amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO SPECIALE

"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"

15 APRILE 2026

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La nuova funzione consultiva e la centralità dei pareri nel disegno riformatore della legge 14 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge Foti)

di Vanessa Manzetti

(Professoressa associata di Diritto amministrativo e pubblico, Università di Pisa)

Sommario

1. Premessa. – SEZIONE PRIMA: la funzione consultiva *pre* riforma Foti. – 2. Le origini della funzione consultiva della Corte dei conti. – 3. Il "balzo in avanti" di una funzione consultiva in capo alle sezioni regionali di controllo. – 4. Il silente *excursus* legislativo della funzione consultiva della giurisprudenza contabile tra nuove attribuzioni in capo alle Sezioni Riunite e alla Sezione Autonomie e l'erigersi del labirinto di Cnosso della funzione nomofilattica. – 5. La funzione consultiva nel codice di giustizia contabile e quel "correttivo" non neutro. – 6. Nella stagione della complessità amministrativa nuovi sguardi alla funzione consultiva. – SEZIONE SECONDA: la nuova funzione consultiva *post* riforma Foti. – 7. La funzione consultiva nella stagione del PNRR: dall'art. 46 della legge Europea 2020 all'avvento di una nuova funzione consultiva delineata dalla riforma Foti. – 7.1. L'ampliamento del perimetro soggettivo. – 7.2 Quale perimetro oggettivo? Pareri su questioni specifiche, termine perentorio e l'istituto del silenzio. – 7.2.1. Perimetro oggettivo e ipotesi di esclusione. – 8. La nuova funzione nomofilattica delle Sezioni riunite nel *rebus* organizzativo. – 9. La nuova funzione consultiva e la riorganizzazione "prioritaria" della Corte dei conti a livello centrale e dei presidi territoriali. – 10. Alcune brevi riflessioni conclusive.

Abstract

This paper seeks to account for the transformation—more precisely, the upheaval—affecting the advisory function of the Italian Court of Auditors. The so-called "Foti Reform" appears to have abruptly disrupted the legislative trajectory that had progressively shaped this function, to the extent that it is now possible to distinguish clearly between a pre- and a post-reform phase. This development raises broader and more fundamental questions concerning the role of the Court of Auditors as a constitutional body safeguarding democracy, including its financial dimension, in the service of the community-state.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Con il presente lavoro si intende aprire una riflessione sulla portata dell'art. 2 della l. n. 1/2026 "*attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*", al fine di individuare se ed in che misura questa storica attività della Corte dei conti venga ad essere modificata[1].

Infatti se tale attività sino ad ora poteva risultare più marginale rispetto alle funzioni tradizionalmente attribuite alla Corte dei conti dalla Costituzione, ovvero quella giurisdizionale e quella di controllo, con la recente entrata in vigore della c.d. Riforma Foti, sembra, invece, assumere un ruolo non solo centrale, ma anche novativo della funzione consultiva della Corte dei conti, in stretta connessione con l'elemento soggettivo della colpa grave che connota la responsabilità amministrativa. Il tutto in un quadro che va ad interessare anche le funzioni giurisdizionali e di controllo, oltreché lo stesso assetto organizzativo della Corte dei conti. Riflessioni, dunque, che investono a tutto campo la giurisdizione contabile fino ad oggi pilastro della buona amministrazione ed ora offuscata da linee di riforma che vanno ad incidere sull'impianto Costituzionale, consolidato anche dalle numerose sentenze della Corte costituzionale, che vede la Corte dei conti quale giudice del bilancio, della tutela degli interessi finanziari ed europei e della declinazione finanziaria del principio di buon andamento.

Rivolgere l'indagine verso la funzione consultiva della Corte dei conti porta innanzitutto a rilevare come questa si distingua sia per non trovare una collocazione diretta ed esplicita nell'architettura costituzionale dedicata alla Corte dei conti *ex* artt. 100 e 103, laddove emergono invece le rispettive funzioni di controllo e giurisdizionali, sia per il suo esprimersi quale "funzione *in costruendo*" da parte del legislatore, soprattutto da quello del secolo in corso, che è andato a colorare di significati nuovi una funzione invero molto risalente nel tempo riconducibile addirittura al Regio Decreto del 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato).

Richiamo legislativo che porta altresì ad una ulteriore doverosa precisazione, onde evitare di confondere "pareri" in capo alla Corte dei conti molti diversi tra loro, sia per la loro ragion d'essere che per le loro caratteristiche, e dunque lasciando spazio all'idea che in capo alla Corte dei conti siano riconducibili "attività consultive" assai diverse tra loro. Utilizzando la terminologia dell'attuale art. 2 della Legge Foti, che sembra evocare la lettura che Carla Barbati ebbe a fare quando sottolineava, in un suo scritto che si trattava di "definizione più ampia e meno connotata di *funzione*, quella che autorizza a considerarla equipollente alla più generica nozione di

[1] 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", titolo così modificato in corso di discussione. Si tratta di una modifica non banale, posto che elimina riferimento a codice di giustizia contabile, seppur la portata della Riforma vada ad incidere significativamente sullo stesso Codice.

ISSN 2036-7821

attività"[2], in ragione delle "difficoltà derivanti dal fatto che quella dell'attività consultiva è una categoria per così dire aperta … le sue espressioni sono rimesse alle determinazioni che vengano assunte in sede normativa … potendo essere oggetto di ricorrenti modifiche che assegnano alle corrispondenti discipline carattere di mobilità, anche elevata"[3].

