



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott. Cristian Pettinari	Consigliere (relatore)
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario

Adunanza del 23-26 febbraio 2026
Richiesta di parere ai sensi dell'art. 1, della L. n. 1/2026,
da parte del Comune di Riccione (RN)

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTA la L. 7 gennaio 2026, n. 1, recante modifiche alla L. 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 del. n. 159/2025/INPR di approvazione del programma dei controlli per l'anno 2026 per la Sezione di controllo Emilia-Romagna;

VISTA la richiesta di parere avanzata a questa Sezione di controllo da parte del Comune di Riccione in data 30 gennaio 2026, ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1 del 2026, acquisita al prot. n. 553 del 30/01/2026, avente ad oggetto "Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2, c. 1 e 2, L. 7 gennaio 2026, n. 1 recante "Modifiche

alla L. 14 gennaio 1994, n. 20” – Materia Contabilità Pubblica: profili di una sana gestione finanziaria e mitigazione del rischio nell’ambito di una procedura di partenariato pubblico-privato”;

VISTA la risposta istruttoria pervenuta dal competente Ufficio requirente, acquisita al protocollo della Sezione al n. 1097 del 19/02/2026, in cui la Procura, svolte considerazioni in punto di diritto, evidenzia di essere, ove “la fattispecie concreta di attuazione del PNRR o del PNC oggetto del parere non sia sufficientemente enunciata”, “comunque nell’impossibilità pratica di individuare eventuali istruttorie, concluse con invito a dedurre, concernenti i fatti in relazione ai quali il parere è richiesto”;

VISTO il decreto presidenziale n. 9 del 30 gennaio 2026, con il quale la questione è stata deferita all’esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 26 febbraio 2026;

VISTA l’ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata all’odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, Cons. Cristian Pettinari

PREMESSA

L'approvazione definitiva della L. 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*», delinea i contenuti di una riforma che si snoda lungo direttrici precise, volte a bilanciare il rigore della legalità finanziaria con l'esigenza di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, specialmente nel quadro della messa a terra degli investimenti legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); ciò attraverso l'estensione del controllo preventivo ed il rafforzamento, *inter alia*, della funzione consultiva, nell’ottica dell’esclusione della gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi.

In precedenza, la funzione consultiva esercitata dalle Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, era rigorosamente confinata entro i limiti dell'astrattezza e della generalità, onde evitare che la Corte potesse trasformarsi in un Organo di co-amministrazione o, addirittura, in un Organo consulenziale degli enti territoriali. L'art. 2 della L. n. 1/2026 – attingendo e rinnovando l’esperienza applicativa dell’art. 46, c. 2, della L. n. 238/2021 – segna una transizione fondamentale: la Corte dei conti viene abilitata a rendere pareri non più soltanto su schemi normativi generali o su questioni di massima in

materia di contabilità pubblica, ma “anche” su «*questioni interpretative giuridiche relative a casi concreti*».

L'attuale riforma, pur mantenendo dunque ferma la natura esterna e indipendente del controllo intestato al Giudice contabile, riconosce che l'efficacia della funzione consultiva pubblica risiede nella sua capacità di incidere sulla decisione reale, prevenendo l'insorgenza di irregolarità ancora prima che esse si cristallizzino in atti produttivi di danno erariale. Lo spostamento del baricentro consultivo riflette quindi in definitiva l'esigenza di fornire certezze immediate alle Amministrazioni in contesti operativi caratterizzati da elevata incertezza interpretativa, come quelli, ad esempio, derivanti dalla stratificazione delle riforme del Codice dei Contratti Pubblici.

Nondimeno, l'illustrata apertura al caso concreto non deve essere intesa come una sostituzione della Corte dei conti alle valutazioni discrezionali dell'amministrazione, dal momento che, anche in considerazione del principio costituzionale dell'ausiliarietà, l'Amministrazione resta l'unica titolare della responsabilità gestionale, restando altresì onerata, in base alla norma, di proporre la soluzione concreta su cui poi si esprime la Sezione. Il parere della Corte, dunque, ove l'Amministrazione abbia effettivamente adempiuto all'onere di individuare ed esplicitare la “soluzione” al quesito posto, si configura come un giudizio tecnico-giuridico, di carattere dicotomico, sulla correttezza o meno dell'interpretazione normativa prospettata, il cui valore esimente riposa *in primis* sulla conformazione spontanea dell'ente alle indicazioni ricevute.

L'illustrata cornice ordinamentale impone pertanto di considerare la funzione consultiva, oggi disciplinata dal rinnovato art. 2 della L. n. 1/2026, come un presidio di coerenza costituzionale, di necessario ossequio al canone della legalità nell'ambito della materia della contabilità pubblica e, quindi, di garanzia per gli equilibri di bilancio, in ragione del combinato disposto degli artt. 81 e 97 Cost.; è questo dunque l'alveo in cui si colloca, oggi, la valutazione della richiesta di parere da parte della Sezione regionale di controllo.

RITENUTO IN FATTO

1.- Il Sindaco del Comune di Riccione (RN) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 1 della L. n. 1/2026, in materia di partenariato pubblico-privato/finanza di progetto, ex art. 193 del D.lgs. n. 36/2023, avente ad oggetto la realizzazione e gestione integrata di opere

pubbliche e servizi di interesse generale nel sistema porto canale – litorale – servizi urbani.

2.- Dalla richiesta trasmessa dall'Amministrazione istante emerge, in particolare, che in data 14 agosto 2025 un operatore economico riunito in forma consortile ha depositato presso il Comune "una proposta spontanea di partenariato pubblico-privato/finanza di progetto, ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. 36/2023". Successivamente, il 7 ottobre 2025, l'Ente ha avviato la procedura amministrativa per valutare la proposta di partenariato.

Si dà poi atto, nel testo dell'istanza, del procedimento di infrazione verso lo Stato italiano formalizzato dalla Commissione europea in data 8 ottobre 2025 con la formulazione di rilievi relativi, *inter alia*, proprio alla disciplina della finanza di progetto, di cui all'art. 193 del D.Lgs. n. 36/2023, alla luce delle modifiche intervenute con il c.d. "decreto correttivo" (D.Lgs. n. 209/2024).

Il Comune in premessa precisa, infine, che la proposta di partenariato ha già comportato per il privato operatore proponente l'esborso di ingenti investimenti e che l'operazione presenta un'elevata complessità tecnico-finanziaria.

3.- In tale quadro, l'Amministrazione riferisce di esser ora chiamata a «valutare se e in che misura l'utilizzo degli strumenti facoltativi previsti dall'art. 193 del d.lgs. 36/2023 — ed in particolare della facoltà di prelazione del promotore, da esercitarsi esclusivamente a parità di condizioni economiche e contrattuali — possa costituire, non già un vantaggio selettivo, bensì un presidio di stabilità dell'operazione e di mitigazione del rischio finanziario complessivo per l'ente».

