

Deliberazione n. 174/2026/PAR

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA**

composta dai magistrati:

Mario Nispi Landi	Presidente
Giampiero Maria Gallo	Consigliere
Francesco Belsanti	Consigliere
Paolo Bertozzi	Consigliere
Rosaria Di Blasi	Primo Referendario
Anna Peta	Primo Referendario (relatore)
Lucia Marra	Primo Referendario
Matteo Lariccia	Referendario

Nell'adunanza del 6 ottobre 2026;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 131 del 5/6/2003, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. n. 3 del 18/10/2001;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/6/2000, e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie, adottate nelle Adunanze del 27/4/2004 e del 4/6/2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;

VISTA la legge regionale n. 22/1998, come sostituita dalla legge regionale n. 36/2000 e dalla legge regionale n. 26/2025, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTA la deliberazione n. 50/2026, con la quale è stata approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2026;

VISTA l'ordinanza n. 17/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Pisa (*prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006044/2026 e prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006358/2026*);

VISTA l'ordinanza n. 39/2026 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

UDITO il relatore, dott.ssa Anna Peta;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota, acquisita al protocollo della Sezione in data 9 settembre 2026 (*prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006044*), il Sindaco del Comune di Pisa ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003 e dell'art. 2 della l. n. 1 del 2026; la stessa è stata successivamente trasmessa a questa Corte dal Consiglio delle Autonomie Locali (nota *prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006358/2026*).

2. L'Ente istante rappresenta, in premessa, dubbi interpretativi in ordine al perimetro applicativo degli artt. 45 e 179 del d.lgs. n. 36 del 2023 (d'ora in poi, anche Codice dei contratti pubblici o Codice) sulla quantificazione e contabilizzazione degli incentivi per funzioni tecniche nelle concessioni di servizi con sola previsione di entrata a tariffazione dell'utenza (c.d. "calde").

Nel corpo dell'istanza, dopo aver ribadito la sussistenza di un dubbio interpretativo sull'ambito di applicazione degli artt. 45 e 179 del Codice dei contratti pubblici, l'Ente formula un'espressa richiesta, avente ad oggetto i seguenti quesiti: *"i) nell'ipotesi di procedura di gara per l'affidamento in concessione di un servizio pubblico con tariffazione a carico dell'utenza, con sola previsione di entrata e senza versamento di corrispettivo da parte dell'Ente, l'incentivo ex art. 45 del Dlgs 36/2023 calcolato sul valore stimato della concessione (ex. art 179 del Codice appalti) deve trovare copertura ed essere impegnato su stanziamento già finanziato al momento della indizione della procedura, unicamente con risorse proprie dell'Ente; ii) La previsione di cui al punto precedente si applica anche alle concessioni regolate dal Libri I e IV del Codice, affidate dalle Amministrazioni aggiudicatrici in qualità di enti concedenti nel settore speciale di messa a disposizione o gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di gas o di energia termica, come definiti ai sensi degli artt. 146 del Dlgs 36/2023 e dalla*

Direttiva UE/2014/25; iii) Nell'ipotesi di valore della concessione al momento dell'aggiudicazione superiore del 20% rispetto al valore stimato al momento del bando, in applicazione dell'art. 179 comma 2, si deve procedere con una rimodulazione dell'impegno assunto per gli incentivi tecnici al momento dell'aggiudicazione, dato il verificarsi in concreto della suddetta previsione normativa di incremento" (così, prot. n. SEZ-CON-TOS-SC-TOS-0006044/2026 e prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006358/2026).

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. L'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, ha innovato il sistema delle funzioni tradizionalmente intestate alla Corte dei conti, consentendo a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane di richiedere alla magistratura contabile pareri in materia di contabilità pubblica. Nell'ambito di questa cornice normativa la funzione consultiva è finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilità di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi a orientare ai parametri della legittimità e del buon andamento le concrete scelte amministrative dell'Ente richiedente.

In tempi più recenti si è assistito a un percorso evolutivo di progressivo consolidamento e rafforzamento della funzione consultiva della Corte dei conti; quest'ultima, infatti, si è arricchita *"di nuovi contenuti e modalità procedurali, nell'intento di rispondere, al contempo, all'emersione di nuove esigenze di certezza, soprattutto in contesti operativi caratterizzati da elevata incertezza interpretativa, e di tempestività dell'azione amministrativa"* (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 14/SSRRCO/2026/QMIG).

Il riferimento è, in particolare, all'art. 2 *"Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica"* della legge n. 1 del 2026. Nel precipuo intento di fornire una ricostruzione sistematica della funzione consultiva all'indomani delle novella legislativa, le Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 14/SSRRCO/2026/QMIG, hanno ritenuto che l'art. 2 della legge n. 1 del 2026, per come articolato, da un lato, consolidi la tradizionale competenza, in capo alle Sezioni regionali di controllo, a rendere pareri, in favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, su questioni generali e astratte, estendendola anche alle Amministrazioni centrali e agli Organismi di diritto pubblico, con attribuzione alla Sezione centrale di legittimità; dall'altro lato, introduce una funzione consultiva ulteriore su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti (PNC), subordinata alla ricorrenza di determinate condizioni speciali di ammissibilità, riferibile tanto alla Sezione centrale di legittimità quanto alle Sezioni regionali di controllo.

Nell'ambito del quadro delineato, la funzione consultiva ex art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, anch'essa dedotta a fondamento dell'odierna istanza, rimane ancorata - anche a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 1 del 2026 - ai tradizionali canoni di ammissibilità elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza contabile. È d'uopo, infatti, rammentare che la facoltà *de qua* attribuita agli enti territoriali non ha una portata generale, ma deve essere esercitata nel rispetto dei limiti soggettivi e oggettivi fissati dallo stesso articolo 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003; pertanto, preliminarmente all'esame nel merito, la Sezione è tenuta a verificare l'ammissibilità soggettiva e oggettiva della richiesta di parere.

2. Sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è circoscritta ai soli enti esplicitamente elencati nella norma, attesa la natura speciale che tale funzione assume rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2021/QMIG). La legittimazione alla richiesta di parere, inoltre, per i riflessi che ne possono scaturire sulla gestione finanziaria dell'Ente, deve essere riconosciuta all'organo legislativamente investito della rappresentanza legale dell'Ente medesimo e individuabile, di regola, nel Presidente della Giunta regionale, nel Sindaco e nel Presidente della Provincia.

Nel caso di specie la richiesta formulata deve ritenersi soggettivamente ammissibile, in quanto presentata dal Sindaco del Comune di Pisa, soggetto ammesso a rappresentare l'Ente ex art. 50, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; l'istanza di parere è stata, inoltre, successivamente trasmessa anche dal CAL (nota *prot.* n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006358/2026).

3. Sotto il profilo oggettivo, l'art. 7, comma 8, della l. n. 131 del 2003, attribuisce agli enti locali la facoltà di rivolgere richieste di pareri *"in materia di contabilità pubblica"*.

Il perimetro di cognizione è stato delineato dagli indirizzi adottati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione del 27 aprile 2004, successivamente integrata e modificata con la deliberazione del 10 marzo 2006, n. 5, e ulteriormente specificati dalle Sezioni riunite in sede di controllo, con la deliberazione del 17 novembre 2010, n. 54.

I predetti indirizzi hanno elaborato una nozione di contabilità pubblica autonoma rispetto a quella più ampia riferibile ai giudizi di conto e di responsabilità; nell'accezione strumentale all'attività consultiva la materia della contabilità pubblica coincide con il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

Più in dettaglio, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno accolto una visione dinamica della nozione di contabilità pubblica, *“che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione di bilancio a quello inerente i relativi equilibri”* (così, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10). Ciò può legittimare richieste di parere che sollecitino l’interpretazione di materie di per sé estranee, nel loro nucleo originario, alla nozione stretta di contabilità. Le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno tuttavia chiarito che l’ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione (anzi, *“limitatamente all’interpretazione”*) di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10; Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

D’altra parte, la Sezione delle Autonomie ha evidenziato la necessità di privilegiare una nozione di contabilità pubblica tale da non investire ogni attività che, direttamente o indirettamente, comporti una spesa e una conseguente fase contabile. La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva deve essere pertanto limitata alla sola fase finanziaria degli interventi di settore (i bilanci e i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli), non potendo estendersi a qualsivoglia attività amministrativa avente effetti finanziari. Ciò, infatti, determinerebbe una dilatazione dell’ambito oggettivo della funzione consultiva, tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell’amministrazione pubblica (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

La Sezione delle Autonomie, inoltre, chiarisce che *“la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini (omissis) può costituire un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”, in quanto “si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede”* (così, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG; cfr. anche Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e n. 24/SEZAUT/2019). La funzione consultiva di questa Corte, infatti, non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri

organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). Le pronunce in sede consultiva della Corte dei conti, dunque, non possono interferire né sovrapporsi in alcun modo a quelle degli organi giudiziari.

Oltre al rispetto dei confini della contabilità pubblica, la richiesta di parere, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, deve trattare ambiti e oggetti di portata generale, prescindendo dai fatti gestionali concreti che necessariamente costituiscono l'occasione del quesito. In tal senso, la richiesta deve attenere all'interpretazione di una disposizione di significato controverso, inerente alla materia contabile e non deve tradursi nella verifica di conformità a un parametro normativo di provvedimenti in corso di adozione ovvero già adottati. Resta quindi escluso che l'attività consultiva possa comportare un coinvolgimento diretto della Corte dei conti nelle concrete attività gestionali dell'Ente; né la stessa funzione può interferire, in concreto, con le attribuzioni di altri organi giurisdizionali (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e n. 11/SEZAUT/2020/QMIG).

3.1. Tutto ciò premesso, la richiesta può essere considerata ammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto rientrante nel perimetro della contabilità pubblica.

I quesiti, infatti, concernono la corretta interpretazione della normativa in materia di contratti pubblici e, più in dettaglio, la disciplina degli incentivi tecnici in materia di concessioni ex artt. 45 e 179 del d.lgs. n. 36 del 2023; trattasi di un ambito settoriale nel quale è stato pacificamente riconosciuto l'accesso alla funzione consultiva della Corte dei conti (*ex multis*, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 14/SSRRCO/2026/QMIG; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazioni n. 207/2024/PAR e n. 196/2023/PAR).

3.2. La richiesta, inoltre, è formulata in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere della Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante. Per la sua formulazione, inoltre, il parere richiesto non implica valutazioni di comportamenti amministrativi connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o speciale. Esula, infatti, dal presente parere ogni valutazione in merito agli aspetti di legittimità dell'assetto amministrativo determinato dal rapporto concessorio.

4. L'esito favorevole dello scrutinio di ammissibilità dell'istanza consente di procedere all'esame della stessa.

Quest'ultima, come già esposto in parte narrativa, attiene, in sostanza alle modalità attuative delle disposizioni di cui agli articoli 45 e 179 del d.lgs. n. 36 del 2023, con particolare riguardo alla copertura finanziaria e gestione contabile degli incentivi per funzioni tecniche nel caso di concessioni con previsione di entrata a tariffazione sull'utenza, senza corrispettivo da parte dell'Ente (cd. concessioni calde), quali quelle del settore speciale del gas ed energia termica.

4.1. La materia degli incentivi per le funzioni tecniche ha trovato una compiuta regolamentazione all'interno del nuovo Codice dei contratti pubblici all'art. 45 e all'allegato I.10 *"Attività tecniche a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure"*.

La *ratio* dell'istituto *"è quella di stimolare, attraverso la corretta erogazione degli incentivi, l'incremento delle professionalità interne all'amministrazione e il risparmio di spesa per mancato ricorso a professionisti esterni"* (così, Relazione illustrativa allo schema del Codice dei contratti pubblici; cfr. anche Corte cost., sentenza n. 41 del 2023; Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 14/SSRRCO/2026/QMIG; Cons. St., Sez. I, parere, 10 luglio 2026, n. 1208; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 207/2024/PAR). Le forme di incentivazione per funzioni tecniche *"costituiscono eccezioni al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico e pertanto possono essere riconosciuti solo per le attività espressamente e tassativamente previste dalla legge"* (v. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 207/2024/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazioni n. 9/2018/QMIG, n. 5/2017/PAR e n. 108/2017/PAR; v. anche Cass. civ., sez. Lavoro, ordinanza, 14 agosto 2019, n. 21424); pertanto, essendo disposizioni onerose e derogatorie al principio di onnicomprensività stipendiale, le stesse devono trovare applicazione esclusivamente entro i confini legislativamente delineati, non essendo l'art. 45 del Codice suscettibile di estensione analogica in omaggio al principio di legalità ex art. 23 Cost. e non potendosi la sua attuazione tradurre in una ingiustificata attribuzione patrimoniale (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 207/2024/PAR; v. anche *ex plurimis* Cass. civ., sez. Lavoro, 27 maggio 2026, n. 16584; Cons. St., Sez. I, parere, 10 luglio 2026, n. 1208).

4.1.1. La vigente disciplina costituisce l'approdo di una complessa evoluzione normativa, le cui tappe salienti sono rinvenibili nelle seguenti previsioni legislative: i) l'art. 18 della legge 11 febbraio 1994 n. 109 (*Legge quadro in materia di lavori pubblici*), concernente gli «incentivi per la progettazione»; ii) le modifiche recate dal decreto-legge 3 aprile 1995, n. 101 (*Norme urgenti in materia di lavori pubblici*), convertito, con modificazioni, nella legge n. 216 del 1995; iii) la riformulazione dell'art. 18 della l. n. 109 del 1994 operata dall'art. 6, comma 13, della legge 15 maggio 1997, n. 127 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti*

di decisione e di controllo); iv) le ulteriori novazioni al medesimo art. 18 introdotte dalla legge 16 giugno 1998, n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica) e dalla legge 17 maggio 1999, n. 144 (Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali); v) l'art. 92 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE) che ha sostituito la normativa nei termini poi ripresi dall'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, come poi integrato dall'art. 76 del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

Sebbene l'art. 45 del Codice presenti un impianto semplificato rispetto alla previgente disciplina di cui all'art. 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, esso introduce una regolazione particolarmente puntuale anche su profili di dettaglio. Tale scelta risponde al dichiarato intento del legislatore di ridurre le incertezze applicative e di fornire un quadro normativo più chiaro e stabile, prevenendo *“le difficoltà e le incertezze in cui incorrono le amministrazioni nella fase applicativa, anche per i timori di responsabilità amministrativa connessa all'erogazione di incentivi non dovuti”* (cfr. Relazione illustrativa allo schema del Codice dei contratti pubblici, p. 67).

In particolare, la nuova disciplina, tra le altre, prevede: i) l'ampliamento del perimetro oggettivo di operatività dell'istituto, mediante l'estensione degli incentivi alle funzioni tecniche svolte nell'ambito di tutte le procedure di affidamento, purché riconducibile alle attività tassativamente individuate dall'Allegato I.10 al Codice (art. 45, comma 1); ii) l'individuazione di un limite percentuale (il due per cento) delle risorse che, a valere sugli stanziamenti delle procedure di affidamento, possono essere destinate alle remunerazioni delle funzioni tecniche e alle ulteriori finalità contemplate dalla disposizione (art. 45, commi 2, 5, 6 e 7); iii) l'applicazione della disciplina di cui all'art. 45, comma 2, primo periodo, anche agli appalti di servizi e forniture nei casi in cui sia nominato il direttore dell'esecuzione (art. 45, comma 2); iv) la facoltà per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, ai fini dell'esclusione dall'obbligo di destinazione delle risorse di cui all'art. 45, comma 2, di stabilire una modalità diversa di retribuzione delle funzioni tecniche svolte dai propri dipendenti (art. 45, comma 2, ultimo periodo); v) la diretta erogazione degli incentivi - pari all'80 per cento delle risorse di cui all'art. 45, comma 2, del Codice - al personale dipendente per le funzioni tecniche svolte, rientranti nell'allegato I.10 (art. 45, comma 3); vi) il riconoscimento dell'incentivo non soltanto al Responsabile unico del progetto e ai soggetti che svolgono le funzioni tecniche previste

dall'Allegato I.10, ma anche ai rispettivi collaboratori (art. 45, comma 3); *vii*) la rimessione alla stazioni appaltanti e agli enti concedenti, nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, della definizione di criteri di riparto degli incentivi nonché di meccanismi di riduzione delle risorse finanziarie connesse alla singola opera o lavoro, in caso di incrementi ingiustificati dei tempi o dei costi previsti dal quadro economico del progetto esecutivo (art. 45, comma 3); *viii*) le modalità di erogazione dell'incentivo per le funzioni tecniche, l'introduzione di un tetto massimo individuale agli incentivi percepibili, che non possono superare, nell'anno di competenza, il trattamento economico complessivo annuo lordo del dipendente, nonché la destinazione del cd. incentivo eccedente, non corrisposto, per le finalità di cui al comma 5 dell'art. 45 (art. 45, commi 4, 5, 6 e 7).

4.2. Rispetto a questo quadro, con il primo quesito l'Ente istante chiede di sapere se nell'ipotesi di procedura di gara per l'affidamento in concessione di un servizio pubblico con tariffazione a carico dell'utenza, con sola previsione di entrata e senza versamento di corrispettivo da parte dell'Ente, l'incentivo ex art. 45 del Codice deve *“trovare copertura ed essere impegnato su stanziamento già finanziato al momento della indizione della procedura, unicamente con risorse proprie dell'Ente”* (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006044/2026 e prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0006358/2026).

4.2.1. Come noto, il d.lgs. n. 36 del 2023 ha esteso l'ambito di applicazione dei compensi incentivanti a tutte le procedure di affidamento. A differenza del previgente articolo 113 del d.lgs. n. 50 del 2016, che ne circoscriveva il riconoscimento per le sole gare di appalto, l'art. 45 del Codice espressamente prevede che *“gli oneri relativi alle attività tecniche indicate nell'allegato I.10 sono 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”* (art. 45, comma 1).

Più in dettaglio, l'art. 1 dell'allegato I.1 *“Definizioni dei soggetti, dei contratti, delle procedure e degli strumenti”* del Codice dei contratti pubblici definisce l'ente concedente come *“qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del codice”*. Per contratti di concessione o concessioni, ai sensi dell'art. 2 *“Definizioni dei contratti”* dell'Allegato I.1. del Codice, devono intendersi *“i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo”*.

La scelta terminologica operata dal legislatore costituisce, pertanto, un indice univoco della volontà di estendere l'applicazione dell'art. 45 anche alle procedure per l'affidamento dei contratti di concessione (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Toscana deliberazione n. 3/2024/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 289/2026/PAR, n. 184/2026/PAR e n. 187/2023/PAR; v. anche MIT, parere, 13 maggio 2025, n. 3378 e parere 17 aprile 2024, n. 2445).

4.2.2. In ordine alla contabilizzazione degli incentivi in discorso, il paragrafo 5.2 dell'allegato 4/2 *"Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria"* al d. lgs. n. 118 del 2011 prevede che *"Gli impegni di spesa riguardanti gli incentivi per le funzioni tecniche di cui all'art. 45 del decreto legislativo n. 36/2023, compresi i relativi oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione, esclusa l'IRAP che trova specifica copertura nel quadro economico, sono assunti a carico degli stanziamenti di spesa riguardanti i medesimi lavori, servizi e forniture cui si riferiscono, nel titolo II della spesa ove si tratti di opere o nel titolo I, nel caso di servizi e forniture. L'impegno a valere degli stanziamenti riguardanti i lavori, servizi e forniture formalmente destinati alle funzioni tecniche ai sensi del richiamato art. 45, comma 3 e seguenti è registrato a seguito della sottoscrizione della contrattazione integrativa dell'esercizio cui gli incentivi si riferiscono, con imputazione all'esercizio in corso di gestione, ed è tempestivamente emesso il relativo ordine di pagamento a favore del proprio bilancio, con contestuale accertamento dell'entrata di pari importo al titolo terzo delle entrate, tipologia 500 "Rimborsi e altre entrate correnti", categoria 3059900 "Altre entrate correnti n.a.c.", voce del piano dei conti finanziario E.3.05.99.02.00 Fondi incentivanti il personale. La spesa riguardante gli incentivi tecnici è impegnata, con imputazione agli esercizi di esigibilità dell'obbligazione nei confronti dei dipendenti, anche tra le spese di personale, negli stanziamenti riguardanti tali spese, nel rispetto dei principi contabili previsti per il trattamento accessorio e premiale del personale. La copertura di tale spesa è costituita dall'accertamento di entrata sopra indicato, che svolge anche la funzione di rettificare il doppio impegno, evitando gli effetti della duplicazione della spesa"*.

Il principio contabile in discorso conferma dunque che la copertura degli oneri economici per gli incentivi tecnici è costituita dall'accertamento di entrata sopra indicato, che svolge anche la funzione di rettificare il doppio impegno, evitando gli effetti della duplicazione della spesa.

Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha ritenuto che *"il quadro positivo fondante la surriferita modalità di registrazione degli impegni di spesa per i compensi incentivanti, ora correlati alla previa contrattazione di secondo livello, non prefigura spazi per una differenziazione della loro contabilizzazione a seconda della procedura di affidamento seguita dall'amministrazione, articolando diversamente i diversi momenti a seconda che la stessa agisca come soggetto appaltante o ente concedente. (omissis) Ne deriva un sistema di contabilizzazione intrinsecamente omogeneo degli*

incentivi tecnici, per come tracciato nel principio contabile (omissis), che, lungi dall'accennare a tratti distintivi in riferimento alle concessioni, compone il combinato disposto con la disciplina codicistica degli incentivi tecnici, rimandando integralmente all'art. 45 del Codice dei contratti; norma, questa, in sé contraddistinta da una regolamentazione unitaria dei compensi in parola spettanti al personale che svolge le tipizzate attività tecniche nelle procedure, indistintamente intese, di affidamento dei lavori, servizi e forniture espletate dall'amministrazione, sia essa ente appaltante o concedente" (così, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 355/2025/PAR; cfr. *ex plurimis* anche Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 289/2026/PAR e n. 184/2026/PAR).

In ossequio al tenore del principio contabile applicato 5.2 dell'Allegato 4/2, questa Corte intende dare continuità all'orientamento giurisprudenziale suesposto.

4.2.3. Ciononostante, è d'uopo osservare, a monte, come il riconoscimento degli incentivi per le funzioni tecniche presupponga, ai sensi dell'art. 45, comma 1, per le singole procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture uno stanziamento negli stati di previsione della spesa o nei bilanci delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

Con particolare riguardo ai contratti di concessione, va rammentato che questi ultimi possono distinguersi in concessioni calde, tiepide e fredde. Le prime sono quelle dotate di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi di utenza, in misura tale da ripagare i costi di investimento e di remunerare adeguatamente il capitale coinvolto nell'arco della vita della concessione. Le seconde sono quelle che, pur avendo la capacità di generare reddito, non producono, tuttavia, ricavi di utenza in misura tale da ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione, rendendo così necessario un contributo pubblico. Le concessioni c.d. "fredde" sono, infine, quelle per le quali il privato che le realizza e gestisce fornisce direttamente servizi alla Pubblica amministrazione e trae la propria numerazione da pagamenti effettuati dalla stessa (ad esempio, ospedali e carceri).

Nell'ipotesi di concessione cd. "calda", quindi, lo stanziamento ex art. 45, comma 1, del Codice non preesiste in ragione delle caratteristiche proprie della tipologia del contratto pubblico.

Avuto riguardo alla finalità degli incentivi per le funzioni tecniche e in omaggio al principio di ragionevolezza, questa Corte ritiene che, in continuità con i formanti giurisprudenziali, *"il requisito possa essere integrato da una posta di bilancio istituita allo scopo a condizione che lo stanziamento: i) sia preventivo rispetto allo svolgimento delle attività incentivabili; ii) 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" (omissis), resterebbe priva di ogni possibile attuazione contabile; iii) che*

avvenga attraverso un preciso meccanismo di “giro contabile”, come suesposto (così, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 289/2026/PAR). Pertanto, tale 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” (così, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 289/2026/PAR).

4.3. Con il secondo quesito l’Ente istante chiede di conoscere se il regime degli incentivi ex art. 45 del Codice trovi applicazione anche per le concessioni regolate dai Libri I e IV del Codice di messa a disposizione o gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di gas o di energia termica, come definito dall’art. 146 “*Gas ed energia termica*” del d.lgs. n. 36 del 2023.

4.3.1. Tale ultima previsione è collocata nell’ambito del Libro III del Codice dei contratti pubblici, dedicato ai settori speciali, che reca una disciplina in parte derogatoria rispetto a quella dettata per i settori ordinari; tale disciplina derogatoria è applicabile ex art. 141, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023 - per quanto rileva ai fini dell’istanza formulata - agli enti concedenti che svolgono una delle attività indicate negli articoli da 146 a 152.

Al contempo, nel dichiarato intento di superare le criticità generate dal rinvio “*nei limiti della compatibilità*” contenuto nel previgente articolo 114 del d.lgs. n. 50 del 2016, l’art. 141 del d.lgs. n. 36 del 2023 opera una puntuale e analitica individuazione delle disposizioni dei Libri I e II applicabili anche ai settori speciali (art. 141, comma 3), delineando un sistema di rinvii espressi e tassativi; l’art. 141, comma 3, del Codice dei contratti pubblici dispone, infatti, che “*Ai contratti di cui al presente Libro si applicano, oltre alle sue disposizioni: (omissis) d) nell’ambito del Libro I, Parte IV, gli articoli (omissis) 45 (omissis)*”.

Con specifico riguardo ai contratti ex art. 146 del d.lgs. n. 36 del 2023, tale previsione - in piena aderenza all’art. 8 della direttiva 2014/25/Ue - individua in modo puntuale: *i)* le attività relative all’affidamento di contratti inerenti ai settori del gas e dell’energia termica che restano comunque soggette all’applicazione del Codice dei contratti pubblici (comma 1); *ii)* le condizioni al ricorrere delle quali l’alimentazione di reti fisse che forniscono un servizio al pubblico da parte di imprese pubbliche o di soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi non rientra nell’ambito di applicazione del comma 1 e, conseguentemente non determina l’applicabilità delle previsioni del Codice (cfr. art. 146, commi 2 e 1); *iii)* le esclusioni specifiche del settore in considerazione (cfr. anche art. 23 della direttiva 2014/25/Ue).

Alla luce del quadro normativo delineato e considerato l’oggetto del quesito formulato (v. *supra* pt. 4.3.), il Collegio ritiene che, per le concessioni aventi a oggetto la messa a disposizione

o gestione di reti fisse destinate alla fornitura di un servizio al pubblico in connessione con la produzione, il trasporto o la distribuzione di gas o di energia termica (art. 146, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2023), soggette all'applicazione del Codice, come espressamente indicato dall'art. 141, comma 3, *lett. d)*, trovi applicazione anche l'art. 45 dedicato alla disciplina degli incentivi per funzioni tecniche.

Va da sé che la corresponsione degli incentivi deve essere legata all'effettivo svolgimento delle attività tassativamente previste dall'Allegato I.10 e nel pieno rispetto delle restanti condizioni poste dall'art. 45 del Codice.

4.4 Con l'ultimo quesito l'Ente istante chiede di sapere se *“nell'ipotesi di valore della concessione al momento dell'aggiudicazione superiore del 20% rispetto al valore stimato al momento del bando, in applicazione dell'art. 179 comma 2, si deve procedere con una rimodulazione dell'impegno assunto per gli incentivi tecnici al momento dell'aggiudicazione, dato il verificarsi in concreto della suddetta previsione normativa di incremento”* (prot. n. 6044/2026 e n. 6358/2026).

4.4.1. Sul punto, l'art. 45, comma 2, del d.lgs. n. 36 del 2023 recita: *“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”*.

Ciò posto, se la nozione di *“importo posto a base delle procedure di affidamento”*, cui commisurare il limite del 2 per cento previsto dall'art. 45, non pone particolari problemi interpretativi con riguardo ai contratti di appalto, maggiori incertezze ermeneutiche emergono con riferimento ai contratti di concessione e, in particolare, a quelle cc.dd. calde.

In ragione delle peculiarità strutturali che caratterizzano tale modello negoziale, le concessioni in discorso sono dotate di una intrinseca capacità di generare reddito attraverso ricavi di utenza, in misura tale da ripagare i costi di investimento e di remunerare adeguatamente il capitale coinvolto nell'arco della vita della concessione; trattasi dunque di moduli negoziali in cui il concessionario non percepisce alcun corrispettivo da parte dell'Amministrazione.

In continuità con i formanti della giurisprudenza contabile, questa Sezione ritiene che, in caso di concessioni di questa tipologia, il valore sul quale calcolare gli incentivi tecnici sia quello che scaturisce dalla applicazione dell'articolo 179 del Codice (cfr. *ex plurimis* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 187/2023/PAR, n. 184/2026/PAR e n. 289/2026/PAR).

L'articolo 179, commi 1 e 2, recita: *“1. Il valore di una concessione è costituito dal fatturato totale del concessionario generato per tutta la durata del contratto, al netto dell'IVA, stimato dall'ente concedente, quale corrispettivo dei lavori e dei servizi oggetto della concessione, nonché per le forniture*

accessorie a tali lavori e servizi. 2. Il valore è stimato al momento dell'invio del bando di concessione o, nei casi in cui non sia previsto detto bando, al momento in cui l'ente concedente avvia la procedura di aggiudicazione della concessione (omissis)"; inoltre, l'art. 179, comma 3, prevede che "il valore stimato della concessione è calcolato secondo un metodo oggettivo specificato nei documenti di gara della concessione" (omissis).

