



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Rita Gasparo	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

nell'Adunanza in camera di consiglio del 25 agosto 2026 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del Comune di Curtatone (MN)

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

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

VISTA la legge n. 1 del 7 gennaio 2026 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*" ed in particolare l'articolo 2 ad oggetto "*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*";

VISTO l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 14/SSRRCO/QMIG/2026;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Curtatone (MN) ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e dell'art. 2 della legge n. 1/2026, recante il protocollo dell'Ente n. 21004 del 1° agosto 2026, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 14341 in data 3 agosto 2026;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 273 dell'8 agosto 2026, con cui la richiesta è stata assegnata al Magistrato relatore in vista dell'esame collegiale;
UDITO il relatore Ref. Alessandro Mazzullo

PREMESSO

1. — Il Comune di Curtatone formula una richiesta di parere in materia di incentivi tecnici 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"*.

Nel dettaglio il Comune è proprietario di un impianto sportivo per il quale una società sportiva dilettantistica senza fini di lucro ha presentato, ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 38, una proposta di riqualificazione e successiva gestione, con un investimento stimato in euro 1.609.140,00, interamente a carico della proponente, e una durata correlata all'ammortamento dell'investimento. L'Ente ha quantificato il valore della concessione, ai sensi dell'art. 179 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in euro 5.533.065,55. Pubblicato apposito avviso, non sono pervenute proposte alternative né altre manifestazioni di interesse e l'Amministrazione ha avviato il procedimento di affidamento diretto alla proponente secondo il procedimento speciale previsto dalla disposizione citata, qualificando l'operazione – ferma la verifica dei relativi presupposti – come concessione e come partenariato pubblico-privato, con investimento e rischio operativo in capo al soggetto privato.

2. — Nell'assetto prospettato non è previsto alcun corrispettivo o contributo pubblico in favore del concessionario, né alcun canone a carico di quest'ultimo, e nel quadro economico non risulta stanziata alcuna spesa comunale destinata alla remunerazione del concessionario. Il personale dell'Ente è nondimeno chiamato a svolgere talune attività tecniche indicate nell'allegato I.10 al d.lgs. n. 36/2023 (tra cui le funzioni di responsabile unico del progetto, la verifica del progetto, la predisposizione e il controllo degli atti della procedura, la direzione dell'esecuzione, la vigilanza e le eventuali attività di collaudo o di verifica di conformità). L'Ente si è dotato di un regolamento interno per la corresponsione degli incentivi in attuazione dell'art. 45 del medesimo decreto.

3. — Su tali premesse il Comune chiede: (i) se, in una concessione avente ad oggetto la riqualificazione e la gestione di un impianto sportivo comunale, qualificabile come operazione di partenariato pubblico-privato e affidata direttamente ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021, gli incentivi per funzioni tecniche di cui all'art. 45 possano essere riconosciuti al personale dell'ente concedente, limitatamente alle attività tassativamente indicate nell'allegato I.10, anche in assenza

di corrispettivo o contributo pubblico in favore del concessionario; (ii) in caso affermativo, se le relative risorse possano essere previste mediante uno specifico stanziamento autonomamente iscritto nel bilancio dell'ente concedente e inserito nel quadro economico complessivo dell'operazione, assumendo quale limite massimo di riferimento il valore della concessione determinato ai sensi dell'art. 179, ovvero se l'assenza di uno stanziamento destinato all'esecuzione dei lavori o alla remunerazione del concessionario impedisca la costituzione del fondo, non essendo individuabili gli «*stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento*» richiesti dall'art. 45, comma 1. L'Ente prospetta la soluzione affermativa su entrambi i punti.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Ammissibilità

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 interessa merita solo di essere precisato che con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno fatto in parte 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 *fictionis 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.

In questi termini, quindi, il quesito, tra l'altro pacificamente ammissibile in quanto riguarda l'ambito di applicazione di una norma derogatoria alla disciplina vincolistica della spesa del personale ed al principio di onnicomprensività della retribuzione, ha rilevanza generale ed astratta pur se riferibile al caso concreto evidentemente esposto e dal quale, per l'appunto, non può prescindere nella misura in cui dalla sua soluzione debba discendere un esonero di responsabilità.

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.

Rispetto al caso dedotto è esclusa anche una connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, e con giudizi amministrativi, civili o penali (oltre che contabili) in corso.

