



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 106/2026/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte composta dai Magistrati:

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario relatore
Dott.ssa	Maria DI VITA	Primo Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Primo Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario

nella Camera di consiglio del 2 settembre 2026

Visto l'art. 100, comma 2, Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e ss.mm.;

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite il 16 giugno 2000, n. 14, e ss.mm.;

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, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite del 17 novembre 2010, n. 54;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite del 29 maggio 2026, n. 14/QMIG;

Vista la richiesta proveniente dal Comune di Cerano (Novara) formulata con nota del 12 agosto 2026 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 14 agosto 2026, assunta a prot. n. 6807;

Vista l'ordinanza n. 43/2026 del 18 agosto 2026, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la relativa trattazione al Primo Referendario dott. Massimo Bellin;

Vista l'ordinanza n. 44/2026 del 25 agosto 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Massimo Bellin;

PREMESSO

Con nota a firma del Sindaco *pro tempore*, pervenuta a questa Sezione il 14 agosto 2026 per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali del Piemonte, il comune di Cerano ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, L. 5 giugno 2003, n. 131 premettendo che la giurisprudenza contabile *«ha reiteratamente chiarito che l'art. 113 del previgente D.Lgs. n. 50/2016 subordina il riconoscimento degli incentivi per funzioni tecniche all'esperimento di una "procedura comparativa"»*.

In ragione di ciò, è emerso un consolidato orientamento giurisprudenziale caratterizzato da un'impostazione restrittiva in ordine all'estensione degli incentivi ai rinnovi contrattuali, fondato sull'assenza genetico-strutturale di una fase di comparazione concorrenziale tra più soluzioni negoziali. Tale preclusione è stata sancita, ex multis, dalle deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia n. 43/2021 e della Lombardia n. 29/2021 e n. 64/2022, trovando altresì recente conferma nelle pronunce della Sezione per il Veneto (deliberazione n. 139/2026), per le Marche (n. 106/2023/PAR) e per la Lombardia (n. 372/2025/PAR).

Il quadro normativo ha tuttavia subito una profonda novazione con l'entrata in vigore dell'attuale Codice (D.Lgs. n. 36/2023) che, all'art. 45, estende l'incentivabilità alle procedure di affidamento in senso lato.

Sotto il dirimente profilo del regime intertemporale, la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 8082 del 17 ottobre 2025) ha recentemente delineato uno stringente principio in materia di adozione dei provvedimenti in fase esecutiva. Il Supremo Consesso ha statuito che l'esercizio di poteri amministrativi afferenti all'estensione o rinegoziazione del vincolo negoziale (fattispecie in cui rientra la proroga tecnica, funzionalmente assimilabile al rinnovo) soggiace in modo rigoroso al principio tempus regit actum. Ne consegue che, al momento di ogni possibile estensione disposta successivamente all'entrata in vigore del nuovo Codice, trova applicazione la

normativa ratione temporis vigente in quel frangente, ossia il D.Lgs. 36/2023, venendo meno la generale ultrattività del previgente D.Lgs. 50/2016».

Tutto ciò esposto, l'Ente locale ha formulato il seguente duplice quesito:

«se, in rigorosa applicazione del principio tempus regit actum enucleato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (sentenza n. 8082/2025) per l'adozione dei provvedimenti nella fase esecutivo-attuativa, per un'opzione di rinnovo contrattuale formalizzata in data odierna – ancorché l'affidamento primigenio sia stato assoggettato al regime del D.Lgs. 50/2016 – debba trovare applicazione il quadro giuridico di cui al nuovo Codice dei Contratti Pubblici.

Qualora tale assunto sia da ritenersi fondato, si chiede conseguentemente se per le funzioni tecniche espletate nel suddetto rinnovo (ontologicamente riconducibile a un nuovo affidamento) risulti legittimo il riconoscimento degli incentivi in favore del personale dipendente, ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 36/2023».