4.- Questioni sottoposte

Ciò premesso, l'Ente – «al fine di acquisire un orientamento interpretativo in materia di sana gestione finanziaria, valutazione del rischio e responsabilità» – pone alla Sezione Regionale di controllo i seguenti quesiti.

- I. *Se, nell'ambito di una procedura di partenariato pubblico-privato già avviata ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. 36/2023, la previsione del diritto di prelazione in favore del promotore — da esercitarsi a condizioni di piena parità economica e contrattuale rispetto all'offerta risultata migliore all'esito della gara — possa essere valutata dall'Amministrazione, sotto il profilo della contabilità pubblica, quale strumento di mitigazione del rischio finanziario e contenzioso, coerente con i principi di sana gestione finanziaria.*

- II. *Se, nella comparazione tra diverse opzioni procedurali, la previsione della prelazione possa essere considerata, sotto il profilo contabile, meno onerosa e meno esposta a passività potenziali rispetto ad alternative quali il riconoscimento di indennizzi diretti o il rimborso pubblico delle spese di progettazione sostenute dal proponente.*
- III. *Se, ai fini della valutazione della responsabilità amministrativa e dell'esclusione della colpa grave, la scelta dell'Amministrazione di applicare la disciplina vigente al momento del deposito della proposta — avvenuto prima delle sopravvenienze europee — e di motivare in modo rafforzato l'utilizzo della prelazione possa essere qualificata come scelta discrezionale ragionevole e prudente, alla luce del contesto normativo e fattuale complessivo.*

5.- Soluzione giuridica prospettata dall'Amministrazione

In relazione alla fattispecie concreta sottoposta all'attività consultiva di questa Sezione, il Comune di Riccione non esplicita una soluzione prescelta.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1.- Il primo punto da esaminare concerne la verifica dell'effettiva richiesta proveniente dal Comune di Riccione, richiesta che, secondo la prospettazione dell'Ente medesimo, andrebbe ricondotta all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dall'art. 2 della L. 7 gennaio 2026, n. 1.

Tale disposizione interviene sull'assetto della funzione consultiva della Corte dei conti, prevedendo che la Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti — e, per gli enti territoriali, le Sezioni regionali di controllo — possa rendere «pareri in materia di contabilità pubblica, 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».

La nuova previsione normativa abilita dunque, quanto alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni a richiedere oggi pareri in materia di contabilità pubblica, nei limiti prima indicati.

La disposizione attribuisce poi ai pareri valore esimente rispetto alla gravità della colpa in riferimento agli atti adottati dall'Amministrazione richiedente in conformità ai pareri resi – secondo un approccio normativo che ha informato anche il Codice di Giustizia contabile (v. gli artt. 69, c. 2, e 95, c. 4) – e riconosce alle Sezioni riunite di questa Corte una funzione nomofilattica a presidio dell'uniformità interpretativa.

2.- Il nuovo impianto normativo richiede un'attenta lettura non solo letterale, ma anche logico-sistematica, in ragione della struttura anfibologica e – sintatticamente – non perfettamente lineare della disposizione di cui all'art. 2 della L. n. 1/2026. Essa infatti – nella parte in cui attribuisce alla Corte dei conti il potere di rendere pareri in materia di contabilità pubblica, "anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, 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" – presenta evidentemente un grado di ambiguità semantica e sintattica che impone un'approfondita analisi interpretativa attenta alla struttura complessiva del periodo normativo e alle implicazioni sistemiche, anche in prospettiva diacronica, delle diverse opzioni ermeneutiche.

In tale quadro – attesa l'indefettibile afferenza strutturale delle funzioni consultive del giudice contabile alle materie di contabilità pubblica (v., per tutte, le delibere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti nn. 54/CONTR/10; 5/2021/CONS) –, possono ragionevolmente delinearsi almeno tre letture alternative della disposizione, tutte astrattamente sostenibili sul piano formale/letterale, ma portatrici di esiti applicativi profondamente differenti.

2.1.- Secondo una prima tesi, la proposizione relativa alle "questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC" assumerebbe la funzione di inciso specificativo, riconducibile ad una logica di tipo esplicativo, assimilabile, sul piano funzionale, a un "di cui". In questa prospettiva, la locuzione "anche" non introdurrebbe un sottoinsieme – estraneo alla materia della contabilità pubblica – dotato di autonomia strutturale, ma si limiterebbe a evidenziare l'ambito nel quale la funzione consultiva può esplicarsi, restando tuttavia ancorata, in via generale, alla predetta materia della contabilità pubblica.

Muovendo da tale premessa, le clausole successive – concernenti il valore complessivo dell'operazione non inferiore a un milione di euro, l'estraneità al

controllo preventivo di legittimità e l'assenza di un invito a dedurre – potrebbero essere interpretate come condizioni generali di ammissibilità del parere, destinate a operare dunque trasversalmente rispetto a tutte le materie in cui la funzione consultiva prevista dall'art. 2, c. 1, della L. n. 1/2026 viene ad esplicarsi (cfr. Sezione di controllo per il Veneto, del. del. n. 42/2026/PAR-PNRR; Sezione di controllo per la Regione siciliana, del. n. 12/2026/PAR).

2.1.1.- A sostegno di questa lettura si richiama, anzitutto, la collocazione sintattica delle clausole limitative, separate dal riferimento al PNRR da una virgola e non introdotte da formule di rinvio esplicito, nonché l'esigenza di assicurare una netta delimitazione degli spazi del parere, al fine di evitare interferenze con altri strumenti di controllo e con la funzione requirente; ciò, peraltro, nell'ottica di una ridefinizione normativa – in chiave limitativa – dei limiti enucleati dalla precedente "giurisprudenza" contabile nell'esercizio della funzione di cui all'art. 7 della L. 5 giugno 2003, n. 131.

2.1.2. -Tale impostazione, nondimeno, solleva criticità rilevanti, poiché finisce per attribuire a una sequenza di proposizioni, prive di una formulazione chiaramente generale, un effetto conformativo di ampiezza tale da incidere in modo strutturale sull'intera funzione consultiva in materia di contabilità pubblica. In particolare, essa presuppone che il Legislatore abbia inteso introdurre, in via implicita, una soglia economica minima e una serie di preclusioni procedurali valide *erga omnes*, senza tuttavia esplicitare tale scelta in termini inequivoci né accompagnarla con una ridefinizione organica dell'istituto, come si evince dal fatto che esso continua anzi ad estrinsecarsi anche in specifiche funzioni non attinte dalla novella (v. l'art. 5 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, su cui v. *infra funditus*). Ne deriva, quindi, un significativo spostamento dell'asse interpretativo dalla funzione chiarificatrice del parere verso una sua configurazione come strumento eccezionale, accessibile solo in presenza di requisiti definiti e particolarmente stringenti, con il rischio di comprimere oltre misura uno spazio di legalità preventiva che la norma, nel suo impianto complessivo, sembra invece voler preservare.

