

L'art. 2, 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»), sotto la rubrica «attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica» stabilisce quanto segue:

«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».

Pur nei limiti di una lettura non troppo meditata, la nuova disciplina suscita qualche riflessione, circa la funzione e il contenuto di questo parere demandato alla Corte dei conti (chiamata a intervenire non in qualità di giudice, ma di organo ausiliario dello Stato).

È evidente, infatti, che la Corte dei conti, in quanto titolare di detta nuova funzione consultiva, viene ad avvicinarsi a una funzione finora svolta, tradizionalmente, dal Consiglio di Stato.

Quest'ultimo, secondo quel che prevede ancor oggi l'art. 14 del Testo Unico del 1924, «dà parere sopra le proposte di legge e sugli affari di ogni natura, pei quali sia interrogato dai Ministri del Re». Accanto a questi pareri facoltativi, è previsto anche il parere obbligatorio del Consiglio «a) per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi

unici; b) per la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; c) sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri» (art. 17, co. 25, l. 15 maggio 1997, n. 127).

Quale sia il contenuto del parere del Consiglio di Stato è ben noto: esso attiene, essenzialmente, ai generali profili di legittimità dell'atto che il Governo o i Ministri intendono adottare.

Ci si deve chiedere, tuttavia, se il contenuto del parere che la Corte dei conti potrà rendere sia diverso.

Sul punto e in ragione di una esegesi superficiale, la legge 1/2026 sembrerebbe portare a sostenere che il parere contabile non attenga a ogni profilo di legittimità, essendo reso «in materia di contabilità pubblica».

Tuttavia, il successivo richiamo a generiche «questioni giuridiche» (pur relativo alle questioni «PNRR») e il fatto che il parere non sia ammesso quando sia previsto – ai sensi dell'art. 3, l. 14 gennaio 1994, n. 20 – un controllo preventivo di legittimità della Corte stessa (sì da suggerire un'identità d'indagine tra i due strumenti), portano a ipotizzare che questo nuovo parere possa riguardare, anch'esso, la legittimità generale dell'azione amministrativa.

In tal senso, il richiamo alla «materia di contabilità pubblica» starebbe, più semplicemente, a indicare che il parere non possa essere chiesto per atti che non comportino un impegno di spesa. I quali, come è evidente, sono, tuttavia, ben pochi.

Se così fosse – è questa un'ipotesi che non s'intende qui necessariamente sostenere, ma che si desidera, non di meno, prospettare- si potrebbero così prevedere alcuni scenari, tali da incidere, non del tutto trascurabilmente, sui rapporti tra i cittadini, l'amministrazione pubblica e l'accesso alla giustizia.

Tali scenari sembrano, anzi, lambiti, tanto più perché il parere della Corte può essere sollecitato anche dalle Regioni e dagli altri enti territoriali, quando l'attività del Consiglio di Stato, invece, è svolta a esclusivo beneficio dell'amministrazione statale. Sicché il suo ambito di applicazione si dimostra assai vasto.

È noto come, in passato, alcuni giuristi abbiano propugnato l'ipotesi per cui i Tribunali amministrativi regionali avrebbero potuto rendere pareri anche a favore delle Regioni, similmente a quello che il Consiglio di Stato è in grado di operare a favore dello Stato.

L'ipotesi è stata abbandonata per una pluralità di motivi: così facendo, si sarebbe, infatti, estesa la natura, duplice e ambigua, del Consiglio di Stato ai Tribunali amministrativi senza che vi fosse la copertura costituzionale dell'art. 100. Cost. Più prosaicamente, un parere favorevole del Tribunale territoriale non avrebbe in nessun modo garantito che il suo contenuto sarebbe stato condiviso dal giudice amministrativo dell'appello, per il caso in cui la determinazione amministrativa assunta sulla base di quel medesimo parere fosse sfociata in un vero e proprio contenzioso.

Oggi sembrerebbe, però, che si stia attuando qualcosa di simile a quello che un tempo si propugnò e su scala più vasta, potendone essere interessati anche i Comuni e le Province, i quali, anziché chiedere un parere informale a un avvocato del libero Foro su come agire, potranno rivolgersi alla sezione regionale della Corte dei conti, ottenendo, per di più, il *beneficio* dell'esonero da responsabilità contabile dei funzionari, per il caso della colpa grave.

Detto parere della Corte dei conti, tuttavia, non sarà una sentenza; in nessun modo essa sarà in grado di formare cosa giudicata.

Nonostante l'autorevolezza del parere, non vi sarà, pertanto, nessuna ragione che potrà impedire agli organi di giustizia amministrativa di annullare il provvedimento che lo abbia seguito.

Tuttavia, quel parere sarà stato comunque emanato e, per quanto ipotizzato, esso forse potrà preliminarmente pronunciarsi sulle stesse questioni che poi potranno essere nuovamente valutate dal giudice amministrativo.

Sicché non è difficile immaginare che possano emergere, in futuro, casi di contrasto logico, se non tra giudicati in senso proprio, tra sindacati genericamente intesi.

Non si possono escludere neppure forme di conflittualità latenti, ma generali, tra le due figure istituzionali previste dall'art. 100 Cost., che andranno forse a incidere su sfere condivise di competenza sostanziale. Non dissimilmente da quello che già è avvenuto (e ancora permane, sotto traccia) per i conflitti tra il Consiglio di Stato e la Suprema Corte in tema di pregiudizialità e di eccesso di potere giurisdizionale.

Sullo sfondo, si delinea un sistema giustiziale sempre più irto di variabili, a fronte delle quali, tuttavia, si pongono le legittime istanze dei cittadini, che ne usciranno ancora una volta disorientati.

Francesco Volpe