AMMISSIBILITÀ

Profilo soggettivo

Come specificato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, i limiti della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti attengono, quanto al profilo soggettivo, sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può formalmente avanzarla.

Il primo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva esterna, è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, L. n. 131/2003: essa appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, ed a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, se istituito.

Il secondo limite, che può definirsi legittimazione soggettiva interna, riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere; il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale, ai sensi dell'art. 1, comma 8, Legge 7 aprile 2014, n. 56.

Sotto il profilo soggettivo, la richiesta è dunque ammissibile, provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo firmata dal sindaco.

Profilo oggettivo

L'ammissibilità oggettiva si fonda, invece, su tre presupposti:

- a) l'inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica;
- b) la generalità e l'astrattezza del quesito;

c) l'assenza di interferenze con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con giudizi pendenti presso altre magistrature.

Anzitutto, occorre ricordare - come osservato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo (del. n. 54/2010) - che la facoltà di richiedere pareri risulta legislativamente circoscritta alla sola materia della contabilità pubblica, la quale *«consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici»*.

Tuttavia, *«talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) - in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci - vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale. Ne consegue la previsione legislativa di limiti e divieti idonei a riflettersi, come detto, sulla sana gestione finanziaria degli Enti e sui pertinenti equilibri di bilancio»*.

«Per le ragioni innanzi esposte, quindi, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle suddette statuizioni recanti i menzionati limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio».

La Sezione delle Autonomie ha aggiunto 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 di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti "strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa»*. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003"» (Sez. Aut., n. 5/2022).

A breve distanza di tempo, la medesima Sezione è tornata a precisare che *«l'ampliamento "dinamico" 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 di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa. Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. [...]*

La linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile in materia di personale si colloca tra norme che pongono limiti e divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria. Le prime rientrano in una nozione dinamica di contabilità pubblica; le seconde esorbitano dal suo ambito» (Sez. Aut., n. 9/2022; in senso conforme, Sez. Aut., n. 14/2022).

Nel caso di specie, con il primo quesito l'Amministrazione istante domanda se all'affidamento compiuto in costanza del D.Lgs. n. 50/2016, ma rinnovato sotto la vigenza del sopravvenuto D.Lgs. n. 36/2023 debba applicarsi quest'ultimo; in particolare, l'Ente chiede come debba applicarsi il principio *tempus regit actum*, enucleato dalla giurisprudenza amministrativa quanto ai provvedimenti adottati nella fase esecutiva.

Dunque, è di tutta evidenza che il primo quesito non riguarda aspetti contabili derivanti dall'applicazione del c.d. *Codice dei contratti pubblici* previgente piuttosto che quello attuale, ma esclusivamente l'individuazione del criterio giuridico per risolvere un conflitto tra norme in caso di successione nel tempo.

D'altra parte, la medesima Amministrazione locale ha evidenziato che *«sotto il dirimente profilo del regime intertemporale, la giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 8082 del 17 ottobre 2025) ha recentemente delineato uno stringente principio in materia di adozione dei provvedimenti in fase esecutiva»*.

Tuttavia, la Sezione delle Autonomie ha già avuto modo di *«ribadire che la funzione consultiva di questa Corte 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). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari»* (Sez. Aut., n. 24/2019).

Ne consegue che il primo quesito deve ritenersi oggettivamente inammissibile.

Quanto al secondo quesito, si rileva che nella propria istanza l'Ente locale ne ha espressamente limitato la disamina al caso in cui questa Sezione avesse ritenuto applicabile alla fattispecie il D.Lgs. n. 36/2023, in luogo del D.Lgs. n. 50/2016:

«Qualora tale assunto sia da ritenersi fondato, si chiede conseguentemente se per le funzioni tecniche espletate nel suddetto rinnovo (ontologicamente riconducibile a un nuovo affidamento) risulti legittimo il riconoscimento degli incentivi in favore del personale dipendente, ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs. 36/2023».