2.2.- Una seconda tesi interpretativa, di segno parzialmente divergente, muovendo dal valore della congiunzione "purché", introduttiva di subordinate con valore condizionale, considererebbe invece il complessivo inciso: "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" come un "di cui" della funzione consultiva generale in materia

di contabilità pubblica prima considerata e considererebbe invece le sole clausole successive, introdotte dal “purché” – concernenti l’estraneità al controllo preventivo di legittimità e l’assenza di un invito a dedurre –, come condizioni generali di ammissibilità del parere, destinate dunque a operare oggi trasversalmente rispetto a tutte le materie di contabilità pubblica, indipendentemente dal collegamento con il PNRR o il PNC.

Rispetto a tale lettura possono richiamarsi le criticità già evidenziate, in relazione all’interpretazione analizzata in precedenza, nel § 2.1.2., ancorché mitigate dall’evidente riduzione delle condizioni di ammissibilità del parere che tale lettura permette.

2.3.- Una terza lettura, di segno opposto, valorizza invece la locuzione “anche” come indice di una funzione additiva e selettiva, volta a individuare, all’interno della materia della contabilità pubblica, un ambito specifico e qualificato – quello delle fattispecie PNRR e PNC – cui il Legislatore intende applicare un regime giuridico profondamente differenziato: in questa prospettiva, la proposizione relativa alle questioni giuridiche connesse all’attuazione di detti piani non assume carattere meramente esplicativo, ma individua il presupposto logico-funzionale al quale si agganciano le condizioni successive.

Secondo tale ricostruzione, la soglia di valore, l’estraneità al controllo preventivo e l’assenza di un invito a dedurre non costituiscono dunque requisiti generali del parere in materia di contabilità pubblica, bensì condizioni speciali di ammissibilità riferite esclusivamente alle fattispecie PNRR/PNC, giustificate dalla particolare intensità del rischio amministrativo e finanziario che caratterizza tali interventi, nonché dalla necessità di evitare sovrapposizioni funzionali in tale contesto, già fortemente presidiato. Questa lettura consente, quindi, di mantenere una distinzione netta tra il *genus* dei pareri in materia di contabilità pubblica e la *species* delle operazioni PNRR, alle quali il Legislatore – nell’ambito di una funzione consultiva del Giudice contabile comunque esplicantesi nelle medesime materie della contabilità pubblica (“anche”) – associa consapevolmente un trattamento più rigoroso e selettivo.

2.3.1.- Anche tale tesi, peraltro, non è esente da profili problematici, poiché richiede di attenuare il peso dell’argomento sintattico fondato sulla punteggiatura e di privilegiare invece criteri logico-sistematici e teleologici, assumendo che la disposizione sia strutturata secondo una sequenza implicita di presupposti e conseguenze. Essa comporterebbe, inoltre, la necessità di presidiare con particolare attenzione i casi di confine, nei quali il collegamento con il PNRR non si presenti cioè in termini immediati o esclusivi.

2.4.- La Sezione ritiene di accogliere l'interpretazione analiticamente da ultimo riportata *sub* § 2.3. – cioè quella secondo la quale la disposizione: a) confermerebbe una competenza generale a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», su questioni generali ed astratte; b) enucleerebbe una funzione consultiva ulteriore ("anche") in riferimento a «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)»; c) subordinerebbe tale ultima competenza, specificamente individuata nel testo normativo, ad una triplice condizione: il superamento della soglia di valore complessivo espressamente statuita ("non inferiore a un milione di euro"); l'estraneità delle questioni poste "ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità" e l'estraneità delle stesse "a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre".

Ciò per le seguenti ragioni.

2.4.1.- *In primis* tale conclusione trova un elemento ermeneutico di conferma in una lettura sistematica "diacronica" delle disposizioni attributive alle Sezioni regionali di controllo delle competenze in materia consultiva, evoluzione di cui l'art. 2 della L. n. 1/2026 costituisce approdo finale, come si desume, *in primis*, dalla recisa rubrica della disposizione ("Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica").

Al riguardo giova evidenziare quanto segue.

2.4.1.1.- L'art. 7, c. 8, della L. 6 giugno 2003, n. 131, ha originariamente stabilito – innovando profondamente l'ordinamento precedente in relazione al ruolo svolto dalla Corte dei conti in riferimento alle Autonomie territoriali – che Regioni, Province e Comuni potessero chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica, nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, si è precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al c. 8 dell'art. 7 della L. n. 131 del 2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un Organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della propria attività amministrativa. I pareri e le altre forme di collaborazione ivi previsti – si è specificato – si inseriscono dunque nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici,

restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione dell'ente con l'Organo di controllo esterno (per tutte, v. la del. della Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 36 del 2009).

In sede di ermeneusi di detta disposizione, contenuta, come si è detto, nel c. 8 dell'art. 7 della L. 131 del 2003, si è evidenziato come essa debba essere raccordata poi con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare: a) il rispetto degli equilibri di bilancio; b) il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma; c) la sana gestione finanziaria degli enti locali. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici, da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (del. n. 54/CONTR/10; v. anche Sezione delle autonomie, del. n. 17/2020/QMIG; del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG).

Al riguardo, si è anche puntualizzato che «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». Tuttavia, le stesse Sezioni riunite, nel prosieguo, hanno specificato che ciò avviene limitatamente "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" (Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/10; Sezione delle autonomie, del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Nell'interpretazione di tale disposizione, le Sezioni regionali di controllo hanno poi affermato che il limite della funzione consultiva, come sopra delineato, esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; richiede che i quesiti posti presentino i caratteri della generalità e

dell'astrattezza, in quanto volti ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti locali; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti o di altri organi (per tutte, *ex plurimis*, del. n. 127/2022/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna e del. n. 337/2018/PAR della Sezione regionale di controllo per la Lombardia).

2.4.1.2.- Sulla stessa scia del predetto art. 7, è successivamente intervenuto prima il già richiamato art. 5 del T.U.S.P. – il quale individua una specifica funzione consultiva che concreta “una peculiare attività di controllo” riferita ad una fattispecie concreta (Sezioni Riunite della Corte dei conti, del. n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) – e, più di recente, l'art. 46 della L. 23 dicembre 2021, n. 238, il quale, al c. 2, ha introdotto una ulteriore funzione consultiva – limitatamente alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR – in capo alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, prevedendo che dette Sezioni riunite rendano “pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro”, e che assicurino la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo.

La disposizione specifica poi che «i medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR».

Il terzo periodo di detto c. 2 esclude infine, “in ogni caso”, “la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva (...) nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”.

Con riferimento a detta previsione, le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, con la del. n. 5/2021/CONS, hanno evidenziato che, “sebbene le richieste di parere siano solitamente originate da una esigenza gestionale dell'Amministrazione”, l'ausilio consultivo della Magistratura contabile possa essere dato “solo ed esclusivamente sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica”, dato che resta “preclusa qualsiasi forma di coamministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con

la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale".

2.4.1.3.- Alla luce di tale disamina normativa è evidente come il testo dell'art. 2 della L. n. 1/2026 si ponga *in primis* sulla scia di quello delle richiamate disposizioni, dato che "evoca" unitariamente la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo – pur incidendone sulla portata dell'ammissibilità e su alcuni aspetti strutturali, soprattutto in tema di tempi procedurali e di effetti – nelle materie di contabilità pubblica, di cui all'art. 7 della L. n. 131/2003, e, al contempo, "su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro" in relazione alle risorse stanziare dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, come già prima previsto dall'art. 46, c. 2, della L. n. 238/2021.

In tal senso, nel solco della disciplina precedente, l'art. 2 della L. n. 1/2026 disciplina ora: a) una competenza generale a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», su questioni generali ed astratte, che riprende l'attribuzione di cui all'art. 7 della L. n. 131/2003; b) una funzione consultiva ulteriore ("anche") in riferimento a «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», sulla scorta di quanto già previsto dall'art. 46, c. 2, della L. n. 238/2021.

2.4.1.3.1.- Né a diverse conclusioni inducono, secondo questa Sezione, le prime deliberazioni aventi ad oggetto l'interpretazione di detto art. 2 della L. n. 1/2026 (cfr. Sezione di controllo per il Veneto, del. del. n. 42/2026/PAR-PNRR; Sezione di controllo per la Regione siciliana, del. n. 12/2026/PAR). Tali decisioni, in particolare, hanno accolto una diversa ermeneusi, fondata sull'assunto secondo cui l'intero art. 2 si riferirebbe, in realtà, esclusivamente ai pareri richiesti dalle amministrazioni ivi citate in materia di contabilità pubblica connesse al PNRR e PNC anche per "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"; ciò con l'effetto di riferire le statuizioni di cui al c. 2 dell'art. 2 della L. n. 1/2026 ai soli pareri in materia di contabilità pubblica connessi a fattispecie relative al PNRR e PNC. A tale interpretazione dette Sezioni giungono sulla base dei seguenti argomenti: a) l'esame dei lavori preparatori; b) una lettura dei pareri n. 3/2024/CONS, reso nell'adunanza del 28 ottobre 2024, e n. 4/2025/CONS reso nell'adunanza del 9 giugno 2025, delle Sezioni Riunite in sede consultiva; c) la "scarsa compatibilità" della diversa lettura con l'attribuzione di tale competenza

consultiva generale alla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti; d) la consequenziale abrogazione implicita, che la diversa interpretazione determinerebbe in riferimento all'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003; e) la funzione meramente esplicativa del richiamo contenuto nel primo periodo del primo comma alla materia della contabilità pubblica; f) la formulazione del c. 2 dell'art. 2, incentrato, per come è scritto, sul concetto di "soluzione" di un quesito; g) il fatto che gli elementi caratterizzanti la disciplina dell'istituto – relativi agli effetti esimenti la colpa grave, alla funzione nomofilattica ed al termine perentorio assegnato – sarebbero compatibili solo con una deroga temporanea (cioè 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, come introdotta dall'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003.

A parere di questa Sezione, ostano all'accoglimento di tale ultima lettura della disposizione sia l'argomento letterale, relativo alla formulazione della stessa, sia la *ratio legis* sia, infine, ragioni di ordine logico-sistematico. E cioè:

i) l'avverbio "anche", contenuto all'interno dell'art. 2, c. 1, ha principalmente valore aggiuntivo e rafforzativo e non limitativo, significato, questo, che la lettura sopra riportata invece condurrebbe ad attribuirgli; inoltre, è evidente che quando il Legislatore ha voluto limitare gli effetti della disposizione al solo PNNR-PNC lo ha fatto espressamente e chiaramente, come si desume da un confronto fra detto art. 2, c. 1, ed il secondo periodo dell'art. 46, c. 2, della L. n. 238/2021, prima riportato;

ii) la necessità di salvaguardare l'*intentio legis* rispetto all'*intentio legislatoris*, dato che ai lavori preparatori può riconoscersi, al più, un valore sussidiario nell'interpretazione di una legge, ma non derogatorio della lettera della stessa (cfr. *ex multis*, tra le ultime, Cassazione civile, ord. 17.11.2021, n. 35064): ciò tanto più che, nella fattispecie, la proposta di legge A.C n.1621, presentata il 19 dicembre 2023, dalla cui relazione sono tratti gli argomenti interpretativi prima richiamati, è stata fatto oggetto di abbinamento con l'atto C. 340, e, successivamente, di mera relazione orale all'Assemblea, sia alla Camera sia al Senato; al riguardo, va poi evidenziato, oltre all'elemento letterale prima sottolineato *sub i)*, che la rubrica dell'art. 2 della L. n. 1/2026 concerne l'"Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica" e non una similare funzione rapportata al PNNR-PNC; questo è, del pari, elemento – sempre sussidiario – di interpretazione, cristallizzatosi tuttavia nel testo finale della legge;

iii) quanto all'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, si evidenzia che l'attività consultiva ivi prevista si caratterizza per elementi idonei, in ogni caso, a

distinguere la stessa rispetto a quella ora prevista da detto art. 2, c. 1, e, quindi, a giustificare in ogni caso la coesistenza dei due istituti: infatti, mentre l'art. 7 reca un'attuazione dell'art. 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative di regioni ed enti locali ed, in tale contesto, prevede che le regioni possano «richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica», l'art. 2 struttura la funzione consultiva nel diverso prisma della responsabilità erariale, oggetto di esimente secondo quanto previsto da detto art. 2, c. 2; inoltre, si osserva che non pienamente coincidente è anche l'ambito soggettivo di ricorso diretto agli istituti di cui all'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 ed all'art. 2 della L. n. 1/2026, che non prevede il passaggio dal CAL per gli enti locali;

iv) la considerazione della possibile attinenza del concetto di "soluzione", diversamente da quanto argomentato nei precedenti riportati, anche a questioni di massima o meramente interpretative (v. sul punto *funditus* il § 2.4.1.4.);

v) la necessità, infine, di preservare gli effetti della disposizione – rubricata, lo si ricorda, "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica" – "a sistema": la diversa lettura, infatti, porterebbe necessariamente ad individuare nella disposizione una norma a tempo, peraltro in un quadro normativo già presidiato dall'analogo enunciato di cui all'art. 46, c. 2, della L. n. 238/2021; una diversa lettura, in altre parole, condurrebbe a ritenere che il legislatore abbia introdotto, solo per pochi mesi, una disciplina che, dal punto di vista dell'accesso allo strumento della funzione consultiva giuscontabile, avrebbe come unico effetto quello di allentare le maglie dell'ammissibilità rispetto ai presupposti generali per il rilascio dei pareri, espressamente richiamati invece dall'art. 46, c. 2.

Tali considerazioni inducono a ritenere dunque ferma l'interpretazione prima accolta dell'art. 2, c.1, della L. n. 1/2026.

2.4.1.4.- In senso innovativo, il successivo c. 2 dell'art. 2 della medesima legge stabilisce invece quanto segue:

a) «I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta» (primo periodo).

b) «In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso 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» (secondo periodo).

Ad una lettura combinata degli enunciati normativi di cui al c. 1 ed al c. 2, potrebbe ritenersi che i "pareri" considerati nel c. 1 siano quelli suscettibili, secondo il c. 2, di "soluzione" e dunque ex se improntati a quel livello di concretezza presupposto dalla configurabilità stessa di una "soluzione" specifica.

Tuttavia – posto l'intrinseco significato polisenso della parola "soluzione" riferita alla questione giuridica "prospettata" (locuzione che comunque non viene utilizzata nel significato giuridico della stessa, cioè come evoluzione della "*solutio*" latina) – si osserva che, da un punto di vista giuridico, se sicuramente il concetto di soluzione può correlarsi ad un certo grado di concretezza del quesito o della questione che viene così a risolversi, il medesimo concetto di "soluzione" possa altresì attagliarsi, lessicalmente, al contenuto tipico del parere, ancorché reso su "questioni di massima" o, può aggiungersi, su "questioni interpretative generali", senza che l'impiego del termine, espressamente utilizzato dal Legislatore in detto c. 2, induca a ricercare una forzata correlazione con un caso concreto. In tal senso, soccorre la "giurisprudenza" del Consiglio di Stato resa in sede di pareri emessi ai sensi del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054: in quelle pronunce detto G.A. è solito affermare – nell'escludere recisamente che «l'Istituto [possa] sostituirsi all'amministrazione nel dovere di quest'ultima di provvedere – il principio secondo cui «il Consiglio di Stato fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicarsi» (*ex multis* Cons. Stato, sez. II, 9 marzo 2011, n. 1589; id. 20 settembre 2017, n. 2065).

Inoltre, va rilevato – nel medesimo senso – che la disposizione stessa prevede sia il caso in cui la "soluzione" sia data dall'Amministrazione sia quello in cui non lo sia (perché non è stata formalizzata o perché – può ritenersi – non è in radice possibile formularla e, in tal caso, il parere si intende reso, allo spirare dei termini, in senso negativo), sicché dall'analisi di detto c. 2 può ragionevolmente desumersi una conferma della sussistenza, nel c. 1, di precetti normativi afferenti, a seconda delle specifiche condizioni, sia a pareri generali ed astratti sia a pareri su questioni giuridiche relative a fattispecie concrete, cioè, complessivamente, anche ad ipotesi per le quali, in tale ottica argomentativa, non potrebbe predicarsi la presenza di una "soluzione" propriamente intesa.

2.4.1.5.- Per le descritte regioni, può dunque concludersi nel senso che l'art. 2 della L. n. 1/2026, consolidando il quadro normativo pregresso, disciplini ora, in capo alle Sezioni regionali di controllo, una competenza generale a rendere

«pareri in materia di contabilità pubblica», su questioni generali ed astratte, ed una funzione consultiva ulteriore in riferimento a «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», sulla scorta, in tale ultimo caso, di quanto già previsto dall'art. 46, c. 2, della L. n. 238/2021.

2.4.2.- L'ulteriore duplice condizione legislativamente codificata – ossia l'estraneità delle questioni poste "ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità" e l'estraneità delle stesse "a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre" –, in tal senso, altro non sarebbero che una tipizzazione legislativa ulteriore delle ipotesi ostative alla resa del parere, già prima ricomprese, nell'orientamento pretorio, nel concetto di "interferenza" con le altre competenze della stessa Corte dei conti; ciò ovviamente tenendo presente l'estensione alle autonomie territoriali di specifiche forme di controllo preventivo di legittimità, a certe condizioni, come ora previsto dall'art. 1, lett. b), n. 2, della L. n. 1/2026.

In quest'ottica, la declinazione del concetto di "estraneità", nel testo della disposizione, al femminile ("estranee") induce ad individuare una diretta connessione dello stesso concetto con le "questioni giuridiche" esplicitate dalla disposizione poco prima, in relazione alle fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) (in altre parole: "estranee", in quanto riferito a "questioni", anziché "estranei", che si sarebbe riferito invece, in tale ottica argomentativa, a "pareri" e "questioni"); tuttavia, tale assunto, assai rilevante in una prospettiva teorico-ricostruttiva, si stempera applicativamente – ed acquisisce anzi il suo precipuo significato – nella considerazione del limite generale all'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo costituito dall'interferenza "con le altre funzioni della Corte dei conti" (v. fra le ultime Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 286/2025/PAR; Sezione regionale di controllo per la Puglia, del. n. 116/2023/PAR; Sezione Controllo Regione Veneto, del. n. 132/2017/PAR), vincolo, questo, pacificamente assunto come limite generale alla potestà consultiva della Corte. Rispetto a questo ultimo limite, pertanto, la disposizione in oggetto interviene in senso sostanzialmente ampliativo rispetto alle condizioni di ammissibilità all'istituto prima definite e consolidate, non essendo sufficiente ai fini della declaratoria d'inammissibilità, in tal caso, una mera interferenza del

quesito posto con la materia della responsabilità amministrativo-contabile o con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti, ma richiedendosi più specificamente – in riferimento alle “questioni giuridiche” relative alle fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC) – l'estraneità al controllo preventivo di legittimità e l'assenza di un invito a dedurre. Come osservato dalla Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, nel parere n. 3/2024/CONS, si deve al riguardo sottolineare «che il riferimento alla notifica di un invito a dedurre sembra escludere la possibilità, consolidata invece nell'attività consultiva già esercitata dalle Sezioni regionali, di dichiarare inammissibili i pareri in caso di sovrapposizione con le funzioni giurisdizionali, per limitarla al caso limite normato (...)». Tali condizioni speciali di ammissibilità, riferite esclusivamente alle fattispecie PNRR/PNC, trovano giustificazione nella particolare intensità del rischio amministrativo e finanziario che caratterizza tali interventi, nonché nella necessità di evitare sovrapposizioni funzionali in tale delicato contesto, secondo un'esigenza di cui il Legislatore si era già fatto carico con l'art. 46, c. 2, della L. n. 238/2021.

2.4.3.- Del resto, elementi a favore di tale interpretazione – che postula dunque in definitiva l'individuazione in capo al Giudice contabile di una funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, all'interno della quale, per le descritte esigenze, viene espressamente enucleata *ex lege* una competenza consultiva in materia di questioni afferenti al PNRR e PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, caratterizzata, quest'ultima, da condizioni di accesso più ampie – si ritrovano in una pluralità di elementi ulteriori, di seguito esposti.

a) *In primis*, essi possono trarsi direttamente dal concetto costituzionale di ausiliarità delle funzioni della Corte dei conti, le cui attività di controllo sono annoverate nella Sezione III, Titolo III, della Parte Seconda della Cost. In tal senso, la dottrina ha riconosciuto alla Corte dei conti una particolare collocazione istituzionale nell'ordinamento e l'ha qualificata, con esclusivo riferimento alle funzioni di controllo e tralasciando quelle tipicamente giurisdizionali, come potere a sé dello Stato-ordinamento: si è ritenuto infatti che i poteri della Corte dei conti non possano essere ricondotti all'attività amministrativa – che è “un'attività istituzionalmente impegnata” (e ciò anche quando “sia attività di controllo”) – e, al contempo, si è sottolineata l'estraneità dell'istituzione della Corte alla pubblica amministrazione propriamente intesa, evidenziandosi, nello specifico, la finalizzazione dell'attività della stessa alla obiettiva attuazione dell'ordinamento

giuridico, con particolare riguardo al principio di legalità, anche finanziaria, posizione da cui deriva logicamente l'ascrizione della funzione di controllo ad una funzione autonoma, caratterizzata, nelle forme, da neutralità propria e piena, e svolta vieppiù da un Organo – dello Stato-ordinamento (Corte cost., sentt. n. 267/2006, n. 179/2007 e n. 198/2012) – caratterizzato da neutralità e terzietà.

b) Ulteriori elementi in tal senso possono essere ritrovati nei pareri delle Sezioni riunite in sede consultiva nn. 1/2025/CONS, 3/2024/CONS, ove, in particolare, si precisa come, in ogni caso, «l'ausilio consultivo non possa che essere reso su pareri relativi all'applicazione dei principi contabili generali, pena la violazione della riserva di amministrazione, costituzionalmente garantita, e la violazione di sfere di competenza di altre Istituzioni e, *in primis*, del Consiglio di Stato competente ad esprimersi, nell'espletamento della sua funzione consultiva, sulla regolarità e la legittimità, il merito e la convenienza degli atti amministrativi» (cfr. anche la del. n. 5/2021/CONS delle Sezioni riunite in sede consultiva).

c) In ultimo, tale interpretazione è peraltro conforme al quadro costituzionale vigente, ove gli art. 100, c. 2, e 103, c. 2, Cost. definiscono la giurisdizione speciale della Corte dei conti in riferimento alle "materie di contabilità pubblica" (v. per tutte, per l'interpretazione di tale nozione, le sentenze della Corte costituzionale nn. 110/1970 e 102/1977, oltre ai precedenti ivi richiamati), elemento, questo, che resta ermeneuticamente discrezionale ogni qual volta si debbano comunque definire i contorni ed i confini delle funzioni attribuite al giudice contabile.

2.4.4.- Così interpretata, la disposizione citata non esercita peraltro sulla funzione consultiva della Corte dei conti alcun ampio effetto conformativo/restrittivo, atto a determinare, come pure prospettabile da una lettura meramente testuale della disposizione, un significativo spostamento dell'asse interpretativo dalla funzione chiarificatrice del parere verso una sua configurazione come strumento eccezionale e residuale, accessibile solo in presenza di requisiti particolarmente stringenti: infatti detta funzione, così interpretata, viene ad esplicarsi in via generale nelle materie di contabilità pubblica, su quesiti interpretativi generali ed astratti, con le condizioni di ammissibilità frutto dei consolidati approdi pretori, e, solo nel caso di questioni giuridiche connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), anche in riferimento a fattispecie concrete, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e con un regime di accesso più ampio; ciò coerentemente con le esigenze emerse nell'evoluzione del quadro normativo in materia.

2.4.5.- In tale ottica, può quindi concludersi nel senso che, in riferimento alle funzioni delle Sezioni regionali di controllo, l'art. 2 della L. n. 1/2026:

a) ribadisce la sussistenza di una competenza generale a rendere «pareri in materia di contabilità pubblica», formulati su questioni generali ed astratte ed assoggettati al regime di ammissibilità definito dai consolidati orientamenti del Giudice contabile in materia di funzione consultiva;

b) enuclea, al contempo, una funzione consultiva ulteriore in materia di contabilità pubblica (definita dall'«anche») in riferimento a «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 sussista, in tal caso, l'estraneità delle questioni così poste «ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità» ed «a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre».

Anche nell'esercizio di tale funzione consultiva, il ruolo di ausilio della Corte dei conti non può che essere concepito e svolto in coerenza con il ruolo proprio di una magistratura contabile, restando preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con il concetto costituzionale di ausiliarità e con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale (v. ancora le delibere nn. 3 del 2024 e 4 del 2025 delle Sezioni riunite). In tal senso, si è evidenziato che la sostituzione della originaria espressione «anche su fattispecie concrete» con la più pertinente «anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete» appare coerente con quanto prima osservato (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, del. n. 4/2025/CONS).

3.- Ciò posto, il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla riconducibilità della richiesta proveniente dal Comune di Riccione all'ambito delle funzioni ora attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 2 della L. n. 1/2026, nell'interpretazione datane dalla Sezione.

4.- Quanto alla legittimazione ad inoltrare le istanze di parere sotto il profilo soggettivo, nel caso di specie si osserva che il Comune rientra nel novero degli enti contemplati dall'art. 2, c. 1, della L. n. 1/2026 e che il Sindaco del Comune, attuale istante, è l'Organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale (cfr. gli artt. 50 e 53 del T.U.E.L.); la richiesta è dunque soggettivamente ammissibile (cfr. Sezione delle autonomie, del. n. 13 del 17 dicembre 2007; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 347/2015/PAR).

