



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 9 dicembre 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario - relatore
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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, adottato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.;

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;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle autonomie e dalle Sezioni riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Belluno, acquisita a protocollo della Corte dei conti n. 0009085 del 18 novembre 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 35/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giovanni Dalla Pria;

FATTO

Con l'istanza di parere in epigrafe, l'Amministrazione comunale di Belluno chiede se, in relazione all'art. 45 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, in tema di incentivi per funzioni tecniche, l'individuazione dei dipendenti beneficiari dell'incentivo con atto formale (individuazione del cd. gruppo di lavoro e delle fasi della procedura cui è assegnato ciascun dipendente) possa essere tardiva – e quindi successiva – rispetto all'effettivo avvio della procedura di gara con determinazione a contrarre ed avvenire mediante apposito atto che accerti successivamente le specifiche attività e funzioni tecniche svolte dai dipendenti nell'ambito della procedura.

DIRITTO

1. L'Amministrazione comunale sovra citata chiede se l'individuazione dei beneficiari degli incentivi per funzioni tecniche possa essere successiva all'avvio della procedura di gara ed operare attraverso un atto postumo che accerti le specifiche attività e funzioni tecniche svolte dai dipendenti nell'ambito della procedura.

La Sezione deve darsi carico di affrontare, preliminarmente, i presupposti soggettivi e oggettivi di ammissibilità dell'epigrafata richiesta di parere.

In proposito, la Corte dei conti ha stabilito che, ai fini dell'ammissibilità soggettiva, la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta, quali Regione, Città metropolitana, Provincia e Comune (sui profili di necessaria identità funzionale tra sindaco e sostituto, si veda, da ultimo, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 1° giugno 2020, deliberazione n. 11/SEZAUT/QMIG).

Parimenti, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, debbono, contestualmente, sussistere le seguenti condizioni:

- 1) il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un *“ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, 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”* (Sezione delle autonomie, deliberazione n.

5/AUT/2006). Alla materia della “*contabilità pubblica*” ineriscono le questioni ascritte alla fase ascendente del procedimento, ossia a quella propriamente contabile (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006 *cit.*), attinenti l’impiego delle risorse e la connessa allocazione delle medesime nel bilancio dell’ente;

- 2) “*la funzione consultiva deve svolgersi in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*” (Sezioni riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54). In tal senso, “*nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l’interpretazione ed applicazione di norme (...) che impongono il divieto di effettuare spese in capo alle pubbliche amministrazioni, per ragioni di contenimento e riduzione della spesa pubblica complessiva*” (Sez. controllo Veneto, deliberazione n. 345/2014/PAR; in tal senso, *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, deliberazione 52/2023/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 70/2017/PAR);
- 3) il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa *in fieri*, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 78/2015; Sezione controllo Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, deliberazione n. 3/2015);
- 4) sono inammissibili richieste di parere per la cui soluzione “*non si rinvencono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*” (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/2014), quanto istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell’azione amministrativa;
- 5) l’ausilio consultivo deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere: non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Peraltro, lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino fatalmente quei profili di astrattezza e generalità, necessari a connotare la funzione consultiva nei termini suddetti. Infatti, l’apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio in termini di mera acquisizione della *regula iuris* (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Umbria, deliberazione n.

42/2018/PAR; Sez. controllo Toscana, deliberazione n. 341/2019/PAR; Sez. controllo Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR). In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un'ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell'ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un'impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva (cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. controllo Liguria, deliberazioni n. 31/2019/PAR e n. 14/2020/PAR; Sez. controllo Lombardia, deliberazioni n. 305/2018/PAR; n. 411/2019/PAR e n. 370/2019/PAR; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 155/2018/PAR). Nondimeno, l'osservanza dei richiamati limiti della funzione consultiva è imposta anche dalle implicazioni rivenienti dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, ossia il Codice di giustizia contabile (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Piemonte, deliberazione n. 168/2019/PAR).

2. Tanto premesso, sotto il profilo soggettivo, la richiesta di parere epigrafata è ammissibile perché promana dal Sindaco del Comune di Belluno, tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo oggettivo, la richiesta di parere è parimenti ammissibile, alla luce delle considerazioni che precedono, perché, oltre ad essere generale e astratta, riguarda profili di coordinamento della finanza pubblica, dato il rigore che deve caratterizzare la spesa di che trattasi con conseguente incidenza sugli equilibri di bilancio (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 16/2021/SEZAUT; Sez. controllo Campania, deliberazione n. 21/2022/PAR; Sez. controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 11/2021/PAR, nei limiti in cui il parere non incida sulla discrezionalità amministrativa dell'ente). Occorre, in proposito, richiamare il precedente di questa Sezione (deliberazione n. 14/2025/PAR) che evoca l'art. 228, comma 1, d.lgs. 36/2023, per cui dall'attuazione del Codice dei contratti pubblici non debbono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

3. Venendo al merito della questione, la risposta ai quesiti deve ritenersi positiva nei termini che seguono.

La *ratio* degli incentivi tecnici di cui all'art. 45 d.lgs. n. 36/2023 è quella di premiare il personale dipendente per migliorare l'efficienza e l'efficacia di procedure di evidenza pubblica, evitando di attribuire queste funzioni a consulenti esterni, remunerati con parcelle professionali (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, deliberazione n. 51/2011). Si intende così evitare il ricorso a prestazioni esterne di lavoro autonomo o professionale (Corte dei conti, Sez. controllo Lazio, deliberazione 6 luglio 2018, n. 57/PAR).

In ambito meramente gestionale, l'individuazione preventiva dei beneficiari degli incentivi tecnici, ossia al momento dell'avvio della procedura di evidenza pubblica, appare sicuramente più conforme alla *ratio* della suffetta funzione

incentivante perché implica una più trasparente attribuzione delle mansioni, favorisce l'alternanza degli incarichi e stimola il miglioramento delle attività.

Ne deriva che, in termini di principio, l'individuazione dei beneficiari successiva all'avvio della procedura può ammettersi, in conformità al canone del raggiungimento dello scopo (artt. 156, comma 3, c.p.c. e 21 *octies*, comma 2, l. 7 agosto 1990, n. 241), ove essa rimanga fedele alla *ratio* dell'istituto, assicurando quanto meno la corrispondenza degli incentivi economici ai criteri di riparto definiti in sede di contrattazione collettiva ed alla qualità delle prestazioni.

Spostando la disamina sul piano letterale, l'art. 45, comma 4, d.lgs. n. 36/2023 stabilisce che l'incentivo *“è corrisposto dal responsabile del servizio preposto alla struttura competente o da altro dirigente incaricato dalla singola amministrazione, sentito il RUP, che accerta e attesta le specifiche funzioni tecniche svolte dal destinatario dell'incentivo”*. La formula riprende quella precedente, ove valorizzava il *“previo accertamento delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti”* (art. 113, comma 3, quarto periodo, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50).

È evidente che la disposizione non ancora l'individuazione in esame a specifiche sequenze e/o scadenze temporali. Del resto, quando il legislatore ha inteso operare tali correlazioni, lo ha detto espressamente: si veda l'art. 114, comma 2, d.lgs. n. 36/2023 s.m.i., che imponeva per esplicito la nomina del direttore dei lavori *“prima dell'avvio delle procedure per l'affidamento”*; si veda, più in generale, l'art. 17, comma 1, d.lgs. n. 36/2023 che, parimenti, colloca l'adozione della delibera a contrarre espressamente *“prima dell'avvio delle procedure di affidamento”*.

