



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

**Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo
e delle Amministrazioni dello Stato**

presieduta dal Presidente Manuela Arrigucci;

formata dai Magistrati: Maria Luisa Romano, Carmela Mirabella, Nicola Bontempo, Luigi Caso (relatore), Mauro Oliviero, Francesco Targia, Rosalba Di Giulio, Luca Fazio, Laura D'Ambrosio, Stefano Castiglione, Marco Boncompagni, Benedetta Cossu, Giuseppe Teti, Daniele Bertuzzi, Rossella Bocci, Valeria Franchi, Mauro Bonaretti, Filippo Izzo, Donato Centrone, Laura Monfeli, Raffaele Maienza, Elena Di Gisi, Renato Catalano, Ottavio Caleo, Annalaura Leoni, Nunzio Mario Tritto, Federica Pasero, Bruno Lomazzi, Massimo Lupi, Andrea Di Renzo;

nell'adunanza del 18 marzo 2026

VISTO l'articolo 100, comma 2, 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;

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”* e, in particolare l’articolo 2 recante *“Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica”*;

VISTA la delibera 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 richiesta di parere, ai sensi del citato articolo 2 della legge n. 1 del 2026, formulata in data 2 marzo 2026 dal Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, l’Abruzzo e la Sardegna (sede centrale di Roma) del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, avente ad oggetto *“Servizio di progettazione di fattibilità tecnico economica – realizzazione del Centro di formazione nazionale per gli allievi dei Vigili del Fuoco in L’Aquila – CUP D11B20000930001”*;

VISTA la nota di coordinamento del Presidente della Sezione Manuela Arrigucci;

VISTA l’ordinanza presidenziale in data 3 marzo 2026 con la quale è stata convocata l’adunanza della Sezione per il giorno 18 marzo 2026 ed è stato nominato il Magistrato relatore nella persona del Consigliere delegato dell’Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, Cons. Luigi Caso;

UDITO nella Camera di consiglio del 18 marzo 2026 il Magistrato relatore;

Ritenuto in

FATTO

1. Con nota datata 2 marzo 2026, acquisita al protocollo di questa Sezione con il n. 9296 del 3 marzo 2026, il Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna riferiva che:

- nell'anno 2023 aveva stipulato il contratto n. 645 del 15 giugno 2023, per l'affidamento del servizio di progettazione avente ad oggetto "*Servizio di progettazione di fattibilità tecnico economica – realizzazione del Centro di formazione nazionale per gli allievi dei Vigili del Fuoco in L'Aquila – CUP D11B20000930001*", per l'importo di euro 174.243,09, oltre oneri di legge ed IVA;

- il decreto approvativo del contratto non era stato sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, poiché di importo inferiore al limite di cui all'articolo 3, comma 1, lettera g), legge n. 20/1994, nel testo all'epoca vigente;

- il 18 febbraio 2026, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 1/2026, era stato sottoscritto l'atto aggiuntivo n. 764 per l'estensione del servizio di progettazione a prestazioni strettamente connesse all'oggetto del contratto principale.

2. Conseguentemente, poiché l'incremento del corrispettivo conseguente alla stipula dell'atto aggiuntivo rendeva l'importo complessivo del contratto (seppure inferiore al limite di cui al citato art. 3, comma 1, lett. g), nel testo vigente all'epoca della stipula del contratto principale) superiore alla soglia di euro 140.000,00 (art. 14, comma 1, lett. b), decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36) introdotta dalla legge n. 1/2026 quale parametro per l'esercizio del controllo preventivo, chiedeva un parere preventivo circa la sottoponibilità al controllo preventivo di legittimità del predetto atto aggiuntivo, senza peraltro prospettare alcuna soluzione in merito ai sensi del comma 2 dell'art. 2 della legge n. 1 del 2026.

3. Nella Camera di consiglio indicata in epigrafe la Sezione rendeva il richiesto parere nei seguenti termini.

DIRITTO

1. Preliminarmente, la Sezione ritiene necessario verificare la sussistenza o meno della propria competenza a deliberare sulla richiesta di parere in oggetto.

