governo unitario e omogeneo della funzione consultiva - un'ampia e generale portata alla previsione del citato art. 2 della legge 1/2026, anche in considerazione della clausola di esclusione della responsabilità, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, nonché degli effetti del silenzio della Corte, così come di quelli che in via di fatto potrebbero

comunque discendere in un eventuale giudizio di responsabilità da una denegata risposta per dichiarazione di inammissibilità oggettiva, e, per sintesi di trattazione, richiama i propri precedenti (delibere nn. 75, 84, 102, 114/2026/PAR cui si fa integrale riferimento) alla luce dei quali procede ad esaminare la specifica richiesta.

Per quel che qui specificatamente interessa merita solo di essere precisato che con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno fatto propria detta interpretazione e - pur escludendo, allo stato, l'estensione della funzione consultiva a tutte *“le questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete”* - hanno affermato che l'esimente (lì definita *fictio iuris*) *“rileva, esclusivamente, per l'amministrazione che ha formulato la richiesta di parere non potendo assegnarsi all'interpretazione, formatasi in via implicita, una portata generale”*, comunque idonea a fornire indirizzo ed orientamento giurisprudenziale in base al principio di diritto enunciato.

Ad avviso di questa Sezione, quindi, dallo stretto collegamento tra la soluzione prospettata e l'esonero di responsabilità deriva che l'oggetto dell'esame della *“nuova”* funzione consultiva non possa che essere una fattispecie tratta dal caso concreto da cui origina, poiché, altrimenti, in assenza di un *“fatto”*, non si giustificerebbe neppure l'effetto sostanziale di una esimente specifica.

Ulteriore conferma di un necessario legame con il *“fatto”* sottostante, sono le condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendersi il parere, ovvero che le questioni sottese al quesito - nei termini prospettati dall'Ente - non afferiscano ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità (ma ciò è ovvio finché non troverà piena applicazione il comma 1 quater dell'art. 3 della legge 20/1994), e che non siano stati notificati dalla competente Procura inviti a dedurre per fatti collegati alla richiesta in esame.

Ciò premesso, occorre soffermarsi sui requisiti di ammissibilità della richiesta di parere sopra emarginata, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza dei quesiti posti alla materia della contabilità pubblica.

SULLA AMMISSIBILITÀ

Quanto al primo profilo la richiesta è soggettivamente ammissibile in quanto formulata dal Sindaco di Parre, legale rappresentante del Comune ai sensi dell'art. 50, comma 2, del TUEL.

Sotto il profilo della ammissibilità oggettiva, il quesito posto attiene alla materia della contabilità pubblica, comprendente, in una visione dinamica, l'insieme dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali, inclusiva della disciplina dei bilanci, dell'acquisizione delle entrate, dell'organizzazione finanziaria-contabile, della gestione della spesa,

anche quella del personale, quando soggetta, come nel caso, a vincoli e restrizioni di carattere finanziario, e del patrimonio, e, in generale, di quanto incidente sulla sana gestione finanziaria degli enti, sui pertinenti equilibri di bilancio, e sul perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 54/CONTR/10, e Sezione delle Autonomie, nn. 11/2020/QMIG, n. 5/2022/QMIG, n. 9/2022/QMIG, n. 14/2022/QMIG).

NEL MERITO

Prima di affrontare il merito del quesito, la Sezione ritiene utile premettere, sia pur brevemente, qualche considerazione di carattere generale sulla *ratio* della deroga al principio generale della separazione tra indirizzo politico e gestione di cui all'art. 53, comma 23, della Legge n. 388/2000. La norma dispone che nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, e laddove le relative funzioni non vengano attribuite al segretario comunale, anche al fine di operare un contenimento della spesa, è possibile attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di adottare atti di natura tecnico gestionale. Tale scelta organizzativa, in quanto di carattere eccezionale (sul punto TAR Liguria, Sez. I, sentenza 31 marzo 2021 n. 284 e deliberazione ANAC 20 giugno 2023, n. 291 quanto alle cautele da porre in ordine alla prevenzione dei rischi di corruzione e di conflitto di interesse) deve essere prevista in disposizioni di carattere regolamentare (cfr. SRC Molise n. 167/2016/PAR che richiama TAR Campania, Napoli sez. VIII, sentenza n. 9545 del 29 luglio 2008) e, in sede di approvazione del bilancio, l'ente deve dare contezza del contenimento della spesa attuato attraverso l'adozione di una apposita deliberazione.

Da quanto sinteticamente fin qui detto, risulta evidente il carattere residuale della specifica opzione consentita dalla norma in commento cui i piccoli comuni possono accedere nei casi in cui sia difficoltoso o non percorribile procedere all'attribuzione delle funzioni in capo al segretario comunale o organizzare gli uffici attraverso le molteplici forme previste dall'ordinamento, non ultimo il ricorso agli artt. 30 e 31 del TUEL che disciplinano le forme associate tra enti per l'esercizio associato di servizi.

L'eccezionalità della disciplina sopra richiamata riguarda ovviamente anche la qualifica di RUP conferita al Sindaco nominato responsabile dei servizi tecnici in forza dell'art. 53, co. 23 della l. 388/2000. Infatti, la disciplina prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 prevede che “...2. *Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti nominano il RUP tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente, preferibilmente in servizio presso l'unità organizzativa titolare del potere di spesa, in possesso dei requisiti di cui all'allegato I.2 e di competenze professionali adeguate in relazione ai compiti al medesimo affidati, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative*

mansioni... Resta in ogni caso ferma la possibilità per le stazioni appaltanti, in caso di accertata carenza nel proprio organico di personale in possesso dei requisiti di cui all'allegato I.2, di nominare il RUP tra i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche...”.