Sussistono, pertanto, i 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 nell'accezione dinamica accolta dalle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 54/CONTR/2010), in quanto direttamente incidenti sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Ai fini della portata esimente della soluzione dei quesiti, va comunque esplicitato che restano estranee al perimetro del parere - e rimesse alla esclusiva responsabilità gestionale dell'Amministrazione, salvo il sindacato del giudice competente - la qualificazione dell'operazione come concessione e come partenariato pubblico-privato, la sussistenza dei presupposti dell'affidamento diretto ex art. 5 del d.lgs. n. 38/2021 e il rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legge. In ordine a tali elementi, il parere non costituisce avallo preventivo della determinazione di affidamento, né dello schema di concessione.

2. Il quadro normativo e giurisprudenziale

2.1. - L'istituto degli incentivi per funzioni tecniche nasce con l'art. 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, transita nell'art. 92, commi 5 e 6, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, e quindi nell'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, con ratio costante: valorizzare le professionalità interne e contenere il ricorso a incarichi esterni, remunerando - in deroga al principio di onnicomprensività della retribuzione pubblica (artt. 2, comma 3, e 24, comma 3, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) -

prestazioni ulteriori rispetto all'ordinario contenuto del rapporto di lavoro. Da tale natura derogatoria la giurisprudenza contabile trae costantemente il carattere eccezionale e di stretta interpretazione della disciplina, da ultimo ribadito dalle Sezioni riunite in sede di controllo con la deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026, che ha escluso ogni dilatazione dell'istituto oltre le ipotesi puntualmente individuate dalla legge, pena l'elusione della sua stessa ratio.

2.2. – Nel vigore dell'art. 113 – che poneva gli oneri *«a carico degli stanziamenti previsti per i singoli appalti»* – la Sezione delle autonomie, pronunciandosi sulla questione di massima rimessa da questa Sezione con la deliberazione n. 96/2019/QMIG (su istanza del Comune di Voghera), aveva escluso l'estensibilità dell'istituto ai contratti di concessione: i compensi incentivanti *«costituiscono un “di cui” delle spese per contratti appalto e non vi è alcun elemento ermeneutico che possa far ritenere estensibile le disposizioni dell'articolo in esame anche alle concessioni, non essendo normativamente previsto uno specifico stanziamento non riconducibile ai capitoli dei singoli lavori, servizi e forniture»* (deliberazione n. 15/SEZAUT/2019/QMIG). L'esclusione risultava estesa alle fattispecie di partenariato pubblico-privato dalla deliberazione n. 10/SEZAUT/2021/QMIG, resa in tema di contratti di rendimento energetico.

2.3. – L'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023 ha rimosso il dato testuale su cui quell'esclusione riposava. Gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono ora *«a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti»* (comma 1); le relative risorse sono destinate *«in misura non superiore al 2 per cento dell'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture, posto a base delle procedure di affidamento»* (comma 2), salva la facoltà di prevedere una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche, nel qual caso l'incentivo non si applica (comma 2, ultimo periodo).

2.4. – Il mutamento è stato colto da questa Sezione con la deliberazione n. 187/2023/PAR, che costituisce il precedente più pertinente rispetto alla fattispecie odierna. Il quesito allora posto dal Comune di Varese riguardava espressamente le operazioni di partenariato pubblico-privato realizzate mediante concessioni *“calde”*, nelle quali – secondo la prospettazione testualmente riportata in quella sede – il concessionario *«non percepisce alcun corrispettivo da parte dell'amministrazione committente»*. La Sezione, valorizzando l'inserimento degli *«enti concedenti»* e il riferimento alle *«procedure di affidamento»*, nonché la relazione illustrativa del Consiglio di Stato – che dà atto dell'intento di superare le difficoltà della previgente formulazione, la quale, a parità di funzioni tecniche svolte, consentiva l'incentivo nei soli appalti – ha espressamente ammesso l'applicabilità dell'art. 45 al partenariato pubblico-privato definito dall'art. 174 e ha individuato la

base di calcolo nel valore della concessione ex art. 179, ossia nel fatturato totale del concessionario stimato per l'intera durata del contratto, al netto dell'IVA.

2.5. — Il principio è stato ribadito dalla deliberazione n. 184/2026/PAR che, risolvendo congiuntamente quesiti relativi a fattispecie connotate da canone o aggio (a prescindere dall'esistenza o meno di un contestuale contributo comunale) ha confermato che il valore di riferimento è in ogni caso quello risultante dall'applicazione dell'art. 179, non potendosi avere riguardo al solo canone concessorio.

Quanto alla disciplina di settore, infine, l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 38/2021 consente alle associazioni e società sportive senza fini di lucro di proporre la rigenerazione, riqualificazione e gestione di un impianto sportivo e all'ente locale, riconosciuto l'interesse pubblico del progetto e verificata l'assenza di proposte alternative all'esito di apposito avviso, di affidare direttamente la gestione gratuita dell'impianto per una durata proporzionalmente corrispondente al valore dell'intervento e comunque non inferiore a cinque anni: ipotesi eccezionale e residuale di affidamento diretto, non derogatoria in via generale rispetto al codice dei contratti pubblici (ANAC, parere n. 33 dell'8 ottobre 2025).

3. Il primo quesito: la riconoscibilità degli incentivi

3.1. — Alla luce del quadro che precede, la fattispecie prospettata dal Comune di Curtatone coincide, negli elementi essenziali, con il paradigma già scrutinato dalla deliberazione n. 187/2023/PAR: un'operazione di partenariato pubblico-privato in forma concessoria avente ad oggetto un'opera "*calda*", nella quale l'investimento è sostenuto dal privato, la gestione è remunerata dai proventi dell'utenza e nessun corrispettivo o contributo grava sull'amministrazione. Per tale paradigma questa Sezione ha già espressamente ammesso l'applicabilità dell'art. 45 e individuato la base di calcolo nel valore ex art. 179.

Poiché il valore dell'incentivo così determinato può assumere importi rilevanti, la Sezione ha rammentato all'Amministrazione la possibilità, da regolare nel regolamento, di avvalersi di una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti come previsto dall'articolo 45, comma 2, del d.lgs. 36/2023.

Al primo quesito deve dunque darsi risposta affermativa in applicazione dei principi già enunciati, dai quali il Collegio non ravvisa ragione di discostarsi.

3.2. — L'unico elemento differenziale rispetto al precedente del 2023 – la selezione del concessionario secondo il procedimento speciale dell'art. 5 del d.lgs. n. 38/2021, in luogo di una procedura competitiva ordinaria – non sottrae la fattispecie all'ambito applicativo della norma.

L'art. 45 non subordina l'incentivo a una gara, ma richiede una «*procedura di affidamento*» riferibile a una stazione appaltante o a un «*ente concedente*». Il procedimento delineato dall'art. 5 – che si

articola in proposta, riconoscimento dell'interesse pubblico, pubblicazione dell'avviso, verifica dell'assenza di proposte alternative e affidamento – integra una procedura di affidamento, ancorché a esito diretto, all'esito della quale l'ente assume la veste di concedente. Non ricorre, pertanto, alcuna interpretazione estensiva o analogica, preclusa dal carattere eccezionale dell'istituto (principio generale stabilito, sia pure su altro tema, dalla citata n. 14/SSRRCO/QMIG/2026), ma la sussunzione della fattispecie nella lettera della disposizione, quale risultante dalla consapevole scelta del legislatore del 2023 di superare il perimetro dei soli appalti.

3.3. – Restano fermi i limiti propri dell'istituto: sono incentivabili esclusivamente le attività tassativamente elencate nell'allegato I.10, effettivamente svolte e debitamente attestate all'esito di puntuale accertamento. La misura del 2 per cento – che, applicata al valore dichiarato di euro 5.533.065,55, esprime un accantonamento massimo teorico di euro 110.661,31 – costituisce un tetto, non un obiettivo: la fonte regolamentare ben può, e deve, ragionevolmente considerare, a fronte di un valore elevato rispetto all'impegno tecnico effettivamente richiesto, di graduare l'accantonamento in funzione della complessità e della durata delle attività rese, in coerenza con il principio del risultato (art. 1, comma 4, del codice) ovvero di avvalersi di una modalità diversa - e più coerente con l'effettiva complessità dell'incarico - di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti come previsto dall'articolo 45, comma 2, del d.lgs. 36/2023, così come ricordato nella menzionata delibera 184/2026/PAR di questa Sezione.

4. Il secondo quesito: lo stanziamento di bilancio

4.1. – Il riconoscimento presuppone, ai sensi dell'art. 45, comma 1, uno stanziamento previsto per la singola procedura di affidamento. Nella fattispecie in esame un simile stanziamento non preesiste. Non vi è spesa comunale, né per l'esecuzione dei lavori, né per la remunerazione del concessionario. Occorre allora stabilire se il requisito possa essere integrato da una posta di bilancio istituita allo scopo, come prospettato dall'Ente, ovvero se la sua assenza originaria precluda in radice la costituzione del fondo.

4.2. – Il Collegio ritiene corretta la prima alternativa, a condizione che: i) lo stanziamento sia preventivo rispetto allo svolgimento delle attività incentivabili; ii) che sia specificamente e univocamente collegato alla singola procedura concessoria, con corrispondente evidenza nel quadro economico complessivo dell'operazione. Diversamente opinando, del resto, l'applicabilità dell'istituto alle concessioni “calde”, già affermata dalla deliberazione n. 187/2023/PAR, resterebbe priva di ogni possibile attuazione contabile; iii) che avvenga attraverso un preciso meccanismo di “giro contabile” analiticamente descritto nella deliberazione n. 355/2025/PAR di questa Sezione cui integralmente si fa rinvio.

Lo stanziamento così istituito non costituisce parte del corrispettivo del concessionario né incide sull'equilibrio economico-finanziario della concessione: è spesa propria dell'ente concedente, funzionale alla remunerazione delle attività tecniche del proprio personale.

5. Esonero di responsabilità

Ai fini dell'applicazione degli effetti di cui all'art. 2 della legge 1/2026, sono rimesse alla esclusiva responsabilità gestionale dell'Amministrazione la qualificazione dell'operazione come concessione e come partenariato pubblico-privato, la sussistenza dei presupposti dell'affidamento diretto ex art. 5 del d.lgs. n. 38/2021, il rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legge, nonché la ragionevole e corretta determinazione del valore dell'incentivo secondo i principi generali di buon andamento ed imparzialità e i criteri sommariamente indicati nella delibera 187.

L'esclusione della responsabilità amministrativa è, quindi, riconosciuta nei rigorosi termini dei principi di diritto sotto enunciati e nella puntuale aderenza agli stessi dell'eventuale successiva attività amministrativa, ed è subordinata alla corrispondenza in maniera precisa e puntuale della realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi, con la ricostruzione fornita dall'Ente in sede di istanza

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – rende il parere richiesto nei termini che seguono:

- a) *“In caso di affidamento diretto per la riqualificazione e gestione di un impianto sportivo comunale, disposto nell'ambito di un PPP ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 38/2021, gli incentivi per le funzioni tecniche di cui all'art. 45 possono essere riconosciuti al personale dell'ente concedente per le sole attività tassativamente indicate nell'allegato I.10, effettivamente svolte e debitamente attestate, assumendo quale base di calcolo, nel limite massimo del 2 per cento, il valore della concessione determinato ai sensi dell'art. 179, senza che vi osti l'assenza di un canone concessorio o di un corrispettivo o contributo pubblico, in applicazione dei principi enunciati con le deliberazioni n. 187/2023/PAR e n. 184/2026/PAR”;*
- b) *“Il requisito degli «stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento» di cui all'art. 45, comma 1, può essere integrato da uno specifico stanziamento autonomamente iscritto nel bilancio dell'ente concedente e riflesso nel quadro economico complessivo dell'operazione, purché preventivo, univocamente collegato alla procedura e coperto con risorse rispettose degli equilibri di bilancio secondo il meccanismo di 'giro' contabile descritto nella deliberazione n. 355/2025/PAR di questa Sezione”.*
- c) *“Resta ferma la necessaria valutazione ed eventuale previsione regolamentare in ottica di contenimento della spesa, ai sensi dell'art. 45, comma 2, ultimo periodo, di una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dal proprio personale, con conseguente applicazione di altra forma di remunerazione della prestazione invece di quella prevista dal comma 1 del medesimo articolo”.*

L'esimente della responsabilità ricorre nei termini indicati al punto 5 della motivazione.

Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune di Curtatone a cura della Segreteria.

Copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune interessato, a cura della Segreteria.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 agosto 2026.

l'Estensore
(Alessandro Mazzullo)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

31/08/2026

Per il funzionario preposto

al servizio di supporto

(Massimo Di Andrea)