



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza in camera di consiglio del 22 luglio 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Busto Garolfo (MI)

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 e s.m.i.;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

VISTA la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”;

VISTO il regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e s.m.i.;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo (MI), pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri il 10 luglio 2026 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 13420 in pari data;

VISTA l’ordinanza n. 247 del 10 luglio 2026, con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione della richiesta di parere nell’odierna adunanza;

UDITO il Relatore, I Ref. Francesco Testi;

PREMESSO

Con nota del 10 luglio 2026, il Sindaco del Comune di Busto Garolfo formula una *“richiesta di parere in merito all’applicazione dell’art. 45 D.Lgs. n. 36/2023”*, in particolare sul *“riconoscimento incentivi per funzioni tecniche svolte dal personale comunale in caso di affidamento c.d. “in house””*, che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è chiamata ad esaminare 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”*.

Nello specifico, la richiesta attiene alla possibilità di erogare gli incentivi in parola ai *“dipendenti del Comune affidante laddove gli stessi, e non i dipendenti della società partecipata o altri, abbiano svolto concretamente una delle attività tecniche elencate dall’allegato I.10 del codice dei contratti, in caso di affidamento in house”*.

CONSIDERATO

1. In via preliminare, il Collegio intende aderire all’orientamento fatto proprio dalle Sezioni Riunite di questa Corte, con delibera n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, *“nell’ottica di una continuità/integrazione tra la legge n. 131/2003 e la legge n. 1/2026”* (ivi, Par. 2.1.5):

“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”.

In proposito, 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 innanzi citata 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 per tutte le altre amministrazioni 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. Di ciò, come si vedrà oltre, ve ne è piena

riprova nell'odierno quesito all'esame.

Ulteriore conferma di un necessario legame con il "fatto" sottostante, sono le condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendersi il parere e qui presenti, 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.

2. È in tale rinnovato contesto normativo che la Sezione è tenuta ad esaminare i quesiti avanzati dal Sindaco del Comune di Busto Garolfo (ciò che rende l'istanza soggettivamente ammissibile *ex art. 50 Tuel*), in relazione a profili che afferiscono alla corretta interpretazione della normativa in materia di specifici incentivi stipendiali riconosciuti in deroga al principio dell'omnicomprensività della retribuzione.

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

In ordine alle ulteriori condizioni poste dalla legge n. 1/2026 per rendere il parere, osserva il Collegio che le questioni sottese ai quesiti – nei termini prospettati dall'Ente – non afferiscono ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, mentre la competente Procura contabile ha confermato di non aver notificato inviti a dedurre per fatti collegati alla richiesta qui in esame.

È, inoltre, esclusa anche una connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, né con giudizi contabili, amministrativi, civili o penali in corso ed ancor meno vengono in rilievo scelte discrezionali di natura politica ed amministrativa.

Conclusivamente, il Collegio ritiene la richiesta di parere ammissibile soggettivamente ed oggettivamente e rientrante nei confini dell'attività consultiva già delineati dall'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, come innovati dall'art. 2 della l. n. 1/2026 cit.

3. Nel merito, si evidenzia che l'Ente, con la nota suddetta, formula richiesta di parere *“parere in merito all'applicazione dell'art. 45 D.Lgs. n. 36/2023 al personale comunale che abbia svolto le attività previste dall'allegato I.10 del D.lgs. 36/2023, in caso di affidamento in house”*. In punto di fatto, dopo aver brevemente richiamato la natura e la funzione degli incentivi alle funzioni tecniche (di cui all'art. 45, d.lgs. n. 36/2023, “Codice dei contratti pubblici”), la nota specifica che all'interno del Comune istante, *“in taluni casi di affidamento in house di lavori o servizi a una società strumentale partecipata, le attività di RUP e talune di supporto ad esso, rimangono in capo agli uffici comunali”*.

Conclusivamente, l'Ente domanda se *“l'incentivo per le funzioni tecniche possa trovare applicazione nei confronti dei dipendenti del Comune affidante laddove gli stessi, e non i dipendenti della società partecipata o altri, abbiano svolto concretamente una delle attività tecniche elencate dall'allegato I.10 del codice dei contratti, in caso di affidamento in house”*.

4. A fronte di ciò, il Collegio intende focalizzare l'attenzione sui profili generali di seguito illustrati, sui quali l'Ente potrà orientare la sua decisione: ciò, in disparte il rilievo per cui appare *prima facie* contraddittorio che l'Ente abbia proceduto ad acquisire o costituire una società *in house*, salvo poi mantenere in capo ai propri uffici parte delle funzioni connesse. Si tratta di un aspetto sul quale si dovrà necessariamente tornare.

5. Anzitutto, mette conto rimarcare che il Comune istante non chiarisce il perimetro dei compiti affidati alla società partecipata, se cioè lo strumento *in house* sia deputato allo svolgimento diretto di funzioni (lavori e/o servizi), ovvero se esso funga da Stazione appaltante per il coinvolgimento di terzi esterni quali esecutori.

Dinanzi a tale punto nodale non chiarito dalla nota dell'Ente, e in considerazione dei notori effetti esimenti correlati al rilascio del presente parere *ex art. 2, co. 2, l. n. 1/2026 cit.*, ritiene il Collegio di rammentare le indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) con il parere n. 36/2024, secondo il quale – nell'ipotesi di rapporto esclusivamente duale tra Ente pubblico controllante e società controllata – si

sostanziano delle *“attività svolte in autoproduzione dalla società in house stessa e senza ricorso al mercato”* che precludono l'erogazione delle misure in favore del personale dell'Amministrazione, dato lo stretto legame che lega la società stessa *“rispetto all'ente dante causa”* (cfr. in termini ANAC, parere n. 36/2024 cit.).

Va altresì soggiunto che, per costante giurisprudenza contabile, *“la disciplina degli incentivi per funzioni tecniche si connota per una duplice dimensione: da un lato, quale strumento di organizzazione e valorizzazione delle professionalità interne; dall'altro, quale istituto incidente direttamente sulla dinamica della spesa pubblica, in quanto comportante l'erogazione di compensi accessori in deroga ai principi generali di cui al D.Lgs. n. 165 del 2001. Ne consegue che le relative disposizioni devono essere interpretate secondo criteri di stretta legalità e tassatività, con esclusione di applicazioni estensive o analogiche non espressamente previste dal legislatore”* (così da ultimo C. conti, Sez. controllo Veneto, del. n. 135/2026/PAR).

6. In senso contrario, sotto differente angolazione, non pare cogliere nel segno il richiamo testuale alla delibera della Sezione controllo Sardegna n. 72/2024/PAR (peraltro erroneamente indicata dal Comune istante, nella propria nota, come parere n. 175/2024 della stessa Sezione), la quale ha statuito che *“la disciplina in materia di funzioni tecniche è applicabile alle società in house in quanto le stesse sono considerate pubbliche amministrazioni”* e che *“risponde a criterio di ragionevolezza che gli incentivi tecnici possano essere attribuiti anche a personale di società in house”*.

Fermo restando che nel caso di specie (per stessa indicazione del Comune istante) si controverte sull'attribuzione al solo personale dell'Amministrazione locale, e non anche a quello della società, la Sezione ritiene comunque di porre l'accento sul successivo e vincolante pronunciamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo, reso proprio con la delibera n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 cit. di orientamento diverso.

Le Sezioni Riunite evidenziano al riguardo che *“il personale dei due soggetti giuridici”* (ossia *“dipendenti dell'amministrazione partecipante/controllante e dipendenti della propria società in house”* – n.d.R.) *“non può affatto considerarsi “sovrapponibile” e che, anzi, si tratta di personale distinto afferente a soggetti giuridici distinti”*, in ragione di due considerazioni di rilievo.

La pronuncia, infatti, da un lato sottolinea che *“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”*; e dall’altro, riporta la giurisprudenza *in subiecta materia* della Cassazione, per la quale *“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”* (Cass. civ., Sez. Un., n. 20632/2022).

Invero, la distinzione e la separazione tra il personale dei due plessi organizzativi (quello dell’Amministrazione e quello della società), così come chiaramente affermati dalle Sezioni Riunite, potrebbero far deporre per il riconoscimento dell’incentivo come, del resto, con riguardo alle ipotesi di affidamento a società miste è stato fatto proprio da questa Sezione (n. 101/2026/PAR) e, pur tuttavia, un principio di portata generale non appare deducibile dal quesito formulato e dalla situazione sottostante che esso vagamente prospetta con la specifica testualmente riportata al punto 3 (*“in taluni casi...”*). Occorre, infatti, rammentare che con la deliberazione n. 130/2025/PASP, questa Sezione aveva reso parere negativo ai sensi dell’art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 175/2016 sull’acquisizione da parte del Comune di Busto Garolfo di una partecipazione in società *in house* per lo svolgimento di diversi servizi comunali, come la manutenzione dei cimiteri, degli alloggi ERP e degli impianti sportivi e la pulizia degli stabili.

Il parere negativo discendeva da carenze motivazionali riguardanti la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell’operazione, e dall’assenza di un confronto adeguato con alternative di gestione. In particolare - oltre a non risultare chiaro se l’acquisto delle quote derivasse dalla cessione da parte di altri soci o da un aumento di capitale, né la percentuale di capitale sociale acquisita, la durata della partecipazione, i costi stimati e i corrispettivi dei servizi - mancava un quadro economico di raffronto ed una analisi comparativa con altre modalità di gestione quali l’esternalizzazione o la gestione interna (ed attuale) dei servizi, e l’ulteriore modello della gestione associata

delle funzioni tecnico-patrimoniali secondo i moduli organizzativi tipici della convenzione o del consorzio, come previsto dagli artt. 30 e 31 del d.lgs. 267/2000.

Il Comune aveva deciso – come peraltro suo buon diritto - di procedere ugualmente e, tuttavia, non può non rilevarsi come proprio il quesito oggi sottoposto all'esame di questa Sezione metta in plateale evidenza i dubbi e gli aspetti critici al tempo manifestati in merito alla convenienza ed all'efficienza dell'affidamento di servizi in autoproduzione ad una propria società *in house* con mantenimento all'amministrazione di porzioni o fasi operative degli stessi, presumibilmente in carenza delle condizioni di autosufficienza della società stessa.

7. Conclusivamente, in assenza di ulteriori specificazioni da parte del Comune di Busto Garolfo circa natura e funzioni dei compiti svolti dalla società *in house*, deve affermarsi che, in consonanza con i rilievi spesi dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (cfr. parere n. 36 del 3 luglio 2024), la valida erogazione degli incentivi al personale dell'Ente possa avvenire soltanto nell'ambito di procedure di affidamento a terzi da parte della società *in house*, ex art. 45, comma 2, Cod. contratti, e comunque solo in caso di rigorosa aderenza alle ipotesi tipizzate dal legislatore.

8. Da ultimo, in ragione dei profili rilevati in precedenza, deve escludersi che il responso reso dalla Corte sulla scorta delle sole (lacunose) prospettazioni formulate dall'Ente consenta – stante l'esimente prevista dall'art. 2 della legge 1/2026 – di elidere od attenuare posizioni di responsabilità su fatti compiuti o da compiere, rimanendo le ulteriori, future determinazioni a valle rigorosamente circoscritte alla sfera di discrezionalità e responsabilità dell'Amministrazione istante.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, in riscontro all'istanza di parere formulata dal Comune di Busto Garolfo, si pronuncia come segue:

“A fronte del quesito circa la possibilità di erogare incentivi per funzioni tecniche (art. 45 e All. I.10 del d.lgs. n. 36/2023) ai dipendenti comunali in relazione a compiti svolti dalla società in house del Comune, ed in assenza di ulteriori specificazioni da parte dell'Ente circa natura e funzioni dell'attività svolta dalla società stessa, in consonanza con i rilievi spesi dall'ANAC (cfr. parere n. 36 del 3 luglio 2024) deve affermarsi che la valida erogazione degli incentivi al

personale dell'Ente possa avvenire solo nell'ambito di procedure di affidamento a terzi da parte della società in house ex art. 45, comma 2, d.lgs. cit., e comunque solo in caso di rigorosa aderenza alle ipotesi tipizzate dal legislatore".

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

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del giorno 22 luglio 2026.

il Relatore
(Francesco Testi)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

7 agosto 2026

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)