



SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

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

Adunanza del 26 febbraio 2026

Comune di Cattolica (RN)

Richiesta ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1 del 7 gennaio 2026

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 Cattolica ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1 del 2026, acquisita al prot. n. 513 del 28/01/2026, avente ad oggetto: " Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 della L. n.

1 del 2026 (Nuova disciplina della Corte dei conti). Materia: Contabilità pubblica – Gestione del rischio da passività potenziali in procedure di Project Financing – Conflitto tra norma interna (D. Lgs. 36/2023 *ante* correttivo) e normativa eurounitaria (Procedura infrazione 2018/2273)”;

VISTO il decreto presidenziale n. 8 del 28 gennaio 2026, di assegnazione dell’attività consultiva al magistrato;

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

UDITO nella Camera di consiglio il relatore Cons. Tiziano Tessaro

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. Con nota trasmessa in data 28 gennaio 2026, il Comune di Cattolica ha avanzato richiesta di parere a questa Sezione di controllo in materia Contabilità pubblica ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1 del 2026, acquisita al prot. n. 513 del 28/01/2026, avente ad oggetto: "Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 della L. n. 1 del 2026 (Nuova disciplina della Corte dei conti). Materia: Contabilità pubblica – Gestione del rischio da passività potenziali in procedure di Project Financing – Conflitto tra norma interna (D.Lgs. 36/2023 *ante* correttivo) e normativa eurounitaria (Procedura infrazione 2018/2273)".

2. Dalla richiesta trasmessa dall'Amministrazione istante emerge quanto segue. Il Comune di Cattolica riferisce che, in data 20 dicembre 2024, un operatore economico costituito in ATI SGR S.p.A. / Hera Luce S.r.l. ha presentato, nell'ambito di un procedimento ad evidenza pubblica, una proposta di finanza di progetto ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. 36/2023. La proposta è pervenuta prima dell'entrata in vigore del correttivo al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 209/2024, entrato in vigore il 31

dicembre 2024), sicché la procedura è stata incardinata sulla base della normativa previgente.

Con del. della Giunta comunale n. 130 del 17 luglio 2025, l'Ente ha:

1. dichiarato il pubblico interesse della proposta;
2. approvato il Progetto di fattibilità tecnico-economica e il piano economico-finanziario asseverato, dal quale risulta un Value for Money positivo;
3. individuato l'ATI proponente quale promotore, disponendo espressamente che lo stesso *«godrà del diritto di prelazione previsto dall'art. 193, c. 8, del d.lgs. n. 36/2023, ante correttivo»*;
4. conferito mandato al RUP di indire la gara attribuendo tale diritto.

Il riferito diritto di prelazione consente al promotore, all'esito della gara, di pareggiare l'offerta presentata dal miglior offerente e aggiudicarsi così la concessione. L'Amministrazione rappresenta che, allo stato, è in procinto di pubblicare il bando di gara, senonché sono nel frattempo insorti dubbi giuridici connessi all'evoluzione del contesto eurounitario. Segnatamente, la lettera dell'8 ottobre 2025 della Commissione europea, di costituzione in mora nei confronti dell'Italia, ha determinato la riapertura della procedura di infrazione INFR 2018/2273. La Commissione europea ritiene che l'automatismo del diritto di prelazione, lungi dal favorire l'innovazione, rappresenti un ostacolo insormontabile alla concorrenza e una violazione dei principi di parità di trattamento e non discriminazione sanciti dalle direttive europee. A ciò si aggiungono i successivi rilievi dell'ottobre 2025, nonché le posizioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che censurano l'automatismo del diritto di prelazione quale lesivo della concorrenza.

Il promotore ha sostenuto spese di progettazione quantificate in euro 310.055, come risultanti dal quadro economico approvato. Il contratto di partenariato pubblico-privato presenta una durata di 17 anni, con canone annuo stimato pari a euro 802.621, sicché gli impegni assunti recano rilevanti riflessi pluriennali sugli equilibri di bilancio dell'Ente. L'Amministrazione paventa che l'esposizione ai rischi derivanti dall'alternativa tra applicazione e disapplicazione della prelazione possa compromettere gli equilibri di bilancio comunale.

3. Questione giuridica sottoposta

L'Amministrazione sottopone alla Sezione la seguente questione giuridica: la sussistenza di un conflitto tra, da un lato, l'art. 193, c. 8, del d.lgs. 36/2023 (nel testo applicabile *ratione temporis*), che prevede il diritto di prelazione già recepito e formalizzato nella del. di Giunta comunale n. 130/2025, e, dall'altro, le posizioni della Commissione europea (procedura di infrazione 2018/2273 e rilievi dell'ottobre 2025)

che ritengono tale diritto incompatibile con il diritto eurounitario, con conseguenti riflessi sulla gestione del rischio di passività potenziali e sugli equilibri di bilancio dell'Ente. Il Comune si trova pertanto di fronte a un bivio: (i) applicare la norma nazionale e mantenere la prelazione, onorando il legittimo affidamento del promotore, esponendosi però a ricorsi, annullamenti e possibili sanzioni UE; (ii) disapplicare la prelazione in ossequio al primato del diritto unionale, incorrendo tuttavia in una violazione del quadro normativo nazionale vigente all'avvio della procedura e esponendosi a massicce richieste risarcitorie da parte del promotore per lesione dell'affidamento.

4. Soluzione giuridica prospettata dall'Amministrazione

In relazione alla riferita questione giuridica, l'Amministrazione prospetta la seguente soluzione: *«In una procedura di finanza di progetto avviata prima dell'entrata in vigore del correttivo al d.lgs. 36/2023, essendo già intervenuta la dichiarazione di pubblico interesse con riconoscimento del diritto di prelazione (art. 193, c. 8, testo previgente), l'Amministrazione — al fine di evitare il potenziale danno derivante da pretese risarcitorie del promotore per lesione del legittimo affidamento — intende procedere all'indizione della gara mantenendo il diritto di prelazione in applicazione della normativa nazionale vigente ratione temporis. Ciò al fine di evitare potenziali passività con conseguente lesione finanziaria del bilancio comunale»*. La richiesta di parere mira, pertanto, a ottenere un ausilio interpretativo in base alle norme citate che consenta di procedere con la gara mantenendo il diritto di prelazione, giustificando tale scelta come l'unica via per evitare passività certe e immediate legate al risarcimento del promotore.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il primo punto da esaminare concerne la verifica dell'effettiva richiesta proveniente dal Comune di Cattolica, richiesta che, secondo la prospettazione dell'Ente medesimo, andrebbe ricondotta all'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali 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 una attenta lettura non solo letterale, ma anche logico-sistematica, in ragione della struttura anfibia e – sintatticamente – non perfettamente lineare di cui alla disposizione dell'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 (Sez Aut 54/2010 e 17/2020) – possono ragionevolmente delinearsi almeno tre letture alternative, 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. 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 c. 8, 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; n. 5/SEZAUT/2022/QMIG e 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, tuttavia, 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. nn. 127/2022/PAR della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna e 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 ai sensi del presente comma 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 conseguenziale 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 c. 1 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 infatti 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 allentarne le maglie dell'ammissibilità rispetto ai presupposti generali per il rilascio dei pareri, espressamente richiamati invece dall'art. 46, c. 2.

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

a) «I pareri di cui al c. 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 c. 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 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 il 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 ragioni, 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 ("estraneee") induce ad individuare una diretta connessione dello stesso concetto con le "questioni giuridiche" esplicitate dalla disposizioni 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: "estraneee", 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 dalla 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 ausiliarietà delle funzioni della Corte dei conti, le cui attività di controllo sono annoverate nella Sezione III, Titolo III, della Parte Seconda della Costituzione. 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 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).

c) In ultimo, tale interpretazione è peraltro conforme al quadro costituzionale vigente, ove gli articoli 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», locuzione che, in tale ottica, introduce un «di cui» rispetto alla competenza precedente) 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 ausiliarietà 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, 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 Cattolica all’ambito delle funzioni ora attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall’art. 2 della Legge 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; del. n. 347/2015/PAR di questa Sezione).

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 caso 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 da un’interpretazione complessiva della stessa, quale risulta dalla sua oggettiva sostanza.

5.1. In tal senso, la richiesta di parere involge la gestione del rischio da passività potenziali in procedure di Project Financing conseguenti al conflitto tra norma interna (D.Lgs. 36/2023 ante correttivo) e normativa eurounitaria (Procedura infrazione 2018/2273).

Al riguardo, la Sezione osserva 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).

5.2. La richiesta non concerne atti sottoposti o da sottoporre a controllo preventivo di legittimità ai sensi dell’art. 3 della L. n. 20/1994, bensì investe una questione interpretativa funzionale all’assunzione di una decisione amministrativa futura: inoltre concerne atti dell’ente locale, il quale non è allo stato soggetto contemplato dalla previsione dell’art. 3 citato, fatto salvo il futuro adeguamento contemplato dall’art. 1 quinquies della L. 1/2026.

5.3. La Sezione, con nota prot. n. 823 del 17/02/26, ha chiesto alla competente Procura regionale, di riferire se, in relazione ai fatti oggetto della riferita richiesta di parere, risultasse notificato un invito a dedurre. Dalla risposta istruttoria pervenuta dal competente Ufficio requirente, acquisita al protocollo della Sezione al n. 1097 del 19/02/2026, 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";

5.4. Ciò posto, la Sezione osserva che il quesito posto, rientra comunque nella materia della contabilità pubblica (cfr., *ex multis*, in senso conforme Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 85/2016/PAR, n. 293/2017/PAR).

Al riguardo deve, invero, rilevarsi come la questione prospettata – pur traendo origine da una specifica e peculiare vicenda gestionale – involga l'interpretazione, in termini generali ed astratti, di 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. del. 5/AUT/2006 e del. SS.RR. 54/2010 nonché, da ultimo, per quanto di interesse 5/2022), ascrivibile pertanto alla previsione dell'art. 2 della legge 1/2026, con la conseguente definizione da parte del Collegio delle indicazioni generali e astratte a cui conformare l'azione. Dalla richiesta emerge l'inquadramento della questione nella gestione del rischio di passività potenziali. L'Amministrazione si trova di fronte all'alternativa tra disapplicare la norma interna (esponendosi a pretese risarcitorie del promotore per lesione del legittimo affidamento) oppure applicarla (esponendosi a sanzioni eurounitarie e ricorsi per violazione dei principi di concorrenza), con impatti diretti sugli equilibri di bilancio futuri.

5.5. La questione sottoposta, se trasposta in termini generali e astratti, investe il problema di stabilire se, nell'ambito di una procedura di partenariato pubblico-privato avviata prima dell'adozione di modifiche normative e successivamente interessata da rilievi eurounitari, l'amministrazione debba applicare il diritto di prelazione previsto dalla disciplina nazionale vigente *ratione temporis* oppure disapplicarlo in ragione del primato del diritto dell'Unione, e quali ricadute producano le due alternative sulla tutela dell'affidamento ingenerato nel promotore, sulla conformità ai principi europei di concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione, nonché sulla gestione dei rischi di contenzioso, delle eventuali passività potenziali e degli equilibri finanziari dell'ente.

5.6. Il giudizio della Sezione, ai sensi dell'art. 2 della L. 7 gennaio 2026, n. 1, si innesta esclusivamente sulla soluzione giuridica prospettata dall'Amministrazione richiedente ed è circoscritto alla verifica della sua compatibilità con il quadro normativo vigente, secondo un parametro di stretta legittimità.

Il parere non costituisce avallo di scelte amministrative né vincola l'Amministrazione ad adottare la soluzione prospettata, limitandosi a verificarne in termini dicotomici la non contrarietà a diritto. Rimangono estranee al sindacato valutazioni di merito, opportunità o convenienza amministrativa. Il giudizio della Sezione non ha carattere sostitutivo delle determinazioni dell'Amministrazione né anticipatorio di valutazioni giurisdizionali, ma è volto a verificare se la soluzione prospettata possa essere considerata ragionevolmente coerente con i principi ordinamentali applicabili, anche ai fini degli effetti previsti dall'art. 2 della L. n. 1 del 2026.

6. Merito

6.1. Rilevanza concorrenziale del diritto di prelazione e quadro normativo di riferimento

Nel merito, in primo luogo, va premesso 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).

È opportuno ricordare che il testo originario dell'art. 193 del D. Lgs. 36/2023 aveva soppresso la finanza di progetto ad iniziativa pubblica, concentrando la regolazione sull'istituto ad iniziativa privata e confermando, in tale ambito, la posizione di preminenza del promotore, coronata dal riconoscimento del diritto di prelazione nel bando di gara. Il Decreto correttivo (D. Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209), recependo le sollecitazioni del Consiglio di Stato e le prime censure provenienti dalle istituzioni europee, aveva riscritto integralmente l'istituto secondo una logica ispirata al principio di concorrenza sin dalla fase genetica della proposta. La riforma introduce una fase preliminare obbligatoria di manifestazione di interesse — vincolante per le amministrazioni — che consente a più operatori di formulare proposte alternative o migliorative prima che il pubblico interesse si cristallizzi attorno a un singolo progetto; il momento comparativo viene anticipato, riducendo la chiusura del rapporto tra ente e promotore originario; il diritto di prelazione viene infine esteso, a determinate condizioni, anche agli altri proponenti, nel tentativo di diluire la posizione privilegiata del primo motore dell'iniziativa.

Ciò premesso, risulta evidente che il diritto di prelazione riconosciuto al promotore dall'art. 193, c. 8, del D. Lgs. n. 36 del 2023 — nel testo applicabile *ratione temporis* — ha una incidenza significativa sull'applicazione del principio della par condicio procedimentale, in quanto suscettibile di alterare la struttura e l'effettività del confronto competitivo nella fase di gara.

La necessità di una sua applicazione rigorosamente sistematica, avendo riguardo non soltanto alla disciplina di diritto interno, ma altresì ai principi generali dell'ordinamento — ivi compresi quelli di derivazione eurounitaria — che informano e conformano le procedure di affidamento, ha suscitato preoccupazioni che sono state oggetto di specifica attenzione da parte delle istituzioni europee. In occasione della riattivazione della procedura di infrazione n. INFR (2018)2273, formalizzata con la lettera di costituzione in mora dell'8 ottobre 2025 della Commissione europea — Direzione Generale Mercato Interno, Industria, Imprenditoria e PMI (DG GROW) — erano stati sollevati rilievi puntuali in ordine alla compatibilità dell'istituto con i principi di concorrenza, parità di trattamento e trasparenza sanciti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Secondo la Commissione, l'obbligo di inserire la

clausola di prelazione nel bando si poneva in contrasto con gli artt. 3 e 30 della Direttiva 2014/23/UE, alterando irrimediabilmente la parità di trattamento tra i concorrenti. Sul versante interno, analoghe criticità erano state evidenziate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella Segnalazione AS1946 dell'ottobre 2025, nella quale si ribadisce che il diritto di prelazione costituisce un'eccezione non giustificata ai principi concorrenziali, tanto più censurabile allorché non risulti ancorato a progetti ad elevato contenuto innovativo. Parimenti, l'ANAC aveva richiamato l'esigenza di trasparenza sin dalla fase preliminare delle procedure di PPP, stigmatizzando i bandi che neutralizzano il peso dell'offerta economica o che cristallizzano in modo intangibile la posizione del promotore.

6.2. I rilievi dell'AGCM e la necessità di uniformità applicativa

A conferma del quadro eurounitario così delineato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato — nella Segnalazione S4692B del 3 febbraio 2026 — aveva ribadito l'obbligo per le amministrazioni concedenti di conformarsi alle interpretazioni della Corte di giustizia, rilevando che esse sono tenute a «disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento dei provvedimenti», svolgendo procedure conformi ai «principi di equità, trasparenza e non discriminazione». Con specifico riguardo al project financing, l'AGCM ha richiamato le criticità strutturali del diritto di prelazione, osservando che la clausola è idonea «a sovvertire l'esito della gara», consentendo al promotore di divenire aggiudicatario «adeguando la propria proposta a quella individuata come migliore», determinando così una distorsione della parità di trattamento tra concorrenti, in linea con quanto già evidenziato dal Consiglio di Stato nell'ordinanza n. 9449/2024. La medesima Segnalazione richiama altresì la lettera di costituzione in mora dell'8 ottobre 2025 (procedura INFR/2018/2273), con cui la Commissione europea ha ritenuto che l'obbligo di inserire la prelazione nel bando configuri un «vantaggio competitivo» incompatibile con un mercato realmente concorrenziale, in violazione degli artt. 3 e 30 della Direttiva 2014/23/UE.

6.3. Il diritto di prelazione alla luce della sentenza CGUE C-810/24

Nelle more della definizione del procedimento, è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (Sez. II, 5 febbraio 2026, causa C-810/24), resa a seguito del rinvio pregiudiziale operato dal Consiglio di Stato con ordinanza 25 novembre 2024, n. 9449.

La Corte ha enunciato il seguente principio di diritto:

«L'articolo 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'articolo 49 TFUE, con gli articoli 30 e 41, nonché con il considerando 68 di tale direttiva, dev'essere interpretato nel senso che: esso osta a che uno Stato membro riconosca al promotore di una procedura di finanza di progetto un diritto di prelazione che gli consente, 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.» (C-810/24, punto dispositivo).

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.

La Corte ha in particolare rilevato che il diritto di prelazione «comporta che si rimetta in discussione la graduatoria e che venga conferito un vantaggio reale al promotore», autorizzandolo *de facto* a modificare il prezzo indicato nella propria offerta allineandosi alle condizioni dell'aggiudicatario inizialmente prescelto. Da ciò discende che gli offerenti devono trovarsi «su un piano di parità» sia nella fase di preparazione dell'offerta sia in quella di valutazione, sicché «in linea di principio, un'offerta non può essere modificata dopo il suo deposito». La modifica unilaterale del prezzo di un solo concorrente «avvantaggia» il promotore rispetto agli altri e «viola il principio della parità di trattamento, integrando altresì una distorsione della concorrenza sana ed effettiva». In definitiva, il diritto di prelazione impedisce che i prezzi presentati entro il termine determinino «definitivamente» la graduatoria, consentendo al promotore di «ottimizzare la propria offerta al fine di affrontare meglio le offerte dei suoi concorrenti», con la conseguenza che «il fatto di presentare l'offerta economicamente più vantaggiosa non garantisce l'aggiudicazione della gara».

Le riferite affermazioni confermano la conclusione secondo cui il diritto di prelazione incide strutturalmente sulla *par condicio* e sul confronto competitivo, attribuendo al promotore un vantaggio informativo e negoziale incompatibile con l'impostazione eurounitaria. La pronuncia — dotata di valore interpretativo generale e vincolante — rende pienamente manifesto il contrasto tra il meccanismo preferenziale e i principi del Trattato, imponendo all'Amministrazione procedente di non applicare la norma interna incompatibile.

6.4. L'autorità interpretativa della CGUE e l'uniformità applicativa del diritto dell'Unione

Il valore normativo delle sentenze della Corte di giustizia emerge con nitidezza ove si consideri il ruolo storico da essa svolto nell'armonizzare ordinamenti nazionali profondamente differenti, attraverso l'interpretazione del diritto europeo, l'affermazione dei principi generali dell'Unione e l'esercizio delle funzioni previste dai Trattati, in piena coerenza con l'art. 19 TUE, che le affida il compito di assicurare «il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati».

Le pronunce rese in sede pregiudiziale ex art. 267 TFUE hanno carattere tendenzialmente «astratto»: pur originate da controversie concrete, esse 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: 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 ex art. 234 TFUE, quale «fondamentale garanzia di uniformità di applicazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri». Il perimetro dell'obbligo di rinvio è stato infine definito dalla sentenza *Cilfit* (6 ottobre 1982, C-283/81), che ha codificato la dottrina dell'*acte clair/acte éclairé*: il giudice di ultima istanza è esonerato dal rinvio soltanto allorché la disposizione controversa abbia «già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte» ovvero la sua corretta applicazione «si imponga con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi».

In sintesi, l'autorità interpretativa della Corte di giustizia — come costantemente affermato dalla giurisprudenza costituzionale e come riaffermato dalle autorità nazionali di regolazione della concorrenza — ha carattere generale e vincolante per tutti i soggetti dell'ordinamento, tenuti a conformarsi agli esiti dell'interpretazione

eurounitaria e a disapplicare la disciplina interna incompatibile, affinché l'unità del diritto europeo non resti un orizzonte teorico, bensì un vincolo operativo effettivo.

6.5. Il principio *tempus regit actum* e gli atti non ancora perfezionati

Ciò premesso, il principio *tempus regit actum*, invocato dall'Amministrazione a sostegno della soluzione prospettata, trova naturale applicazione con riguardo agli atti già perfezionati, non a quelli ancora da emanare ed 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).

Laddove il bando di gara non risulti ancora adottato né pubblicato, il provvedimento con cui l'amministrazione abbia dichiarato il pubblico interesse, e riconosciuto il diritto di prelazione, costituisce atto endoprocedimentale che, benché legittimamente adottato sulla base della disciplina vigente al momento, non cristallizza né esaurisce il contenuto delle regole di gara.

La configurazione di tali regole costituisce pertanto l'obbligo per l'Amministrazione di operare una rideterminazione delle decisioni assunte alla luce del quadro normativo e dei principi vigenti al momento della sua adozione, ivi compresi quelli desumibili dal diritto eurounitario e dall'evoluzione del contesto regolatorio. La precedente dichiarazione di pubblico interesse non vincola l'amministrazione a mantenere il diritto di prelazione qualora elementi sopravvenuti impongano una riconsiderazione della scelta iniziale alla luce dei principi generali dell'ordinamento. La giurisprudenza amministrativa più recente (TAR Sicilia, Catania, Sez. III, 24 ottobre 2025, n. 2970) ha affermato che una proposta di project financing può considerarsi presentata e quindi idonea a rendere il procedimento "in corso" al 31 dicembre 2024 solo se già completa di tutti gli elementi richiesti dall'art. 193, comma 3, d.lgs. 36/2023, ivi incluso il Piano Economico-Finanziario asseverato.

Il Consiglio di Stato, Sez. V, 13 giugno 2025, n. 5196, ha ulteriormente chiarito che il Piano Economico-Finanziario costituisce lo strumento mediante il quale si rappresenta la distribuzione del rischio e si verifica la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione e che assume carattere essenziale e un ruolo centrale quando la legge di gara o l'art. 193 d.lgs. 36/2023 ne impongano la presentazione, in particolare nelle ipotesi di finanza di progetto.

6.6. L'affidamento del promotore

Non ha pregio alcuno l'argomento portato dal Comune di Cattolica secondo cui la tutela del legittimo affidamento del promotore sarebbe integrata dalla maturazione di

una posizione giuridica consolidata in forza di una -precedentemente adottata - delibera di Giunta. È pur vero che nel diritto amministrativo interno, l'affidamento è riconosciuto come principio immanente all'ordinamento e trova nell'art. 5 del D. Lgs. 36/2023 una specifica codificazione per il settore dei contratti pubblici: affinché tale affidamento sia giuridicamente tutelabile, tuttavia, è indispensabile che esso presenti i caratteri della legittimità e dell'incolpevolezza, fondandosi sulla buona fede soggettiva del destinatario dell'atto favorevole.

Orbene, tale tutela non può essere intesa in termini tali da cristallizzare l'azione amministrativa e precludere ogni riconsiderazione, specialmente allorché essa sia imposta da esigenze di conformità ai principi generali dell'ordinamento e ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

La giurisprudenza europea e nazionale è assai rigorosa nel definire i confini dell'affidamento quando esso entra in collisione con il diritto unionale, né può essere legittimamente invocato l'affidamento su una norma nazionale incompatibile con il diritto UE. Il Consiglio di Stato ha del resto precisato (Sez. V, n. 8928/2025) che l'operatore che presenta una proposta di project financing non nutre alcuna aspettativa giuridicamente tutelata circa l'ottenimento della gestione dell'opera, ma una mera aspettativa di fatto fino al momento dell'aggiudicazione definitiva. Finanche la dichiarazione di pubblico interesse non attribuisce al promotore un vantaggio acquisito intangibile: l'amministrazione conserva la facoltà di revocarla per sopravvenuti motivi di interesse pubblico — tra cui rientra indiscutibilmente la necessità di conformarsi al diritto dell'Unione per evitare sanzioni — con il solo obbligo di indennizzare il privato per le spese documentate. Nel caso di specie, l'interesse pubblico alla conformazione dell'azione amministrativa ai principi di concorrenza e di parità di trattamento, unitamente all'esigenza di rigorosa osservanza del diritto dell'Unione, prevale senz'altro sull'aspettativa del promotore, il quale, avendo presentato la proposta in un contesto di manifesta incertezza normativa, non può invocare un affidamento inviolabile sul mantenimento di un istituto caducato in sede eurounitaria.

6.7. La colpa grave e la responsabilità erariale nella prospettiva della Legge n. 1/2026

La nuova tipizzazione della colpa grave operata dall'art. 1 della L. n. 1/2026 assume rilievo determinante ai fini della presente valutazione. La Legge stabilisce che la colpa grave consiste nella «violazione manifesta delle norme di diritto applicabili» e precisa che essa non sussiste allorché la condotta risulti conforme a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

In tale prospettiva, la scelta dell'Amministrazione di disapplicare la norma nazionale sulla prelazione per conformarsi alla sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, non integra in alcun modo la colpa grave. Al contrario, è la decisione di procedere comunque in violazione del diritto unionale a configurare una potenziale «violazione manifesta» e inescusabile delle norme di diritto applicabili. L'amministratore che, nonostante il quadro eurounitario descritto, mantenesse il diritto di prelazione si esporrebbe al rischio di una valutazione di responsabilità erariale per le conseguenze dannose derivanti da eventuali sanzioni UE, annullamenti giurisdizionali o contenziosi risarcitori plurimi.

Per converso, la condotta dell'amministratore che si conformi al presente parere della Sezione — optando per la disapplicazione del diritto di prelazione in ossequio ai principi eurounitari — beneficia dell'effetto esimente previsto dall'art. 2, c. 1, ultimo periodo, della L. n. 1/2026, con conseguente esclusione della gravità della colpa. Tale circostanza rafforza ulteriormente le ragioni di non condivisibilità della soluzione prospettata dall'Amministrazione istante, evidenziando come la *regula iuris* esplicitata imponga di privilegiare la conformità al diritto dell'Unione rispetto alla tutela meramente formale dell'affidamento del promotore.

7. Conclusione

Per le ragioni che precedono la Sezione non ritiene di condividere la soluzione giuridica prospettata dall'Amministrazione istante. Spetta dunque al Comune richiedente, sulla base dei principi così espressi, effettuare le proprie valutazioni, al fine di addivenire ad una corretta applicazione 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, a cura della Segreteria, al Sindaco del Comune di Cattolica (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 deliberato in Bologna, nella Camera di consiglio del 26 febbraio 2026.

Il Relatore

Tiziano Tessaro

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Marcovalerio Pozzato

(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 26 febbraio 2026

Il Funzionario preposto

Anna Maria Frate

(firmato digitalmente)