Pertanto, l'Amministrazione istante ha costituito espressamente un rapporto di subordinazione logica del secondo quesito rispetto al primo.

Da ciò consegue che, in assenza di decisione sul primo quesito (stante la sua inammissibilità oggettiva), il secondo quesito deve ritenersi soggetto ad assorbimento improprio.

Al riguardo, recentemente l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha ricordato che *«[l]a stessa giurisprudenza, tuttavia, ha enucleato alcuni casi di assorbimento che restano consentiti (e che talora risultano doverosi), in quanto giustificati: dai nessi logici di subordinazione, pregiudizialità o alternatività»* (Cons. Stato, Ad Plen., n. 2/2026).

Come chiarito dalla Suprema Corte di cassazione, *«"Assorbimento" è un lemma atecnico col quale si designa, per brevità, la situazione in cui è giuridicamente o inutile, o impossibile, per il giudice pronunciare su una domanda o una eccezione, sebbene ritualmente proposta (tra le tante, in tal senso, Sez. 1, Sentenza n. 14190 del 12/07/2016, Rv. 640482 - 01; Sez. 3, Sentenza n. 13259 del 06/06/2006, Rv. 591110 - 01; Sez. 1, Sentenza n. 1503 del 03/04/1978, Rv. 390884 - 01).*

Questa Corte ha già da tempo affermato che, in mancanza d'una definizione normativa del concetto di assorbimento, quest'ultimo lemma è stato utilizzato per designare situazioni eterogenee:

(a) quella in cui la decisione sulla questione assorbente fa venir meno l'interesse delle parti alla decisione sulla questione assorbita;

(b) quella in cui la decisione sulla questione assorbente rende o impossibile, o superfluo provvedere sulle questioni assorbite;

(c) quella in cui la decisione sulla questione assorbente implica necessariamente il rigetto della questione assorbita, perché fondata su presupposti inconciliabili con la prima (per queste tre distinzioni si veda Sez. 5, Sentenza n. 7663 del 16/05/2012, Rv. 622529 - 01).

Fermi tali principi, può qui aggiungersi, per maggior chiarezza teorica, che tutte le ragioni di assorbimento sono riconducibili alle categorie logiche o della implicazione necessaria, tanto unilaterale quanto bilaterale (e si parla in tal caso di assorbimento improprio); o della esclusione, anche solo unilaterale, tra la domanda decisa e quella assorbita (e si parla in questo caso di assorbimento proprio: per tale distinzione si vedano, tra le tante, Sez. 1, Sentenza n. 28663 del 27/12/2013, Rv. 629570 - 01).

La prima ipotesi (assorbimento improprio) ricorre allorché la pronuncia sulla questione assorbente comporta di per sé una pronuncia anche sulla questione assorbita, perché questa è implicata in quella, sì che la soluzione finale della controversia non ne possa essere modificata (così già Sez. 2, Sentenza n. 1229 del 25/05/1962, Rv. 252006 - 01; Sez. 2, Sentenza n. 945 del 14/04/1966, Rv. 321888 01). [...]

La seconda ipotesi (assorbimento proprio) ricorre allorché la decisione sulla questione assorbente faccia venir meno l'interesse delle parti ad ottenere una decisione su altra questione, poiché l'utilità della prima decisione esclude l'utilità della seconda. In questo caso tra le due questioni esiste un nesso non di implicazione, ma di esclusione» (Cass., Sez. VI-3, n. 13534/2018).

Per le ragioni esposte, la richiesta di parere deve essere considerata inammissibile sia per il primo quanto per il secondo quesito, essendo quest'ultimo subordinato alla risposta positiva al primo (Sez. Piemonte, n. 8/2025).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte dichiara inammissibile la richiesta di parere di cui in parte motiva.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deciso in Torino, nella camera di consiglio del 2 settembre 2026.

Il Relatore

Dott. Massimo BELLIN

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

Depositata in Segreteria il **4 settembre 2026**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE