



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 (relatore)
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 15 aprile 2026 ha assunto la seguente

deliberazione

sulla richiesta di parere del Comune di RHO (MI)

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

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*" ed in particolare l'art. 7, comma 8;

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*" ed in particolare l'art. 2;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco di Rho (Mi) trasmessa via pec in data 3 aprile 2026 prot. Cdc n. 3373;

VISTA l'ordinanza n. 131 del 7 aprile, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato l'esame della richiesta all'odierna adunanza;

UDITA il relatore, Maura Carta.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Rho ha trasmesso a questa Sezione una richiesta di parere in merito alla possibilità di corrispondere al personale dipendente incentivi per funzioni tecniche previsti, *ratione temporis*, dall'art. 113 del D.lgs. 50/2016.

In particolare, chiede se sia legittimo il riconoscimento dell'incentivo al Direttore di Esecuzione del Contratto (DEC) per un appalto di servizi di manutenzione del verde pubblico, affidato con gara nel 2018, di importo complessivo di 1.962.000,00 oltre IVA, articolato in lotti omogenei, ciascuno di importo inferiore a 500.000,00 euro.

La nota precisa che:

- l'Ente è dotato di un apposito regolamento per la ripartizione degli incentivi conforme ai requisiti previsti dal comma 3 dell'art. 113 cit.;
- la suddivisione in lotti, effettuata per rispettare l'apertura al mercato e il *favor participationis* di cui all'art. 51 del d.lgs. 50/2016 non configura un frazionamento artificioso dell'appalto, poiché la procedura mantiene carattere unitario sia sotto il profilo della progettazione sia sotto quello della direzione dell'esecuzione;
- l'unitarietà dell'appalto risulta confermata dall'atto di nomina di un unico Direttore dell'Esecuzione del Contratto per tutti i lotti, diverso dal RUP, anche in considerazione di una sua specifica competenza professionale in ambito agronomico;
- l'individuazione del DEC è avvenuta nel rispetto delle Linee Guida ANAC n. 3, punto 10.2.

La nota conclude richiamando, quale precedente di potenziale rilievo, il parere n. 29/2021/PAR di questa Sezione, che affronta tematiche analoghe, ma da un punto di partenza opposto dell'aggregazione di lotti distinti, mentre nel caso qui in esame il Comune avrebbe proceduto alla suddivisione in lotti per ragioni legate all'efficienza del servizio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il Comune di Rho ha formulato 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, la 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"*.

Occorre, in ogni caso, prima di procedere all'esame di merito, verificare la sussistenza dei requisiti di ammissibilità che, nel caso, si riscontrano, quanto al profilo soggettivo, venendo la richiesta dal Sindaco quale legale rappresentante dell'Ente, e, quanto al profilo oggettivo, dalla riconosciuta attinenza alla materia della contabilità pubblica - quale *"sistema di principi e di norme che regolano"*, tra l'altro, *"l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"* (così SS.RR. in sede di controllo, n. 54/CONTR/10 e Sez.Aut. n. 5 del 17 febbraio 2006) - delle questioni (incentivi per funzioni tecniche) oggetto del presente quesito, con la ulteriore precisazione che il parere reso, anche se tratto dal caso concreto prospettato, deve essere suscettibile di applicazione generale attraverso il principio di diritto cui conclusivamente conduce, escludendosi ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente, ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti che potrebbero interferire con attività in essere di altri organi giurisdizionali.

Va, peraltro, detto che la citata legge n. 1 del 7 gennaio 2026 ha ampliato e rafforzato la funzione consultiva che è stata oggetto di diversificati approcci interpretativi tra le varie sezioni regionali, con talune divergenze ermeneutiche sull'integrazione sistematica dei periodi del primo comma dell'art. 2, oltre che della portata a sistema del comma successivo.

Questa Sezione ha già ritenuto, riconoscendo lo spirito della legge, e ampiamente argomentato la scelta di attribuire un'ampia e generale portata alla previsione in parola, anche alla luce della clausola di esclusione della responsabilità di cui sopra, 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 discendere 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) in ordine all'inquadramento e alle conseguenze del citato art. 2, alla luce dei quali procede ad esaminare la specifica richiesta.

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.

Merito.

La richiesta di parere concerne la possibilità di riconoscere gli incentivi previsti dall'art. 113 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (previgente testo del Codice dei contratti pubblici) anche per le funzioni tecniche svolte in relazione a un appalto di servizi di manutenzione del verde pubblico, suddiviso in lotti funzionali di importo unitario inferiore a 500.000,00 euro, gestiti da un unico Direttore di esecuzione del contratto (DEC).

Va ricordato, infatti che, la soglia di 500.000,00 euro è prescritta per la nomina del DEC quale presupposto per la corresponsione degli incentivi per funzioni tecniche negli appalti di servizi.

Per rispondere al quesito occorre sinteticamente richiamare la disciplina sull'erogazione degli incentivi tecnici introdotti per stimolare lo svolgimento da parte del personale dipendente delle attività di progettazione, direzione dei lavori ovvero direzione dell'esecuzione, vigilanza etc. in modo da evitare il ricorso a professionisti esterni, stimolare la professionalità interna e conseguire un risparmio di spesa (SRC Lazio n. 57/2018/PAR; SRC Lombardia n.131/2022/PAR e n. 372/2025).

Gli incentivi sono oggi disciplinati dall'art. 45 del d.lgs. n. 36/2023, anche se l'art. 113 del previgente d.lgs. 50/2016 trova applicazione per le procedure di gara pubblicate prima del 1° luglio 2023 (art. 226, comma 2, lett. a) del d.lgs. 36/2023).

La normativa individua in modo tassativo le funzioni tecniche e le attività incentivabili in deroga al principio generale di onnicomprensività della retribuzione, per cui la relativa disciplina deve intendersi di stretta interpretazione e non suscettibile di estensione analogica (Sez. Aut., n. 18/SEZAUT/2016/QMIG; SRC Puglia, n. 204/2016/PAR; SRC Veneto, n. 266/2023/PAR e n. 297/2024/PAR).

Ai fini che qui interessano, invece, non è rilevante la circostanza, sottolineata nella richiesta di parere, che l'appalto, suddiviso in lotti, abbia o meno carattere unitario.

In materia di appalti pubblici, infatti, è codificata (art. 51 d.lgs. 50/2016 e, oggi, art. 58 del d.lgs. 36/2023) la preferenza per la suddivisione in lotti, in quanto diretta a favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese alle gare (tra le tante Cons. Stato, Sez. III, n. 1138/2018, Sez. III, n. 4361/2020; Sez. III, n. 8171/2024 e n. 9814/2024; TAR Lazio, Roma, Sez. III quater, n. 10589/2025) e l'aggiudicazione di ciascun lotto, distinto o meno che sia per il profilo procedurale e ai fini della partecipazione, costituisce una a tutti gli effetti una procedura di gara autonoma e indipendente (Cons. St., Sez. V, n. 1070/2020 e Sez. III, n. 3135/2020).

Nella disciplina del d.lgs. 50/2016 (art. 51) la suddivisione in lotti degli appalti -come anche l'artificiosa aggregazione - risultava espressamente vietata solo se finalizzata ad eludere l'applicazione delle disposizioni del codice, e tra esse principalmente le regole di matrice europea legate alla concorrenza, richiedendosi invece specifica motivazione in caso di mancata suddivisione.

Premesso, quindi, che quanto al caso di specie non sono in discussione l'avvenuta suddivisione, né le ragioni di tale scelta, non v'è dubbio che, se anche si fosse operato un cumulo di lotti, ciò non avrebbe avuto rilievo ai fini del raggiungimento della soglia di 500.000,00 euro prescritta per la nomina del direttore dell'esecuzione del contratto e per la corresponsione degli incentivi per funzioni tecniche negli appalti di servizi, e che comunque non possa farsi riferimento all'importo cumulato dei lotti per la determinazione dell'importo del fondo incentivante perché, sotto il profilo economico, *“i singoli lotti dovranno essere presi in considerazione separatamente, come separatamente sono eseguiti, benché aggiudicati contestualmente con un'unica procedura di gara”* (cfr. questa Sezione n. 29/2021/PAR).

Ciò vuol dire che nemmeno può tenersi conto dell'importo cumulato dei lotti per la determinazione dell'importo del fondo incentivante, come propone il Comune istante, sulla base di una asserita unitarietà (che andrebbe rigorosamente motivata all'origine) se il servizio è stato ripartito in lotti per motivi *“funzionali, prestazionali o quantitativi in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture”* (art. 58 del d.lgs. 36/2023). Peraltro, se non ci fossero state queste valide ragioni per l'avvenuta suddivisione, che la legge considera come condizione presupposta, l'operazione sarebbe ricaduta in una censura di legittimità per elusione dei principi generali di affidamento.

Quanto al requisito soggettivo, l'art. 113, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, all'ultimo periodo subordina la possibilità di attribuzione dell'incentivo per funzioni tecniche relative all'affidamento di servizi e forniture alla circostanza che sia nominato il direttore dell'esecuzione, senza che rilevi il carattere unitario o meno dell'appalto.

Ebbene, per tale tipologia di appalti l'incentivo risulta applicabile solo *“nel caso in cui è nominato il direttore dell'esecuzione”*, nomina richiesta, secondo le Linee guida ANAC n. 3 – *par. 10.2...*” (delibera n. 2/SEZAUT/2019/QMIG; SRC Veneto, n. 301/2019/PAR, del 11 ottobre 2019; cfr. SRC Piemonte n. 145/2024/PAR; SRC Lombardia n. 369/2025/PAR).

Le citate Linee guida n. 3 dell'Anac dispongono, infatti, che:

“10.1. Il responsabile del procedimento svolge, nei limiti delle proprie competenze professionali, anche le funzioni di progettista e direttore dell'esecuzione del contratto.

10.2. Il direttore dell'esecuzione del contratto è soggetto diverso dal responsabile del procedimento nei seguenti casi:

a. prestazioni di importo superiore a 500.000 euro;

...d. interventi caratterizzati dall'utilizzo di componenti o di processi produttivi innovativi o dalla necessità di elevate prestazioni per quanto riguarda la loro funzionalità...”.

In ordine a tale ultimo requisito – centrale per l'accesso alla soluzione prospettata dall'Amministrazione - è stato affermato che *“la particolare complessità richiesta per la nomina del direttore dell'esecuzione potrebbe caratterizzare anche appalti di importo inferiore ad € 500.000. Tale parametro numerico può rappresentare tuttavia un criterio di orientamento,*

in quanto solo in circostanze davvero eccezionali le funzioni tecniche associate ad un appalto di forniture e di servizi di importo più esiguo potranno dirsi caratterizzate da quella particolare complessità che rappresenta il presupposto che consente di derogare, in via eccezionale, al principio di onnicomprensività della retribuzione“ (così SRC Veneto, n. 301/2019/PAR; SRC Emilia-Romagna n. 11/2021/PAR).

In armonia con tale quadro si colloca anche il parere della Sezione n. 29/2021, menzionato nella richiesta di parere che, escluso il meccanismo incentivante per interventi di manutenzione ordinaria, richiama la possibilità di corrispondere detto incentivo nel caso di particolare complessità sotto il profilo squisitamente tecnico del servizio, come previsto dal punto 10.2, lettera b, delle linee guida ANAC n. 3.

Alla luce di quanto rappresentato nella richiesta di parere la Sezione si limita ad osservare che *prima facie* non sembrano rinvenibili elementi di particolare complessità tecnica nella gestione dei lotti nei quali è stato suddiviso l'appalto di manutenzione del verde tali da giustificare l'erogazione di incentivi che vanno riconosciuti per attività connotate, non dall'ordinarietà dell'attività spettante *ius officii*, ma per lavori e interventi realmente difficili e impegnativi.

È quindi rimessa all'esclusiva responsabilità dell'amministrazione la valutazione in concreto della particolare complessità che richieda lo sforzo supplementare sotto il profilo tecnico in ambito agronomico di prestazioni rese dal direttore dell'esecuzione, nell'esecuzione dei vari lotti, nel rispetto dei criteri e delle modalità previsti, oltre che dalle norme qui considerate, dall'art. 1, comma 5 del Regolamento dell'Ente.

Conclusivamente, in risposta al quesito formulato dal Comune di Rho, la Sezione ritiene che, anche ai fini della portata esimente *ex art. 2* della legge n. 1/2026 - al caso esaminato evidentemente non applicabile alla luce della sommarietà della fattispecie prospettata in rapporto alla soluzione specifica cui si vuole accedere -, il riconoscimento degli incentivi tecnici, previsti in apposito fondo e nel quadro economico degli appalti in misura non superiore al 2 per cento del valore degli stessi servizi come posto a base di gara, possa avere luogo esclusivamente in presenza di rigorosa verifica e motivazione della complessità del servizio e conseguentemente della prestazione richiesta al direttore dell'esecuzione del contratto.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dichiara ammissibile l’istanza di parere avanzata dal Comune di Rho (Mi) e per l’effetto si esprime nei seguenti termini:

il riconoscimento degli incentivi per funzioni tecniche previsti dall’art. 113 del d.lgs. 50/2016 in favore di un dipendente comunale nominato direttore dell’esecuzione del contratto in relazione ad un appalto di servizi suddiviso in lotti omogenei, ciascuno di importo inferiore a 500.000,00 euro, è subordinata, oltre che alla effettività delle funzioni tecniche da svolgere, al documentato e rigoroso accertamento della particolare complessità degli interventi a farsi e conseguentemente delle prestazioni tecniche richieste al dipendente incaricato.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 15 aprile 2026.

il Relatore
(Maura Carta)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

30 aprile 2026

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)