



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

Nell'adunanza del 4 febbraio 2026

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario (relatore)
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Primo Referendario
Massimiliano SUTTO	Primo Referendario
Germano MARCELLI	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

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";

VISTA la richiesta di parere inviata dal Comune di Thiene, acquisita al prot. Cdc n. 532 del 29 gennaio 2026;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 4/2026, di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

FATTO

È pervenuta dal Comune di Thiene, con nota del 29 gennaio 2026 (acquisita al prot. Cdc n. 532 di pari data), una istanza di parere, ai sensi della legge 7 gennaio 2026, n. 1, concernente la richiesta di riequilibrio finanziario di un contratto di concessione del servizio di gestione di un asilo nido, per la durata di tre anni rinnovabili, avanzata da un operatore economico all'esito del rinnovo triennale del contratto alle medesime condizioni dell'originario.

La richiesta di parere, consistente nella proposizione di due quesiti principali e di un quesito subordinato, fornisce una descrizione dettagliata della fattispecie in questione, riguardante la *"concessione del servizio dell'asilo nido Aquilone di via Pio XII, n. 6 CIG 8756050909 per la durata di tre anni educativi, rinnovabili, a decorre dal 01.09.2021 all'operatore economico Spazio Crescita Società Cooperativa Sociale con sede in Montecchio Precalcino – Via Giovanni XXIII, n. 2 - 02120440249, per un valore complessivo per sei anni di servizio di € 2.375.544,00"*.

Dopo la gara aggiudicata con determinazione dirigenziale n. 622 del 13 agosto 2021, il contratto in argomento veniva rinnovato, con successiva determinazione dirigenziale n. 524 del 22 luglio 2024, nei termini previsti dai documenti di gara *"per identico periodo e alle identiche condizioni del contratto originario"*.

Ciò premesso, il quesito al vaglio di questa Sezione risulta originato dalla richiesta dell'operatore economico di ottenere una revisione del contratto *"al fine di ricondurlo ai livelli di equilibrio, invocando l'art. 192 comma 1 del D.lgs. 36/2023 e fondando l'istanza non tanto sull'imprevedibilità del rinnovo contrattuale ma sulla straordinarietà del suo quantum tale da esorbitare la normale alea in capo al concessionario"*.

Dopo le valutazioni espresse dal Comune di Thiene in ordine alla assunta applicabilità della disciplina recata dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, piuttosto che quella rinvenibile dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, nella nota si richiama la più recente giurisprudenza amministrativa (in particolare, Tar Lazio n. 20912/2024 e Tar Campania, Sez. I, n. 3735/2024) *"che sembra rompere il solco tracciato dalle consolidate pronunce nel senso dell'inammissibilità di un riequilibrio economico finanziario a seguito di uno shock causato da un rinnovo contrattuale, circostanza del tutto prevedibile"*.

L'istanza, pertanto, prosegue con la formulazione di un primo quesito, di seguito riportato: *"Se sia legittimo procedere ad una valutazione quantitativa dell'aumento del costo del lavoro a seguito del rinnovo del CCNL (segnatamente il CCNL delle cooperative sociali) per stabilire se si tratti di un aumento che esondi dal perimetro dell'alea fisiologicamente in capo all'operatore economico e, su tale presupposto, procedere ad un riequilibrio che preservi comunque l'allocazione del normale rischio imprenditoriale in capo a quest'ultimo"*.

In materia, la richiesta precisa che “[n]el caso di specie, l'analisi del costo del lavoro - in via esemplificativa - di un lavoratore in profilo D2 educatrice professionale, profilo prevalente nella concessione in parola, evidenzia un aumento percentuale del 7,72% nel CCNL 2023-2025, cui si aggiunga l'introduzione della quattordicesima e l'integrazione completa della maternità, prima riconosciuta all'80%. I precedenti rinnovi contrattuali attestavano l'incremento del costo del lavoro, per il medesimo profilo preso in considerazione in via esemplificativa, al 5,43% e prima ancora al 5,06%”.

Premettendo la finalità di perseguire il pubblico interesse garantendo la continuità dell'erogazione di un servizio considerato LEP, in merito al quale il direttore esecutivo del contratto “non ha riscontrato alcuna anomalia o inadempimento esecutivo”, con soddisfazione dell'utenza, il Comune avanza un secondo quesito, così formulato: “se sia legittimo riconoscere in fase di riequilibrio economico - finanziario il maggiore onere derivante dall'aumento del costo del lavoro per ciascun livello impiegato nella misura percentuale rappresentata dalla differenza tra la percentuale media di incremento degli ultimi due rinnovi del CCNL e la percentuale di incremento dell'ultimo rinnovo del CCNL, incrementata della percentuale dovuta all'introduzione - per la prima volta della quattordicesima mensilità”.

Conclusivamente, la richiesta di parere formula, in via subordinata, un ulteriore quesito, per il caso in cui “la ricostruzione sopra rappresentata non fondasse su presupposti sufficientemente legittimanti un'operazione di riequilibrio del PEF”. In particolare, l'Ente chiede “se, al fine di poter procedere fin da subito alla riorganizzazione del servizio avviando una nuova procedura di scelta del contraente, sia legittimo avvalersi del recesso unilaterale oneroso ai sensi dell'art. 109 del D.Lgs. 50/2016, previsto dal contratto in essere. Tale opzione sembrerebbe (in subordine) l'unica misura che la scrivente Amministrazione possa porre in essere con l'unico obiettivo di garantire l'erogazione del servizio senza soluzione di continuità mantenendo gli elevati standard qualitativi che lo contraddistinguono, in assenza, ad oggi, dei presupposti per qualsiasi azione di inadempimento”.

DIRITTO

1. 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” (in vigore dal 22 gennaio 2026), contempla al primo comma dell'art. 2 (rubricato “Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”) una nuova funzione della Corte dei conti, intestata alla Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti e finalizzata alla resa di pareri in materia di contabilità pubblica, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, “anche 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 complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità

ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”.

Trattasi di una peculiare attività consultiva da esercitarsi anche su richieste di parere riguardanti questioni giuridiche su fattispecie concrete, le quali, in ogni caso, devono presentare due requisiti specifici: essere *“connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)”* e avere un *“valore complessivo non inferiore a un milione di euro”*. La disposizione prosegue individuando due specifiche condizioni di ammissibilità del parere, rappresentate dalla estraneità della fattispecie *“ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”*.

Con il secondo periodo del comma 1, dell'art. 2 della legge in commento, la medesima funzione consultiva è attribuita, a livello territoriale, anche alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che rendono, simmetricamente, pareri ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni che ne facciano richiesta nel rispetto dei presupposti e delle cause di esclusione previsti dal primo periodo.

Al riguardo, è opportuno osservare che la relazione alla proposta di legge in argomento, facendo riferimento all'introduzione di *“un'attività consultiva della Corte dei conti nelle materie della contabilità pubblica che attribuisce la facoltà di richiedere un parere preventivo alla Corte dei conti, in tutte le ipotesi in cui l'amministrazione si trovi di fronte a problematiche complesse e che possano avere conseguenze sul piano della responsabilità per colpa grave (...)”*, precisa che: *“La disposizione opera per tutte le amministrazioni (anche regionali e locali) ma solo per i provvedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC e per i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro”*.

La peculiarità dell'attività consultiva di cui al citato art. 2, contraddistinta dalla introduzione di una deroga temporanea (per la durata dell'attuazione del PNRR e del PNC) al principio di generalità e astrattezza che caratterizza la funzione consultiva della Corte dei conti, introdotta dall'art. 7, co. 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, è ulteriormente avvalorata da tre importanti elementi caratterizzanti la sua disciplina, relativi agli effetti esimenti la colpa grave, alla funzione nomofilattica e al termine perentorio assegnato.

Per il primo elemento, relativo ai profili di responsabilità amministrativa, la nuova formulazione normativa stabilisce che la conformità degli atti adottati al parere espresso dalla Corte dei conti è idonea a escludere la gravità della colpa. Si realizza così una condizione ostativa al riconoscimento della colpa grave, con effetto esimente rispetto al profilo soggettivo della responsabilità.

Occorre osservare, al riguardo, che effetti esimenti dei pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo ai sensi del citato art. 7, co. 8, legge n. 131/2003, sono stati

già introdotti nell'ambito del contenzioso contabile, pur con limitazioni, dall'art. 69, comma 2, del d.lgs. 26 agosto 2016 (Codice di giustizia contabile), ai sensi del quale: *“Il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*, nonché del successivo art. 95, comma 4, a mente del quale: *“Il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”*.

L'effetto esimente introdotto dalla legge n. 1/2026, stabilito *ex lege*, risulta rafforzato dalla circostanza che il parere rilasciato può riguardare, in questo caso, specifiche soluzioni gestionali prospettate dallo stesso ente richiedente connesse a fattispecie concrete nell'ambito dell'attuazione del PNRR o dei PNC.

Un secondo aspetto di specificità rispetto alla disciplina dell'attività consultiva della Corte dei conti introdotta dall'art. 7, co. 8, legge n. 131/2003, attiene all'organo cui è attribuita la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla Sezione centrale e dalle Sezioni regionali di controllo. Innovando rispetto al sistema duale di orientamento nomofilattico introdotto dall'art. 6, co. 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nell'ambito del quale la funzione di prevenzione o di risoluzione di contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo è rimessa alla Sezione delle autonomie, salvi i casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica dove trova applicazione l'art. 17, co. 31, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 (per cui le pronunce di orientamento generale possono essere adottate anche dalle Sezioni riunite della Corte dei conti), la nuova funzione consultiva contemplata dalla novella in argomento individua esclusivamente nelle Sezioni riunite l'organo della Corte dei conti legittimato ad assicurare l'uniformità dei pareri resi sia dalla Sezione centrale che dalle Sezioni regionali di controllo.

Alle stesse Sezioni riunite è attribuita, in forza dell'art. 1, lett. b), n. 2), legge n. 1/2026, una nuova competenza consultiva a favore degli enti territoriali ai fini dell'esercizio della facoltà, da parte di questi ultimi, di sottoporre atti e provvedimenti connessi al PNRR e ai PNC al controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3, comma 1-*quater*, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Si prevede, infatti, che tali enti possano sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, con norma di legge o modifica statutaria adottata previo parere delle Sezioni riunite, *“i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi*

o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

Per quel che riguarda il terzo profilo, ovvero il termine di trenta giorni assegnato alle Sezioni regionali di controllo per esprimere il parere, questo è qualificato come "perentorio" e al suo scadere sono riconnessi effetti determinati. In particolare, il secondo comma dell'art. 2 stabilisce che, in caso il parere non sia stato espresso nel termine, questo *"si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione"*.

Dall'esame degli elementi caratterizzanti come sopra tratteggiati, emerge, con evidenza, la natura speciale della disciplina introdotta dall'art. 2 della legge n. 1/2026 nell'ambito dei contratti connessi al PNRR e al PNC.

In proposito, si rileva che il termine di 30 giorni e gli effetti connessi allo spirare dello stesso nell'ambito dell'attività consultiva trovano corrispondenza con la novella dell'art. 3 della legge n. 20/1994, il quale, in virtù dell'introduzione del comma 1-ter, stabilisce ora che, per i controlli preventivi di legittimità sui contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC di cui al medesimo art. 3, co. 1, lett. g), i termini procedurali previsti dal successivo comma 2 abbiano carattere perentorio e, *"qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità (...)"*.

La comune *ratio legis* delle due disposizioni in esame trova evidenza nella citata relazione sulla proposta di legge, laddove si afferma che *"[i]l combinato disposto del controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1), e della funzione consultiva prevista dall'articolo 2 rappresenta una salvaguardia per i dirigenti e funzionari pubblici corretti e competenti"*.

2. Premesso quanto sopra, pregiudiziale all'esame nel merito dei quesiti sottoposti all'esame di questa Sezione è la verifica dei requisiti di ammissibilità oggettiva e soggettiva, i quali, in assenza di indirizzi nomofilattici e orientamenti giurisprudenziali, data la novità della disciplina in vigore dal 22 gennaio 2026, devono essere desunti dall'interpretazione della normativa ricostruita al punto precedente.

In particolare, per l'ammissibilità oggettiva della richiesta di parere, emerge con tutta evidenza dal dato normativo che essa deve essere inerente a questioni giuridiche connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, i cui atti siano di valore superiore alla soglia di un milione di euro. Oltre alla sussistenza di tali presupposti indefettibili, deve essere verificata anche l'assenza delle due cause di esclusione che, come detto, sono costituite da atti soggetti al controllo preventivo

di legittimità o da fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

Ritiene, pertanto, la Sezione che l'Ente, per poter accedere a questa specifica attività consultiva, ha l'onere di dichiarare espressamente, nella richiesta di parere, sia la sussistenza dei presupposti legittimanti (questioni connesse al PNRR o al PNC su atti di valore complessivo non inferiore al milione di euro) sia l'assenza delle condizioni che determinano l'inammissibilità del quesito proposto (fattispecie non soggetta al controllo preventivo di legittimità ed estranea a fatti oggetto di procedure istruttorie da parte della procura contabile).

Per quel che riguarda l'ammissibilità soggettiva, il secondo periodo del comma 1 dell'art. 2, della legge n. 1/2026 menziona *"i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni"* quali destinatari istituzionali dei pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo, sicché la legittimazione ad avanzare richieste di parere è da intendersi intestata al vertice istituzionale dell'ente (es.: Presidente della Giunta regionale, Sindaco o Presidente della Provincia), cioè all'organo rappresentativo legittimato ad esprimere la volontà dell'ente e ad impegnare lo stesso verso l'esterno ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000 n° 267. Pertanto, alla luce dei principi generali dell'ordinamento e della giurisprudenza consolidata, si ritiene che vadano intesi come soggetti legittimati ad inviare le richieste di parere *de quo* i rappresentanti legali degli enti territoriali menzionati, i quali, pertanto, dovranno sottoscrivere la richiesta di parere quale tipica manifestazione esponentiale ed espressione di rappresentatività organica.

3. Indicati i parametri dell'attività consultiva in argomento, nel caso di specie risulta integrato il requisito soggettivo relativamente all'ente richiedente, ma non all'organo legittimato ad avanzare istanza di parere: la richiesta perviene, infatti, dal Comune, ente espressamente indicato dall'art. 2, comma 1, legge n. 1/2026, ma è sottoscritta dal dirigente del Settore servizi istituzionali ed alla popolazione.

In ordine al profilo oggettivo, nella richiesta di parere non trova menzione la connessione della fattispecie concreta sottoposta all'esame della Sezione con l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), benché il contratto sia di valore complessivo superiore a un milione di euro.

Al riguardo, stante l'assenza di ogni utile informazione sulla possibile connessione con i piani sopra menzionati, in ragione dell'assoluta novità dell'attività consultiva in argomento, si è ritenuto di procedere, per speditezza istruttoria dettata dal breve termine assegnato, ad una autonoma ed eccezionale verifica per mezzo del codice CIG, ad esito della quale risulterebbe confermata la mancata connessione del contratto oggetto della richiesta di parere con l'attuazione del PNRR o del PNC.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto dichiara inammissibile la richiesta di parere del Comune di Thiene ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 7 gennaio 2026, n. 1.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Thiene (VI).

Così deliberato nella Camera di consiglio del 4 febbraio 2026.

Il Relatore

Paola CECCONI

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 11 febbraio 2026.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente