Deliberazione n. 175/2025/PAR

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo Referendario
Daniela Piacente	Primo Referendario
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	Referendario (*relatore*)
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Taranto, assunta al protocollo della Sezione n. 6249 del 17 ottobre 2025;

vista la disposizione della Presidente della Sezione avente prot. n. 6397 del 22 ottobre 2025, di assegnazione della predetta richiesta di parere;

udito il relatore, Referendario dott. Antonio Arnò, nella camera di consiglio dell'11 novembre 2025, convocata con ordinanza n. 25/2025;

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Taranto, con l'istanza in esame, dopo aver richiamato il parere Anac n. 36/2024/Funs. Cons., formula una richiesta *ex* art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, 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.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

1.1. Preliminarmente, questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta all'esame del Collegio, non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

1.2. In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi in primo luogo l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 (recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*") e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006, n. 3/2014, n. 11 e 17/2020 e n. 5, 9 e 14/2022, nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo con le deliberazioni n. 54/2010 e 27/2011.

2. Ammissibilità soggettiva

2.1. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere può considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

2.2. La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.4.2004).

3. Ammissibilità oggettiva

3.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale e requirente) – c.d. interferenza interna, ovvero con funzioni proprie di altri organi – c.d. interferenza esterna.

3.2. In particolare, il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di princìpi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza e discrezionalità dell'Amministrazione. Alla Corte dei conti, infatti, risultano precluse sia qualsivoglia ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'Ente, sia una consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo, sia l'esercizio *ex post* della funzione consultiva, in quanto il quesito deve collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di atti e/o provvedimenti relativi o connessi alla questione oggetto di richiesta di parere.

3.3. Alla luce di tali coordinate interpretative, richiamate e ulteriormente precisate dalla Sezione delle autonomie in più recenti deliberazioni di orientamento (deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG e deliberazione n. 5/SEZAUT/2022), numerosi quesiti relativi alla disciplina degli incentivi per funzioni tecniche sono stati oggetto di pronunce della Corte dei conti, sia nelle sue articolazioni territoriali sia a livello centrale, in quanto ritenuti

riconducibili alla "materia della contabilità pubblica", come intesa, in chiave evolutiva, interessando la corretta applicazione dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, i cui limiti implicano questioni afferenti al coordinamento della finanza pubblica.

3.4. Alla stregua di tale consolidato orientamento giurisprudenziale, pertanto, la Sezione valuta oggettivamente ammissibile la richiesta di parere posta dal Comune di Taranto, prendendo in esame il quesito avanzato dal Comune di Taranto nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie in materia, che rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente da valutarsi nel caso concreto, offrendo, pertanto, una lettura interpretativa del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento in merito all'art. 45 del d. lgs. 36/2023.

4. Merito

4.1. La richiesta di parere è finalizzata all'applicazione dell'art. 45 del d.lgs. 36/2023 anche agli affidamenti, da parte del Comune, a società *in house* partecipate dallo stesso ente.

Per la soluzione del quesito, il Collegio, brevemente, si sofferma sul paradigma dell'*in house providing*, quale modello organizzativo a cui le amministrazioni pubbliche possono ricorrere per ottenere beni e servizi o per offrire alla collettività di riferimento talune prestazioni. Per tali fini, infatti, una Pubblica Amministrazione reperisce al proprio interno le prestazioni a contenuto negoziale e si avvale di un soggetto in veste societaria sottoposto al suo penetrante controllo che è distinto sul mero piano formale, ma non su quello sostanziale.

La società *in house*, di creazione, originariamente, giurisprudenziale, trova, oggi, il proprio addentellato normativo in due articoli del vigente Codice dei contratti pubblici, ispirati ai principi di autonomia organizzativa e di rispetto della concorrenza.

Da un lato si pone infatti l'art. 7, comma 2 del d.lgs. n. 36/2023, secondo il quale "*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*", ossia perseguendo i canoni del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

Dall'altro, si veda 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".

L'articolo 7, come si legge nella relazione illustrativa del codice dei contratti pubblici, recepisce il principio di auto-organizzazione amministrativa, sancito anche nell'art. 2 direttiva 2014/23/UE, in base al quale le pubbliche amministrazioni scelgono autonomamente di organizzare l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso il ricorso a tre modelli fra loro alternativi: a) auto-produzione, b) esternalizzazione; c) cooperazione con altre pubbliche amministrazioni.

La codificazione del principio in esame determina un maggiore allineamento del diritto nazionale all'ordinamento dell'Unione, che pone l'autoproduzione e l'esternalizzazione su un piano di tendenziale parità.

La disposizione si ricollega ai principi della fiducia e del risultato, che orienta la scelta dell'Amministrazione anche nella scelta tra mercato e autoproduzione, così recuperando, in coerenza anche con alcune indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 131/2020) l'amministrazione del fare.

Nel caso, quindi, di scelta della modalità di gestione della società in house, ne scaturisce, un modello che non si pone in posizione di terzietà sostanziale rispetto alla pubblica amministrazione, essendo la stessa una articolazione interna, una *longa manus*, finalizzata all'autoproduzione di beni e servizi. Sul punto, in giurisprudenza risulta pacifica l'affermazione per cui 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).

4.2. Il Collegio, esaminate natura e finalità delle società in house, procede allo scrutinio del quesito, relativo alla possibile applicazione dell'art. 45 del d. lgs. 36/2023 agli affidamenti, da parte dell'amministrazione comunale, alle società in house di cui detiene una partecipazione.

L'art. 45 del d. lgs. 36/2023 innova, rispetto all'art. 113 del d. lgs. 50/2016, la disciplina degli incentivi per funzioni tecniche, estendendone l'applicazione dell'istituto a tutte le procedure di affidamento.

Il comma 1 prevede infatti che gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'All. I.10 siano a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti. In forza del comma 2, "*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 presente comma si applica anche agli appalti relativi a servizi o forniture nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione (…)". Il comma 3 declina inoltre le modalità di ripartizione delle somme.*

La Relazione illustrativa di accompagnamento chiarisce che la corresponsione di tali incentivi al personale della Stazione appaltante risponde alla duplice finalità di conseguire "l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione" e di garantire "il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni", a fronte dello svolgimento delle attività declinate dall'All. I.10 dello stesso d.lgs. n. 36/2023 e contraddistinte da una rigorosa tassatività.

In considerazione delle finalità dell'istituto, la giurisprudenza contabile (deliberazione SRC Lombardia n. 128/2025; deliberazione SRC Sardegna n. 72/2024) ha esteso il campo di applicazione degli incentivi anche al personale delle società in house e ciò in ragione della natura delle stesse, quali articolazioni interne della pubblica amministrazione.

Un ulteriore elemento che valorizza l'estensione della disciplina degli incentivi al personale delle società in house è rappresentato dalla circostanza che ai fini delle procedure di gara, la società è paragonabile all'organismo di diritto pubblico, dovendo agire quale stazione appaltante a cui si applicano le disposizioni del codice. In tal senso la disposizione dell'art. 16 comma 7 del TUSP secondo cui <<*le società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al codice dei contratti pubblici*>>.

4.3. Ai fini della soluzione del quesito è utile comprendere se alla luce delle disposizioni normative citate e delle interpretazioni giurisprudenziali estensive, la disciplina degli incentivi possa trovare applicazione anche nel caso in cui il rapporto non

sia tra amministrazione, società e terzi, ma sia esclusivamente, come nel caso di specie, tra Comune controllante e società controllata.

Ciò che rileva nel caso di specie è che 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).

Il legislatore, nel prevedere il modello dell'in house providing, ha ammesso la legittimità di forme di affidamento diretto di un servizio tra soggetti appartenenti ad un centro di imputazione di interessi sostanzialmente unitario (sebbene formalmente articolato in una duplice soggettività giuridica), siccome accomunati dal perseguimento di un unico obiettivo attraverso la predisposizione di una struttura organizzativa strettamente compenetrata ed unitariamente diretta.

Il rapporto tra Comune e società in house si caratterizza per l'assenza di una relazione intersoggettiva, venendo, invece, in rilievo una relazione interorganica, un rapporto di immedesimazione tra Comune dante causa e società avente causa.

L'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, in quanto:

a) gli incentivi tecnici ex art. 45 del d.lgs.36/2023 sono finalizzati a compensare il personale dell'amministrazione che ha redatto gli atti incentivabili. La ratio legis è di promuovere l'uso ottimale delle competenze interne di ogni amministrazione e garantire un risparmio sugli oneri che l'amministrazione dovrebbe affrontare affidando gli incarichi all'esterno. Le forme di incentivazione per funzioni tecniche sono eccezioni al principio generale della onnicomprensività del trattamento economico e possono essere riconosciute solo per le attività esplicitamente e tassativamente previste dalla legge, circostanza che non si verifica nel caso degli affidamenti *in house*;

b) le attività per le quali si procede all'affidamento si sostanziano in "*attività svolte in autoproduzione dalla società in house stessa e senza ricorso al mercato*" che precludono l'erogazione delle misure: è stato affermato come in tal caso "*non sia possibile riconoscere gli incentivi de quibus, stante il rapporto di immedesimazione organica rispetto all'ente dante causa e la conseguente assenza di terzietà della società in house*" (cfr. in termini ANAC, parere n. 36/2024 cit.);

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

5. Conclusioni

Alla luce degli approdi nomofilattici raggiunti in materia, ferma restando la piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente in ordine alle scelte gestorie da compiere, questa Sezione regionale di controllo ritiene conclusivamente di poter rispondere al quesito avanzato dal Sindaco del Comune di Taranto nei termini seguenti: la disciplina degli incentivi tecnici prevista dall'art. 45 del d. lgs. 36/2023 non trova applicazione per agli 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.

***

La Sezione regionale di controllo per la Puglia

P.Q.M.

esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio dell'11 novembre 2025

Il Relatore
F.to Antonio Arnò

La Presidente
F.to Cinzia Barisano

Depositata il 15 novembre 2025
La Direttrice della Segreteria
F.to Elisabetta Lenoci