Perciò, ai fini dell'erogazione dell'incentivo rileva soltanto il riscontro qualificato dell'effettivo espletamento di funzioni tecniche da parte dei dipendenti destinatari dell'incentivo. Per tali ragioni, essi possono essere individuati dopo l'avvio della procedura di gara con determinazione a contrarre, mediante apposito atto che accerti successivamente le specifiche attività e funzioni tecniche svolte nell'ambito della procedura (in senso conforme, Corte dei conti, Sez. Campania, deliberazione n. 21/2022/PAR, *cit.*).

Tale previsione è correlata al generale principio di effettività, sancito dall'art. 7, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, secondo cui *“Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”*. Ad esso può accostarsi, in senso lato, il principio di proporzionalità della retribuzione (art. 36, comma 1, Cost.) e del corrispettivo (art. 2225 c.c.).

Naturalmente, sempre in conformità alla *ratio* dell'istituto, debbono sussistere a monte gli ulteriori presupposti di legge per l'erogazione declinati dall'art. 45 d.lgs. n. 36/2023 (si veda, da ultimo, sempre il precedente della Sezione, deliberazione n. 14/2025/PAR; sez. controllo Campania, deliberazione n. 216/2025/PAR; più in generale, ANAC, parere 3660 dell'11 ottobre 2023) e da

altre normative implicate. Sotto quest'ultimo profilo, rileva l'art. 1, comma 10, lett. b), l. 6 novembre 2012, n. 190, il cui riferimento agli *incarichi negli uffici preposti*, ai fini degli obblighi di rotazione, è riconducibile per la sua aspecificità anche a quelli in esame: del resto, parla di *incarichi* in senso generale l'art. 53, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Ne consegue che l'individuazione successiva è ammissibile a condizione che rispetti le disposizioni interne sulla rotazione (art. 1, comma 5, lett. b), l. n. 190/2012). In altri termini, i beneficiari degli incentivi tecnici possono essere individuati dopo l'avvio della procedura di evidenza pubblica, purché la rotazione (ove regolamentata) risulti attuata anche in assenza di individuazione preventiva dei beneficiari stessi.

A conclusioni non dissimili si perverrebbe, del resto, anche dal diverso angolo visivo dell'atto amministrativo retroattivo, ossia con saldatura degli effetti giuridici ad un tempo precedente alla sua adozione (*ex tunc*): nel caso di specie, al momento di avvio della procedura di evidenza pubblica. Tale potrebbe, infatti, profilarsi l'individuazione postuma (ove considerata "ora per allora") dei destinatari degli incentivi tecnici. In tal caso, l'atto amministrativo coinciderebbe, a misura della richiesta di parere, con "*l'apposito atto che accerti successivamente le specifiche attività e funzioni tecniche svolte dai dipendenti nell'ambito della procedura*".

Inerendo alla certezza del diritto, la retroattività dell'atto, disposta dall'amministrazione, risulta generalmente ammissibile quando: 1) non stravolga l'assetto strutturale e funzionale dell'atto; 2) non preesistano presupposti di fatto e di diritto richiesti per l'emanazione dell'atto fin dalla data in cui si vogliono far risalire gli effetti (condizione qui, in particolare, ricorrente, per quanto precede); 3) non ricorra l'irreversibilità dei fatti già avvenuti in epoca anteriore (*factum infectum fieri nequit*); 4) non siano lese legittime prerogative di terzi (*ex multis*, Cons. Stato, sent. 30 marzo 1998, n. 502).

Nondimeno, la retroattività non incontra limiti assoluti per i provvedimenti ampliativi della sfera del privato (Cons. Stato, sez. VI, 11 novembre 2008, n. 5623) quali sono le attribuzioni dell'art. 45, d.lgs. n. 36/2023.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto rende il parere in epigrafe nei termini di cui in parte motiva.

Copia della presente delibera sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Belluno, quanto al competente Consiglio delle autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 dicembre 2025.

Il Magistrato relatore
Giovanni DALLA PRIA
f.to digitalmente

Il Presidente
Francesco UCCELLO
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria l'11 dicembre 2025.

Il Direttore di Segreteria
Letizia ROSSINI
f.to digitalmente