Tale competenza trova la sua fonte nell'art. 2 della recente legge 7 gennaio 2026, n. 1, che, per comodità di lettura, si riporta integralmente: *“1. La Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende 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. Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le Sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla Sezione centrale e dalle Sezioni regionali ai sensi del presente comma 2. I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. 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".

La norma, nel ripartire tra questa Sezione centrale del controllo preventivo di legittimità sulle amministrazioni dello Stato e le Sezioni regionali di controllo la competenza ad esercitare la nuova funzione consultiva, non rispetta lo schema di riparto valido per l'esercizio della funzione di controllo preventivo di legittimità. Com'è, infatti, noto, la competenza ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali centrali è attribuita a questa Sezione, mentre quella sulle relative articolazioni territoriali è attribuita alle competenti Sezioni regionali di controllo. Il legislatore del 2026, invece, non sembra aver replicato tale riparto di competenze laddove ha voluto disciplinare la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti. Infatti, l'articolo 2 della legge n. 1 del 2026 ripartisce le competenze fra questa Sezione e le Sezioni regionali di controllo in ragione delle amministrazioni richiedenti il parere: a questa Sezione compete rendere pareri su richiesta delle amministrazioni centrali dello Stato mentre alle Sezioni regionali spetta quella sui pareri richiesti da Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Non può non evidenziarsi la non completa sovrapponibilità del termine *"amministrazioni centrali"*, utilizzato dal legislatore del 2026, rispetto a quello *"amministrazioni statali"*. Con il secondo termine, infatti, ci si riferisce alle amministrazioni dello Stato nel loro complesso, ivi comprese le relative articolazioni territoriali, mentre con il primo termine (utilizzato, per l'appunto, nell'art. 2 della legge n. 1 del 2026) ci si riferisce alle sole amministrazioni statali centrali e non anche alle relative articolazioni territoriali (in altri termini, l'espressione *"amministrazione centrale"* dovrebbe correttamente intendersi quale *species* del *genus* *"amministrazione"*

statale"): conseguentemente, potrebbe sorgere il dubbio circa la competenza di questa Sezione a rendere pareri su richiesta delle articolazioni territoriali delle amministrazioni centrali.

Del resto, la definizione di "*amministrazione centrale*" ricavabile da altre fonti dell'ordinamento – al netto delle ovvie considerazioni circa la diversità di *ratio* cui ogni singola normativa risponde – non fornisce all'interprete un criterio ermeneutico univoco. Limitandoci, ad esempio, all'esame di fonti coeve, si evidenzia che la definizione di "*amministrazione centrale*" contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera c) dell'Allegato I.1. del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. Codice dei contratti pubblici) comprende le articolazioni territoriali solo di taluni Dicasteri (ad es. le Prefetture - Uffici territoriali del Governo e le articolazioni periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ma non anche quelle di altri; in particolare, non risultano comprese nel suddetto elenco quelle del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Se, dunque, si volesse accedere ad un'interpretazione letterale della norma, si dovrebbe ritenere che l'utilizzo dell'espressione "*amministrazione centrale*" escluderebbe la competenza di questa Sezione ad emettere pareri su richiesta di quelle articolazioni territoriali dei Dicasteri non ricomprese nell'elenco di cui al citato Allegato I.1. del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

La Sezione ritiene, invece, di discostarsi da tale interpretazione per accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. Il secondo periodo del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 1 del 2026 elenca chiaramente gli enti che possono formulare richieste di parere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni): tale elenco, anche in

considerazione della natura magistratuale della funzione e del rango costituzionale dei soggetti coinvolti, deve ritenersi costituire un *numerus clausus*.

Se, dunque, si dovessero ritenere non ricomprese nell'espressione "*amministrazioni centrali*" le articolazioni periferiche di alcune amministrazioni statali ciò comporterebbe un'evidente disparità di trattamento tra articolazioni ministeriali. Una simile differenziazione riverbererebbe i suoi effetti non solo nel confronto tra i diversi Dicasteri (come si è visto, la definizione di amministrazione centrale data, ad esempio, dal Codice dei contratti, comprende le articolazioni territoriali di taluni Ministeri e non di altri) ma, altresì, all'interno di ciascun Ministero, attesa la piena pariordinazione tra le articolazioni centrali e territoriali dei Ministeri, che si differenziano esclusivamente per la relativa competenza territoriale, ma non certo per natura, posizione funzionale ed organizzativa o relativa disciplina giuridica. Una simile differenziazione, con i relativi riflessi anche sulla posizione giuridica soggettiva dei soggetti preposti a tali articolazioni (si pensi, ad esempio, all'effetto scriminante conseguente al rispetto delle indicazioni contenute nel parere reso ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1/2026), non appare coerente con l'articolo 3 della Costituzione.

Conseguentemente, in ottemperanza al criterio dell'interpretazione costituzionalmente orientata, questa Sezione ritiene corretto interpretare l'espressione "*amministrazione centrale*" contenuta nell'art. 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 1/2026 come riferito alle amministrazioni statali nelle relative componenti sia centrali che periferiche o territoriali.

Pertanto, deve ritenersi che la competenza all'emissione dei pareri su richiesta delle articolazioni territoriali delle amministrazioni centrali sia ricompresa in quella – più ampia – inerente le amministrazioni centrali nella loro totalità; deve, dunque, ritenersi

che la competenza a deliberare in ordine al parere richiesto dal Provveditore interregionale per le Opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna del Ministero delle infrastrutture e trasporti appartenga a questa Sezione centrale.

2. Un ulteriore profilo da esaminare in via preliminare riguarda l'individuazione del soggetto competente ad avanzare la richiesta di parere.

La norma, riprendendo la formulazione dell'articolo 46, comma 2, della legge n. 238 del 23 dicembre 2021, fa un generico riferimento all'amministrazione dalla quale deve provenire il parere senza, peraltro, individuare l'organo o l'ufficio deputato alla formalizzazione della relativa richiesta. Ciò potrebbe indurre a ritenere competente a richiedere il parere il soggetto esponentiale dell'amministrazione, in quanto titolare della rappresentanza legale della stessa. Tale soluzione appare corrispondente alla lettera della legge, che non riconosce una legittimazione attiva in capo alle diverse articolazioni ministeriali ma all'amministrazione intesa nel suo complesso. In tal senso, il soggetto competente ad avanzare la richiesta sarebbe da individuare nel suo vertice che, nel caso delle amministrazioni centrali, è il Ministro.

Del resto, ai sensi dell'art. 11 del Regio Decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, recante il testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, *" tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle Amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente"*. Seppure sia vero che l'articolo 16, comma 1, lettera f), del decreto legislativo n. 165 del 2001 attribuisce al dirigente

generale il compito di *“promuovere e resistere alle liti”*, il ricordato art. 11, R.D. n. 1611/1933, nel disciplinare la legittimazione processuale dell’amministrazione pone un principio valido anche al di fuori di tale ambito, quello cioè per il quale la rappresentanza esterna dell’amministrazione (anche laddove si controverta su atti adottati da uffici di *line* della medesima) è unitaria e non può che appartenere al suo vertice.

Una simile conclusione, peraltro, appare coerente con il quadro normativo preesistente. Difatti, la costante interpretazione dell’art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (norma che ha istituito la funzione consultiva della Corte dei conti) fornita dalle Sezioni regionali di controllo, conformemente all’indirizzo espresso dalla Sezione delle Autonomie (si veda la delibera recante *“Indirizzi e i criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”*, adottata nell’adunanza del 27 aprile 2004), è nel senso di considerare ammissibili solo le richieste sottoscritte dal legale rappresentante dell’ente e, cioè, dal Presidente della Giunta Regionale, dal Presidente della Provincia, dal Sindaco e, nel caso di richieste di pareri su atti normativi, dai Presidenti dei Consigli regionali, provinciali e comunali. Una tale linea ermeneutica, tesa a concentrare la legittimazione ad avanzare richieste di parere, è stata seguita anche dal legislatore laddove, con il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha novellato la citata norma prevedendo la possibilità di richiedere pareri anche alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, disponendo però che tali richieste debbano provenire, per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, per i Comuni, le Province e le

Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

La *ratio* di tali disposizioni è da ricercarsi nell'esigenza, condivisibile, di eliminare il rischio di una pluralità di manifestazioni di posizioni non univoche da parte dello stesso ente. Sicché, la sottoscrizione da parte del rappresentante legale dell'ente viene a garantire, almeno sul piano formale, l'unicità di espressione della richiesta di parere dell'ente in questione. Com'è, infatti, noto, può accadere che atti riconducibili a diversi centri di responsabilità facciano parte di un'unica attività gestionale finalizzata a realizzare il medesimo programma. Ne consegue che il riconoscimento di una simile legittimazione in capo a ciascun direttore generale o altro soggetto autorizzato a svolgere specifiche funzioni gestionali potrebbe portare all'emissione di pareri divergenti in relazione alla medesima attività, con possibile contrasto tra i medesimi.

Ad una prima lettura, la prospettata conclusione potrebbe apparire in contrasto con il principio di separazione tra organi di indirizzo politico ed organi gestionali introdotto dal d.lgs. n. 29 del 1993 (in attuazione del principio di delega contenuto nell'articolo 2, comma 1, lettera g) n. 1, della legge di delega n. 421 del 1992), oggi trasfuso nella legge 165 del 2001 all'articolo 4. Ad una simile obiezione, però, si possono contrapporre argomentazioni di tipo sistematico. In particolare, ci si riferisce all'articolo 4, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, laddove attribuisce all'organo di governo dell'amministrazione, fra le altre, la competenza a proporre "*f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;*". La validità di una simile prospettazione appare avvalorata anche dal confronto tra la citata norma ed il già ricordato articolo 16 del medesimo decreto legislativo n. 165/2001, laddove - comma 1, lettera g) - attribuisce al dirigente generale la distinta e diversa facoltà di

richiedere *“direttamente pareri agli organi consultivi dell’amministrazione”*, la cui disciplina è contenuta nell’articolo 16 della legge 7 agosto 1990, n. 241, legge sul procedimento amministrativo.

Nel silenzio della legge n. 1/2026, appare coerente con l’ordinamento sottoporre la competenza consultiva, attribuita alla Corte dei conti in favore delle amministrazioni centrali, alle norme che disciplinano la medesima funzione, da lungo tempo esercitata, del Consiglio di Stato (la differenza tra la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e quella di cui è titolare il Consiglio di Stato è solo per materia e di tipo quantitativo – essendo la prima limitata alla contabilità pubblica – ma non anche qualitativo). La norma, pur non facendo alcun riferimento alla funzione consultiva della Corte dei conti (essendo stata tale funzione istituita solo anni dopo con la legge n. 131 del 5 giugno 2003 ed estesa in favore delle amministrazioni centrali solo con la legge n. 1 del 7 gennaio 2026), ha una portata interpretativa più ampia, riferendosi non solo all’unica magistratura all’epoca titolare di tale funzione (il Consiglio di Stato) ma anche ad altri soggetti (le autorità amministrative indipendenti) titolari di una funzione assimilabile: da ciò può trarsi una valida argomentazione per ritenere che il legislatore abbia voluto concentrare nel Vertice dell’amministrazione la competenza a richiedere pareri a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, aventi natura magistratuale ovvero appartenenti alla categoria delle autorità indipendenti, riconoscendo, invece, al Direttore generale la facoltà di richiedere simili pareri a organi consultivi posti all’interno della pubblica amministrazione (come reso evidente dal fatto che l’attività degli organi consultivi dell’amministrazione è sottoposta alle norme sul procedimento amministrativo).