Dal combinato disposto delle due disposizioni (artt. 45, comma 2, e 179, commi 2, 1° e 2° periodo, e 3) si ricava, pertanto, che il valore della concessione rilevante ai presenti fini deve essere quello stimato nel momento dell'invio del bando di gara o, laddove siano previste altre procedure di affidamento, al momento in cui l'ente avvia la procedura di aggiudicazione.

Non assume rilievo, invece, ai fini della determinazione della base di calcolo dell'incentivo in discorso, l'ulteriore periodo dell'art. 179, comma 2, nella parte in cui afferma che *"se il valore della concessione al momento dell'aggiudicazione è superiore al valore stimato di oltre il 20 per cento, si considera il valore della concessione al momento dell'aggiudicazione"*.

Difatti, l'esplicito riferimento normativo contenuto nell'art. 45 all'importo posto a base della procedura induce a ritenere che il legislatore abbia individuato nella consistenza economica dell'affidamento programmato il parametro cui commisurare le risorse destinate agli incentivi per funzioni tecniche. Tale criterio appare coerente con la funzione dell'istituto, diretto a remunerare attività che trovano il proprio presupposto nell'organizzazione e nella gestione della procedura da parte dell'ente concedente. Sotto questo profilo, l'evoluzione del valore della concessione in ragione dell'offerta formulata dall'operatore economico costituisce un elemento eventuale, dipendente dalle dinamiche concorrenziali della procedura, che non incide né sulla natura né sulla complessità delle attività tecniche svolte dal personale interno. Un'eventuale opzione ermeneutica che assumesse quale parametro il valore della concessione al momento dell'aggiudicazione – se superiore del 20 per cento alla stima iniziale – finirebbe, viceversa, per introdurre un criterio non espressamente contemplato dalla disciplina legislativa, determinando una variabilità dell'incentivo correlata a fattori estranei alle prestazioni professionali cui lo stesso è riferito. La disposizione di cui all'art. 179, comma 2, ultimo periodo, in merito all'adeguamento del valore della concessione, invece, assume rilievo per l'applicazione di altri ambiti tematici del Codice, quali, ad esempio, quelli legati alla modifica dei contratti nel periodo di relativa efficacia, di cui all'art. 189.

Ne consegue che la variazione del valore della concessione in fase di aggiudicazione non appare un elemento idoneo a modificare la base di calcolo dell'incentivo, che la legge riferisce all'importo posto a fondamento della procedura di affidamento.

In tale direzione, peraltro, si pone la giurisprudenza di questa Corte (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 475/2025/PAR), che ha affermato che il limite

massimo delle risorse incentivanti deve essere determinato con riguardo all'importo posto a base della procedura di affidamento e non al valore contrattuale risultante dall'applicazione del ribasso offerto dall'aggiudicatario.

Sulla base di queste considerazioni resta, poi, in capo all'ente concedente calcolare il *quantum* dell'importo da destinare all'incentivo sulla base della propria disciplina della corresponsione degli incentivi.

Da ultimo, questa Corte osserva come l'art. 45 del Codice dei contratti pubblici si faccia carico di prevedere solo la percentuale massima degli incentivi tecnici erogabili per le attività di cui all'Allegato I.10, demandando la determinazione concreta e i criteri con i quali corrisponderli alla discrezionalità dell'Amministrazione. Resta fermo che, in ogni caso, l'incentivo complessivamente maturato dal dipendente nel corso dell'anno di competenza, anche per attività svolte per conto di altre amministrazioni, non può superare il trattamento economico complessivo annuo lordo percepito dalla medesima unità di personale. Le somme complessivamente destinate a tale finalità devono, comunque, essere determinate nel rispetto del principio generale del buon andamento, nonché risultare sostenibili ai fini dell'equilibrio di bilancio ex art. 97 della Costituzione.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, in relazione alla richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Pisa con la nota in epigrafe indicata, rende il parere nelle considerazioni suesposte.

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali della Regione Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del Comune di Pisa.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso, nella Camera di consiglio del 6 ottobre 2026.

Il Relatore
Anna Peta
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Mario Nispi Landi
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 7 ottobre 2026.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)