5.- Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, attesa la sussistenza di una funzione consultiva suscettibile d'esplicarsi con limiti diversi a seconda del tema considerato, è necessario *in primis* individuare a quale specifico ambito della funzione consultiva stessa si indirizzi il parere; ciò, indipendentemente da qualsivoglia autoqualificazione l'ente abbia dato alla propria istanza. Costituisce infatti *jus receptum* che tali autoqualificazioni non sono in ogni vincolanti per l'interprete (cfr. *ex multis* Corte cost., sentenze nn. 4/2024; 207/2010; cfr. altresì Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 2 aprile 2020, n. 10), che dovrà, di conseguenza, desumere la natura dell'istanza, quale risulta dalla sua oggettiva sostanza, da un'interpretazione complessiva della stessa.

5.1.- In tal senso, la richiesta di parere involge plurimi profili relativi all'impiego, in un c.d. *project financing*, dell'istituto della prelazione, come disciplinato dall'art. 193, c. 12, del c.d. Codice dei contratti pubblici *post correttivo*, "*sotto il profilo della contabilità pubblica, quale strumento di mitigazione del rischio finanziario e contenzioso, coerente con i principi di sana gestione finanziaria*", anche "*nella comparazione tra diverse opzioni procedurali*"; un ulteriore quesito involge poi l'effettiva possibilità di scelta, per l'Amministrazione, di continuare ad applicare la disciplina vigente al momento del deposito della proposta, antecedente alla lettera di apertura della procedura di infrazione (v. la lettera dell'8 ottobre 2025, prot. INFR(2018)2273 C(2025)6082 *final*), senza che ciò determini responsabilità per i soggetti agenti.

5.2.- Al riguardo, la Sezione osserva *in primis* che le questioni giuridiche emergenti nella fattispecie, alla luce della prospettazione dell'Amministrazione, non sono connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC).

Ciò posto, deve invece rilevarsi come la questione prospettata – pur traendo origine da una specifica e peculiare vicenda gestionale – involga l'interpretazione, in termini generali ed astratti, di una disciplina normativa, di indubbio rilievo per l'attività contrattuale, che si riverbera sulla gestione dei bilanci degli enti locali: di qui la riferibilità della stessa alla materia della contabilità pubblica, come ricostruita dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione delle autonomie, del. n. 5/AUT/2006 e Sezioni riunite, del. n. 54/CONTR/10, nonché, da ultimo, per quanto di interesse, del. 5/2022), e la conseguente ascrivibilità del quesito posto alla previsione di cui all'art. 2 della L. n. 1/2026; da ciò la definizione da parte del Collegio, in questa sede, di indicazioni generali e astratte a cui Ente istante potrà conformare la propria azione amministrazione. La Sezione osserva infatti che i quesiti posti attengono comunque all'impatto sui bilanci dell'Ente del ricorso, in

una descritta fattispecie, all'istituto della prelazione; per come formulati, essi rientrano dunque, secondo il costante orientamento del giudice contabile, nella materia della contabilità pubblica (v., oltre alle delibere prima richiamate, *ex multis* la del. n. 49 del 2011 delle Sezioni riunite in sede di controllo; la del. n. 266 del 2015 della Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia).

6.- Venendo al merito dei quesiti, si osserva *in primis* che l'art. 193 del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, definisce la procedura di *project financing* come procedura complessa, costituita da due serie procedimentali strutturalmente autonome, ma biunivocamente interdipendenti sotto il profilo funzionale: la prima, di selezione del progetto di pubblico interesse; la seconda, di gara di evidenza pubblica sulla base del progetto dichiarato di pubblica utilità, quest'ultima a sua volta distinta nelle subfasi di individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa e di eventuale esercizio da parte del promotore del diritto di prelazione (cfr. il Cons. Stato, sez. V, sentenze 19 giugno 2019, n. 4186; 10 febbraio 2020, n. 1005; 31 gennaio 2023, n. 1065).

Con riferimento a tale seconda subfase, il c. 12 di tale articolo, nel testo vigente dopo il c.d. "correttivo" (D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209), stabilisce quanto segue:

a) «(s)e il promotore ovvero il proponente non risulta aggiudicatario, può esercitare, entro quindici giorni dalla comunicazione dell'aggiudicazione, il diritto di prelazione e divenire aggiudicatario se dichiara di impegnarsi ad adempiere alle obbligazioni contrattuali alle medesime condizioni offerte dall'aggiudicatario» (se invece «il promotore ovvero il proponente non risulta aggiudicatario e non esercita la prelazione ha diritto al pagamento, a carico dell'aggiudicatario, dell'importo delle spese per la predisposizione della proposta, comprensive anche dei diritti sulle opere dell'ingegno»; in tal caso, l'importo complessivo delle spese rimborsabili «non può superare il 2,5 per cento del valore dell'investimento, come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara»);

b) «(s)e il promotore ovvero il proponente esercita la prelazione, l'originario aggiudicatario ha diritto al pagamento, a carico del promotore ovvero del proponente, dell'importo delle spese documentate ed effettivamente sostenute per la predisposizione dell'offerta» (nei limiti comunque prima riportati).

A fronte di tale previsione, il Comune di Riccione pone i descritti quesiti, tutti inerenti o comunque postulanti il ricorso all'istituto della prelazione in una complessa fattispecie di *project financing* ad iniziativa di un operatore economico riunito in forma consortile.

7.- Al riguardo, giova rilevare *in primis* che l'Amministrazione muove da una ricostruzione dei presupposti di fatto non completa, ritenendo di aver avviato la procedura amministrativa per valutare la proposta di partenariato pubblico-privato antecedentemente al momento di emersione della possibile incompatibilità europea della disciplina nazionale italiana, momento, questo, individuato nel procedimento di infrazione verso lo Stato italiano, la cui fase istruttoria era iniziata nel 2022, ma che è stato formalizzato dalla Commissione europea in data 8 ottobre 2025, con la formulazione di rilievi relativi, tra gli altri, proprio alla disciplina della finanza di progetto: se la lettera di avvio della procedura di infrazione, in riferimento alla descritta disciplina della prelazione nel *project financing*, è effettivamente dell'8 ottobre u.s., si deve osservare che il Consiglio di Stato, Sezione V, aveva però già sollevato, *inter alia*, analoghe questioni – sempre riferite alla legittimità della disciplina di detta prelazione – in sede europea, in particolare con le ordinanze 7 giugno 2023, n. 5615, e 25 novembre 2024, n. 9449.

Tali rimessioni si collocano, in particolare, in un complessivo contesto di resistenza del settore delle concessioni alle istanze di apertura al mercato, situazione, questa, già stigmatizzata dalla Corte dei conti nelle sue diverse articolazioni (v. per tutte, sistematicamente, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, del. n. 18/2019/G).

In particolare, sulla base del rinvio pregiudiziale operato, ex art. 267 T.F.U.E., con detta ordinanza 25 novembre 2024, n. 9449, la Corte di Giustizia dell'U.E., con la recente sentenza del 5 febbraio 2026, nella causa C-810/24, ha statuito che l'art. 3, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, in combinato disposto con l'art. 49 T.F.U.E., con gli art. 30 e 41, nonché con il considerando 68 di tale direttiva, dev'essere interpretato nel senso che osta a che uno Stato membro riconosca al promotore di una procedura di finanza di progetto un diritto di prelazione che gli consenta, nell'ipotesi in cui il contratto di cui trattasi non gli sia stato inizialmente aggiudicato, di adeguare la sua offerta a quella dell'aggiudicatario inizialmente prescelto e di ottenere così l'aggiudicazione di tale contratto, a condizione di rimborsare le spese che l'aggiudicatario iniziale ha sostenuto per preparare la sua offerta, senza che tale rimborso possa superare il 2,5% del valore stimato dell'investimento atteso dall'aggiudicatario a partire dal progetto di fattibilità posto a base di gara.

Nella pronuncia, tale incompatibilità viene motivata, da un lato, sulla base dell'obbligo per l'amministrazione aggiudicatrice di rispettare il principio della parità di trattamento degli offerenti, che ha lo scopo di favorire l'apertura delle procedure di aggiudicazione delle concessioni alla concorrenza nella misura più ampia possibile, nonché sull'impossibilità di una modifica di un'offerta dopo il suo deposito; dall'altro, sulla base del fatto che il diritto di prelazione costituisce comunque una restrizione non giustificata alla libertà di stabilimento, sancita all'art. 49 T.F.U.E., in quanto può dissuadere operatori economici provenienti da altri Stati membri dal partecipare a una procedura di finanza di progetto.

Pur riferendosi formalmente al D.Lgs. 50/2016, la Corte ha sottolineato con chiarezza che l'incompatibilità accertata discende dai principi fondamentali dell'ordinamento europeo delle concessioni, applicabili in maniera identica nel quadro del D.Lgs. 36/2023, non essendo le modifiche introdotte dal correttivo del 2024 idonee a neutralizzare l'effetto distorsivo del meccanismo preferenziale.

8.- Ciò posto è evidente come ora non sia più possibile, per un soggetto pubblico, fare ricorso all'istituto della prelazione nelle fattispecie di finanza di progetto.

Le pronunce rese in sede pregiudiziale ex art. 267 T.F.U.E., infatti, pur originate da controversie concrete, chiariscono la portata della norma europea non soltanto ai fini della causa principale, ma con valenza generale, a garanzia dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri. La Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto tale valore *erga omnes* di dette pronunce: con la sentenza n. 113 del 1985 ha affermato che la normativa comunitaria «entra e permane in vigore nel nostro territorio senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato» e che tale principio si estende «alle statuizioni risultanti dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia», quando la norma dell'Unione sia immediatamente applicabile. La successiva sentenza n. 389 del 1989 ha precisato che «qualsiasi sentenza che applica e/o interpreta una norma comunitaria ha carattere di sentenza dichiarativa del diritto comunitario» e che, per le disposizioni dotate di effetto diretto, «la precisazione o l'integrazione del significato normativo compiute attraverso una sentenza hanno la stessa immediata efficacia delle disposizioni interpretate»: ne consegue che giudici e amministrazioni sono «giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia». Questo orientamento è stato ribadito dalla sentenza n. 284 del 2007, che ha chiarito come, in presenza di dubbi interpretativi rilevanti, lo strumento da attivare sia il rinvio pregiudiziale, quale «fondamentale garanzia

di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri».

Stante il principio di diritto affermato dalla Corte di giustizia – nel senso dell'incompatibilità con l'ordinamento europeo di una siffatta configurazione, in seno al *project financing*, dell'istituto della prelazione – ne consegue dunque il venir meno dei primi due quesiti posti nell'istanza di parere, quesiti che tale possibilità invece presupponevano per la propria stessa configurabilità.

9.- Quanto al quesito di diritto intertemporale posto dal Comune – relativo alla possibilità «di applicare la disciplina vigente al momento del deposito della proposta», avvenuto prima delle sopravvenienze europee, «e di motivare in modo rafforzato l'utilizzo della prelazione», quale «scelta discrezionale ragionevole e prudente, alla luce del contesto normativo e fattuale complessivo» – si deve evidenziare quanto segue.

Il principio del c.d. "*tempus regit actum*", nel diritto amministrativo, implica che la legittimità di un provvedimento debba essere valutata in base alle norme vigenti al momento della sua adozione (cfr. *ex multis* Cons. Stato, sez. IV, 16 febbraio 2026, n. 1208; Cons. Stato, sez. II, 6 febbraio 2026, n. 967; Cons. Stato, sez. VII, 4 febbraio 2026, n. 931). Nel caso di specie, stando a quanto riferito, nemmeno si è conclusa la fase della valutazione preliminare della proposta iniziale, ad iniziativa dell'operatore economico privato/promotore. Al riguardo, si evidenzia poi – rinviandosi a quanto già scritto in precedenza – l'autonomia strutturale delle fasi di cui si compone la procedura di *project financing*, come regolata ora dall'art. 193 del Codice dei contratti pubblici (cfr. ancora il Cons. Stato, sez. V, 19 giugno 2019, n. 4186; 10 febbraio 2020, n. 1005; 31 gennaio 2023, n. 1065). Alla luce di tali evidenze, dunque, si deve concludere nel senso che, in ogni caso, l'esito indicato dall'Ente richiedente sia comunque precluso nel caso di specie; e ciò a prescindere dal fatto che, alla data della ricezione della proposta da parte del Comune (14 agosto 2025), i predetti rinvii pregiudiziali – attinenti, come s'è detto, alla legittimità stessa della previsione dell'istituto della prelazione – erano comunque già stati disposti, sicché già poteva trovare spazio un dubbio circa la legittimità di una procedura che inglobasse la facoltà di cui al c. 12 del predetto art. 193.

10.- Spetta dunque al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, valutare attentamente la fattispecie prospettata, al fine di addivenire ad una corretta applicazione, alla fattispecie, della disciplina legislativa oggi vigente in materia di *project financing*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, pronunciandosi ai sensi dell'art. 2 della L. 7 gennaio 2026, n. 1, esprime parere sulle questioni giuridiche prospettate dall'Amministrazione richiedente nei sensi di cui in motivazione.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Riccione (RN);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito *web* istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di consiglio del 23-26 febbraio 2026.

Il Relatore
Cristian Pettinari
(*firmato digitalmente*)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(*firmato digitalmente*)

Depositata in segreteria in data 26 febbraio 2026

Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(*firmato digitalmente*)