Un'ulteriore argomentazione a sostegno di tale tesi può evincersi proprio dalla formulazione dell'articolo 2 della legge n. 1/2026. La norma, infatti, prevede che *"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"*. Ne consegue che l'amministrazione, anche al fine di giovare dell'effetto scriminante previsto dalla norma, possa avvalersi della facoltà di prospettare una soluzione alla questione oggetto della richiesta di parere. È evidente che la resa del parere in senso conforme alla richiesta (sia per espressa deliberazione della Sezione sia per mero decorso del termine), pur non vincolando in alcun modo l'amministrazione, avrà un probabile effetto conformativo sul suo successivo *agere* sia per la posizione nell'ordinamento della Repubblica del soggetto (Corte dei conti) che rende il parere, sia per l'evidente interesse degli amministratori di avvalersi del ricordato effetto scriminante. Proprio per tutti gli esposti motivi, pur essendo indubbio che il compito di fornire una simile prospettazione rientri tra le attribuzioni dirigenziali, è parimenti indubbio che la necessità di assicurare l'unità ed uniformità dell'azione amministrativa richieda che la trasmissione all'esterno della richiesta sia concentrata in capo al soggetto esponentiale della medesima amministrazione (ferma restando la facoltà di delegare tale funzione). In ogni caso, proprio al fine di tenere conto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, nulla vieta che, nel caso di richieste di parere alla Corte dei conti, la relazione di accompagnamento della richiesta di parere, inviata dal Ministro, sia predisposta dai competenti organi di gestione.

3. Un ulteriore profilo da esaminare attiene all'ammissibilità della richiesta in considerazione della sua attinenza ad una fattispecie concreta.

Com'è noto, l'attuazione dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003 è stata finora sottoposta ai diversi presupposti di ammissibilità, frutto di stratificazione pretoria: la richiesta di parere deve avere ad oggetto l'interpretazione generale della normativa in materia contabile e finanziaria; deve riguardare fattispecie di rilevanza generale, caratterizzate da astrattezza e non riferibili a casi concreti; non deve contenere riferimenti a scelte discrezionali di natura politica; non deve avere una connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, né con giudizi contabili, amministrativi, civili o penali in corso.

L'articolo 2 della legge n. 1 del 2026 interviene su tale profilo: la norma, infatti, 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”*.

Secondo una prima tesi, la proposizione relativa alle *“questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC”* avrebbe valore meramente esplicativo. In questa prospettiva, la locuzione *“anche”* non introdurrebbe un diverso ambito di applicazione della funzione consultiva ma si limiterebbe a evidenziare l'ambito generale nel quale la funzione consultiva disciplinata dalla legge n. 1/2026 può esplicarsi, pur all'interno della predetta cornice rappresentata dalla 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 – dovrebbero essere interpretate come condizioni generali di ammissibilità del parere, destinate ad operare trasversalmente rispetto a tutte le materie in cui la funzione consultiva prevista dall'articolo 2, comma 1, della legge n. 1/2026 viene ad esplicarsi (in tal senso, si vedano le delibere della Sezione di controllo per il Veneto - del. n. 42/2026/PAR-PNRR – e della Sezione di controllo per la Regione siciliana - del. n. 12/2026/PAR). A sostegno di questa lettura si richiama, anzitutto, la collocazione sintattica delle clausole limitative, separate dal riferimento al PNRR solo 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.

Tale impostazione, peraltro, non appare condivisibile sia perché snatura la funzione logica dell'avverbio *“anche”* (avente un significato di inclusione o uguaglianza, traducibile con le parole *“pure”*, *“inoltre”* o *“persino”* e idonea, talvolta, ad assumere valore di congiunzione), sia perché finisce con l'attribuire ad una disposizione specifica una valenza generale, idonea ad incidere sull'intera funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, introducendo una soglia economica minima e una serie di preclusioni procedurali universalmente valide, senza tuttavia esplicitare tale scelta in termini inequivoci né accompagnarla con una ridefinizione organica dell'istituto.

Una seconda tesi interpretativa, costituente una sorta di interpretazione subordinata o limitativa della precedente, considera invece solo l'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 una specificazione della funzione consultiva generale in materia di contabilità pubblica, e considera le clausole successive, introdotte dal “*purché*” (concernenti l’estraneità al controllo preventivo di legittimità e l’assenza di un invito a dedurre) quali condizioni generali di ammissibilità di ogni parere, destinate, dunque, a operare trasversalmente rispetto a tutte le materie di contabilità pubblica, indipendentemente dal collegamento con il PNRR o il PNC. Anche tale tesi si presta alle medesime obiezioni sopra ricordate in quanto finisce con l’attribuire a disposizioni dettate per ipotesi specifiche valenza di clausola generale. Inoltre, osta a tale interpretazione il periodo successivo, laddove si chiarisce che tale controllo è escluso per le questioni “*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*”. Per evidenti ragioni di concordanza nel numero e nel genere, la parole “*estranee*” non può che riferirsi a “*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*”, trascinando con sé, in un unico inciso, l’intera materia delle questioni giuridiche relative a fattispecie concrete connesse all’attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro (*purché* estranee all’esercizio della funzione requirente o di controllo) e prevedendo, nel resto, una funzione consultiva di amplissima portata, genericamente riferita alla “*materia di contabilità pubblica*”.

Da tale ultima osservazione, deriva una terza tesi, di segno opposto rispetto alle prime due, che valorizza proprio la locuzione “*anche*” come indice di una funzione additiva, volta a individuare, all’interno della materia della contabilità pubblica, un ambito specifico e qualificato – quello delle fattispecie connesse all’attuazione del PNRR e del PNC – per il quale il legislatore prevede un regime giuridico profondamente

differenziato (in tal senso, si vedano le delibere della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna nn. 14/2026/PAR, 15/2026/PAR e 16/2026/PAR). Tale ricostruzione si giova, come già evidenziato, anche del criterio di interpretazione letterale (art. 12, disp. prel. c.c.) conseguente alla concordanza, nel numero e nel genere, delle parole presenti nella proposizione introdotta dall'avverbio "*anche*" ("*fattispecie concrete connesse ... purché estranee*"), diverse – nel numero e nel genere – dall'oggetto del primo periodo ("*pareri in materia di contabilità pubblica*").

Secondo tale ricostruzione, la soglia di valore, l'estraneità al controllo preventivo e l'assenza di un invito a dedurre non costituiscono, dunque, condizioni generali di ammissibilità del parere in materia di contabilità pubblica, bensì condizioni speciali di ammissibilità riferite esclusivamente alle fattispecie connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, giustificate dalla particolare rilevanza della materia dal punto di vista amministrativo e finanziario che caratterizza tali interventi, nonché dalla necessità di evitare sovrapposizioni funzionali in tale specifico contesto.

Questa lettura – cui questa Sezione intende aderire – consente, quindi, di mantenere una distinzione netta tra il *genus* dei pareri in materia di contabilità pubblica e la *species* delle fattispecie connesse all'attuazione del PNRR, per le quali il legislatore – seppur nell'ambito di una funzione consultiva generale nella materia della contabilità pubblica ("*anche*") – prevede una disciplina specifica.

Per quanto attiene ai pareri in materia di contabilità pubblica, la norma conferma (estendendola anche alle amministrazioni statali) la preesistente espressione ("*materia di contabilità pubblica*") utilizzata per determinare l'ambito di esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti, come introdotta nell'ordinamento dall'articolo 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131. Nell'interpretazione di tale disposizione,

le Sezioni regionali di controllo hanno affermato che il limite della funzione consultiva 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; ciò impone 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 richiedenti il parere; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con le competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti (per tutte, si vedano, *ex plurimis*, le seguenti delibere della Sezione delle Autonomie: deliberazione n. 17/SEZAUT/2020/QMIG; Id. deliberazione 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e Id., deliberazione n. 24/SEZAUT/2019/QMIG).

In senso analogo, soccorrono le numerose deliberazioni assunte dal Consiglio di Stato nel rendere i pareri previsti dal R.D. 26 giugno 1924, n. 1054: nell'escludere recisamente che «l'Istituto [possa] sostituirsi all'amministrazione nel dovere di quest'ultima di provvedere», il Consiglio di Stato afferma il principio secondo il quale esso «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).

Come si è detto, accanto alla competenza generale a rendere «*pareri in materia di contabilità pubblica*», su questioni generali ed astratte, l'articolo 2 della legge n. 1 del 2026 prevede un'ulteriore funzione consultiva (introdotta dall'avverbio “*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)”, subordinandola 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” nonché “a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”.

4. Da quanto finora esposto, emerge che il quesito in oggetto appare inammissibile per un doppio ordine di motivi.

In primo luogo, deve rilevarsi l’inammissibilità soggettiva. Infatti, non essendo il richiedente un soggetto esponenziale dell’amministrazione di appartenenza, la richiesta di parere avrebbe dovuto essere trasmessa a questa Sezione dal competente Ministro dei trasporti e delle infrastrutture.

In secondo luogo, il quesito attiene ad una fattispecie concreta. Per le ragioni sopra esposte, la possibilità di richiedere pareri su fattispecie concrete è subordinata alla sussistenza di un duplice ordine di condizioni: in senso positivo, occorre che la questione abbia attinenza con l’attuazione del PNRR o del PNC ed abbia un valore non inferiore al milione di euro; in senso negativo, occorre che la fattispecie sia estranea rispetto sia agli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità sia ai fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

Nel caso di specie, il richiedente non ha in alcun modo né affermato né provato sia la connessione della questione con l’attuazione di un intervento finanziato dal PNRR o dal PNC sia il valore della questione in misura superiore al milione di euro. Pur non volendo trasportare in questa sede il principio processualcivilistico dell’onere della prova (articolo 2697 del codice civile), è indubbio che – sia per la ristrettezza dei termini per la resa del parere, indicati dalla legge n. 1 del 2026 come perentori, sia per la

carenza di disposizioni sui poteri istruttori in capo alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione consultiva – il soggetto che richiede il parere abbia l'onere di fornire alla Sezione tutti gli elementi non solo utili alla migliore comprensione della questione ma, prim'ancora, indispensabili a valutarne l'ammissibilità. La mancata produzione di elementi utili a provare sia la connessione della fattispecie con l'attuazione del PNRR o del PNC sia il superamento della soglia di valore di un milione di euro, comporta l'inammissibilità oggettiva della richiesta.

5. Infine, occorre verificare la sussistenza dell'ultima condizione codificata dall'art. 2 della legge n. 1 del 2026. Tale condizione, 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”*, costituisce una tipizzazione legislativa ulteriore delle ipotesi ostative alla resa del parere, già prima ricomprese, nel ricordato orientamento pretorio, nel concetto di *“interferenza”* con le altre competenze della stessa Corte dei conti. Rispetto a questo ultimo limite, peraltro, occorre effettuare un duplice ordine di considerazioni.

Per quanto attiene all'estraneità delle fattispecie versate nella richiesta di parere rispetto *“a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”*, la disposizione interviene in senso sostanzialmente ampliativo rispetto alle condizioni di ammissibilità dell'istituto prima definite e consolidate, non essendo sufficiente ai fini della declaratoria d'inammissibilità una mera interferenza del quesito posto con la materia della responsabilità amministrativo-contabile, ma richiedendosi più specificamente l'assenza di un invito a dedurre.

Tali condizioni speciali di ammissibilità, riferibili, per le ragioni sopra espresse (v. par. 3.), esclusivamente alle fattispecie connesse all'attuazione del PNRR o del PNC, trovano giustificazione nella peculiarità di tali interventi.

A diverse conclusioni deve pervenirsi con riferimento al divieto di rendere pareri su questioni giuridiche inerenti ad *“atti soggetti al controllo preventivo di legittimità”*. Tale espressione, infatti, è da ritenersi equivalente a quella di *“atti astrattamente sottoponibili”* al detto controllo preventivo; difatti, se il legislatore avesse voluto far riferimento ad atti concretamente sottoposti a tale controllo, avrebbe usato l'espressione *“atti inviati al controllo preventivo di legittimità”*. A tale conclusione non osta l'asimmetria della disposizione laddove pone in un piano di equivalenza un requisito astratto (la sottoponibilità del provvedimento al controllo preventivo di legittimità) ed uno concreto (l'avvenuta notifica dell'invito a dedurre). Tale asimmetria, infatti, non appare irrazionale ma, al contrario, rispondente alle caratteristiche delle due distinte funzioni (controllo preventivo di legittimità e giudizio di responsabilità). Difatti, l'ambito della prima è chiaramente individuato all'interno dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 che, innovando il preesistente impianto normativo, ha sensibilmente ridotto e tipizzato l'ambito di esercizio del controllo preventivo di legittimità, sicché all'interprete è possibile verificare l'astratta riconducibilità della fattispecie sulla quale verte il parere ad una delle categorie di cui alla citata disposizione. Al contrario, la clausola generale inerente la responsabilità erariale di tipo aquiliano (come enucleabile dalla lettura degli artt. 82 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440; 52, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214; 18 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3; 1, comma 1, primo periodo, della legge n. 20/1994, come modificata dalla legge n. 639 del 1996) non consente una

verifica astratta e aprioristica della riconducibilità della fattispecie concreta oggetto del parere ad un'ipotesi di responsabilità erariale e, pertanto, l'inammissibilità prevista dalla legge n. 1 del 2026 per interferenza con l'attività giurisdizionale non può che scaturire da un raffronto concreto con l'invito a dedurre notificato.

Conseguentemente, laddove la fattispecie oggetto del parere possa essere ricondotta astrattamente ad una delle tipologie di atti sottoponibili al controllo preventivo di legittimità, la medesima richiesta dovrebbe palesarsi come inammissibile.

Con il quesito in oggetto, il Provveditore interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti chiede se ai fini della valutazione di sottoponibilità al controllo preventivo di legittimità di un atto aggiuntivo ad un contratto (all'epoca non sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, poiché di importo inferiore al limite di cui all'art. 3, comma 1, lett. g), l. n. 20/1994, nella formulazione allora vigente), debba considerarsi o meno l'importo complessivo conseguente alla somma dei valori del contratto originario e del relativo atto aggiuntivo (operazione che porterebbe il valore complessivo dell'operazione ad un importo che, seppure inferiore al limite di cui al citato art. 3, comma 1, lett. g), nel testo vigente all'epoca della stipula del contratto principale, risulterebbe superiore alla soglia di euro 140.000,00, di cui all'art. 14, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 36/2023, introdotta dalla legge n. 1/2026 quale parametro per l'esercizio del controllo preventivo).

Appare evidente che la richiesta di parere riguarda l'ambito di estensione del controllo preventivo di legittimità e, dunque, inerisce ad atti soggetti al medesimo controllo; pertanto, ove questa Sezione dichiarasse ammissibile il quesito (laddove lo stesso fosse inerente all'attuazione del PNRR o del PNC), andrebbe a interferire con l'esercizio del

controllo preventivo di legittimità, che nella fattispecie spetterebbe alla competente Sezione regionale di controllo.

Tale possibile sussumibilità dell'atto nella citata categoria integrerebbe un'ulteriore causa di inammissibilità oggettiva della richiesta, connessa alla non sovrapponibilità del riparto di competenze fra disciplina in materia di controllo preventivo di legittimità e disciplina della funzione consultiva.

Ne consegue l'inammissibilità oggettiva della richiesta di parere anche sotto il profilo della sua riconducibilità ad un atto soggetto al controllo preventivo di legittimità.

6. Per le ragioni fin qui esposte, la Sezione ritiene inammissibile la richiesta di parere formulata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Provveditorato interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna – Sede Centrale di Roma, in data 2 marzo 2026, ed avente ad oggetto *“Servizio di progettazione di fattibilità tecnico economica – realizzazione del Centro di formazione nazionale per gli allievi dei Vigili del Fuoco in L'Aquila – CUP D11B20000930001”*.

P. Q. M.

Il Collegio dichiara inammissibile la richiesta di parere come in atti proposta.

Il Presidente

Manuela Arrigucci

(Firmato digitalmente)

Il Relatore

Luigi Caso

(Firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 26 marzo 2026

Il Dirigente

Francesca Pluchinotta Palmeri

(Firmato digitalmente)