Si evince agevolmente dalla lettura della norma che, sebbene, come specifica il parere MIT citato anche dal Comune, non sia il rapporto di lavoro subordinato col comune il dato rilevante della qualifica di RUP, quanto invece il suo “*collegamento funzionale alla struttura organizzativa della stazione appaltante tale da consentirgli di esercitare le funzioni gestionali connesse agli affidamenti pubblici, in particolare la titolarità di poteri di spesa e di firma sugli atti della procedura*”, il Codice dei contratti identifica il primo presupposto della nomina a RUP nella qualifica di dipendente dell’ente, e, in ipotesi di accertata carenza di organico, di dipendente di altra amministrazione. Anche l’Allegato I.2, conferma tale impostazione, tanto da prevedere che laddove si riscontri carenza dei requisiti professionali richiesti, è possibile che il RUP, sempre dipendente dell’ente, venga supportato da altro personale dell’amministrazione o da tecnici esterni.

Ebbene, la norma richiede, per l’espletamento di tale funzione, un rapporto di dipendenza con l’amministrazione pubblica.

Tanto premesso, e venendo al merito del quesito, occorre allora stabilire se il fatto che l’art. 53, comma 23 della legge 388/2000 consenta in via del tutto eccezionale e residuale dal punto di vista organizzativo, che un appartenente all’organo politico (sindaco o assessore) venga nominato responsabile della struttura organizzativa che sovrintende alla gestione dei lavori pubblici e, in tale veste, assuma il ruolo di RUP, produca l’effetto di assimilazione del rapporto che si è venuto ad instaurarsi tra il Sindaco e il Comune con quello di lavoro dipendente. E solo in caso ci si risolva in senso positivo potrebbe riconoscersi applicazione al caso dell’art. 45 del d.lgs. 36/2023.

In realtà, il principio generale di separazione tra indirizzo politico e gestione, cui l’art. 53 esplicitamente deroga in via assolutamente eccezionale, porta ad escludere certamente la possibilità che il componente dell’organo politico, nominato responsabile del servizio, possa percepire gli emolumenti e le indennità che il contratto nazionale di lavoro del personale delle funzioni locali riserva ai responsabili dei servizi, come l’indennità di elevata qualificazione. Ed è proprio in questo aspetto di non assimilazione economica che si realizza il contenimento della spesa voluto dal legislatore, tacendo tutte le altre forme di non percorribile equiparazione tra la figura del sindaco nominato responsabile del servizio e quella del lavoratore dipendente che svolge le medesime funzioni e che, in base alla disciplina contrattuale vigente, è incaricato di elevata qualificazione.

Se questo è vero per la funzione principale, ossia quella di responsabile di una unità organizzativa con i poteri di cui agli artt. 107 e 109 del TUEL, a maggior ragione deve escludersi che al Sindaco nominato RUP possano essere corrisposti gli incentivi di cui all'art. 45 del Codice dei contratti.

La risposta al quesito posto è dunque nel senso di escludere tale possibilità, anche per una serie di considerazioni ulteriori, che non risiedono solo nella mancata riconducibilità in capo al sindaco degli istituti economici che regolano il rapporto dipendente e che connotano il ruolo di responsabile dei servizi affidato ad un dipendente dell'ente, e che riguardano la finalità dell'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 di valorizzazione, attraverso gli incentivi tecnici, il capitale umano dipendente favorendo l'incremento della professionalità all'interno dell'amministrazione pubblica e allo stesso tempo realizzando obiettivi di risparmio e di efficientamento dell'azione amministrativa nell'evitare il ricorso a professionisti esterni. Centrale in quest'ottica è il dato testuale dell'art. 45 laddove fa riferimento al *"proprio personale"* come destinatario della misura incentivante, ciò che non consente operazioni di inclusione di altri soggetti oltre quelli con i quali si realizza un rapporto di dipendenza diretto ai fini della liquidazione degli emolumenti in questione.

Né deve ritenersi introdotta una concezione estensiva della categoria di personale dipendente nella recente deliberazione n. 14/SSRR/2026/QMIG delle Sezioni Riunite, le quali, anzi, nell'escludere che un comune possa riconoscere gli incentivi nei confronti del personale dipendente di una società in house incaricato dello svolgimento di compiti tecnici, *"restando confinata la materia degli incentivi tecnici al proprio personale interno"*, ha inteso valorizzare quanto espresso nella deliberazione di questa Sezione n. 369/2025/PAR secondo la quale *"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")"*, restando, tuttavia, fermo che *"destinatari degli incentivi non possono che essere persone che hanno un rapporto di lavoro dipendente con l'Amministrazione"*.

P.Q.M.

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

"L'art. 15 del d.lgs. n. 36/2023 prevede che il RUP sia nominato tra i dipendenti assunti anche a tempo determinato della stazione appaltante o dell'ente concedente o, in caso di carenza di organico, tra i dipendenti di altre amministrazioni pubbliche, mentre l'art. 45 del d.lgs. 36/2023 prevede che gli incentivi tecnici possano essere riconosciuti solo al "proprio" personale delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. Non è possibile, quindi, procedere alla liquidazione delle predette somme nei confronti dei componenti degli organi politici,

nominati responsabili dei servizi ai sensi dell'art. 53, comma 23, della legge 388/2000 qualora gli stessi svolgano attività di RUP o altra attività incentivabile ai sensi dell'art. 45 del Codice dei contratti".

È esclusa l'applicazione degli effetti esimenti di cui all'art. 2 della citata legge 1/2026.

Così deliberato nella camera di consiglio del 30 giugno 2026.

il Relatore

(Antonella Petrocelli)

il Presidente

(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

6 luglio 2026

Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)