Ne è riprova l'*excursus* che ha interessato l'attività/funzione consultiva affidata alla Corte dei conti dal legislatore in una fase abbastanza recente, quale conseguenza della nota riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione. In altre parole, alla nuova ossatura del Titolo V corrisponde l'erompere di una funzione consultiva in capo alle Sezioni regionali della Corte dei conti quale risposta del legislatore alla più incisiva modifica al testo costituzionale dalla sua entrata in vigore in tema di autonomie territoriali. Legislatore che da quel momento, ed in rapporto, più o meno diretto, alle evoluzioni della Carta costituzionale, è andato via via a riscrivere e plasmare la funzione consultiva, dando vita a quel *millefleurs* di cui proveremo a dare conto, sino alla recente l. n. 1/2026 che, come già anticipato, in un quadro di riassetto generale delle funzioni della Corte dei conti va ad incidere sia su quelle "strettamente" costituzionali (controllo e giurisdizione) che anche sulla funzione consultiva, andando a ridefinirne in gran parte l'ossatura oggettiva e soggettiva, tracciando una funzione che rischia di incidere sostanzialmente su quel ruolo di terzietà e indipendenza che contraddistingue per dettato costituzionale la magistratura contabile *in re ipsa*, ovvero in ogni manifestazione delle sue funzioni.

Nel disegnare una tale riforma il legislatore sembra, infatti, essersi lasciato prendere la mano, nella ricerca ormai spasmodica dell'esaltazione dell'amministrazione di risultato, soprattutto nella stagione del PNRR e del nuovo Codice dei contratti pubblici, tanto da giungere ad indicare, nella stessa relazione di accompagnamento al disegno di legge, una sorta di apodittica correlazione tra amministrazione di risultato e interventi volti a contrastare la c.d. paura firma, percorrendo un solco ben tracciato già dalla riforma sull'abuso di ufficio.

In questo solco sembra muoversi anche tutta la Riforma Foti che pare rispondere in prima battuta proprio alla ricerca di esimenti relative alla responsabilità amministrativa per quei soggetti legati da un rapporto di impiego o di servizio che causano un danno all'erario, o meglio all'individuazione dell'elemento soggettivo della c.d. colpa grave, e solo "a cascata", la normativa sembra andare a ridisegnare la funzione consultiva della Corte dei conti, modificandone le tradizionali finalità.

Considerazioni che inducono, prima di passare ad affrontare nel dettaglio l'art. 2

[2] C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, 2002, 14 (nota 1), "così che l'utilizzo dell'uno o dell'atro termine può essere proposto ed impiegato come un'alternativa terminologica", sebbene sul piano dogmatico, "attività" e "funzione" costituiscano concetti ben distinti F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., Aggiornamento, VI, Milano, 2002, 75.

[3] C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, cit., 16.

ISSN 2036-7821

della legge Foti e dei rischi che esso comporta sul versante della giurisdizione di responsabilità e sul versante dell'onere probatorio, a ripercorrere i passaggi fondamentali che hanno interessato l'ampliamento delle attività consultive in capo alla magistratura contabile, seguendo due direttrici: quella che vede la funzione consultiva affermarsi prima della riforma Foti, e quella che vede la funzione consultiva trasformata dalla riforma Foti.
Scansione tra *pre* e *post* Riforma Foti necessaria per comprendere come tale funzione registri un significativo stravolgimento, pur consapevoli che questo è solo lo specchio di quell'ampia e più generale operazione di "riforma" delle funzioni che investe anche una prospettazione, attraverso i principi e criteri direttivi della delega, di una nuova organizzazione della Corte dei conti. Il che porta anche ad esprimere riserve in merito alla complessità applicativa di una riforma dalla così vasta portata, posto che va ad incidere su quella che sino ad oggi è stata ritenuta la vera riforma organica di tutte le funzioni svolte dalla Corte dei conti (leggi n.19 e 20 del 1994).

SEZIONE PRIMA: la funzione consultiva pre Riforma Foti

2. Le origini della funzione consultiva della Corte dei conti

Ricercare le origini storico-giuridiche della funzione consultiva in capo alla Corte dei conti porta assai lontano nel tempo, e va ad interessare le Sezioni riunite, "in sede consultiva", a cui ancora prima dell'avvento della Carta costituzionale il legislatore aveva attribuito tale funzione ai sensi dell'art. 88 del r.d. n. 2440/1923[4] e dell'art. 1 del r.d.l. n. 273/1939[5].
L'art. 88 prevedeva (e prevede), infatti, l'obbligo in capo al Governo, laddove intendeva (e intende) modificare le norme regolamentari vigenti per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, di richiedere, su tali modificazioni, il previo parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.
L'art.1 del r.d.l. n. 273/1939 prevedeva (e prevede) poi che i provvedimenti legislativi che importavano (e importano) il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardassero il suo ordinamento e le sue funzioni consultive, di controllo o giurisdizionale, dovevano (e devono) essere adottati previo parere, della Corte dei conti a Sezioni riunite (analoga previsione era rivolta anche al Consiglio di Stato).
Normativa quella concernente le norme vigenti "per la amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato" che sembrava superata ma che

[4] REGIO DECRETO 18 novembre 1923, n. 2440 "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato".
[5] REGIO DECRETO-LEGGE 9 febbraio 1939, n. 273 "Disposizioni circa i provvedimenti legislativi riguardanti l'ordinamento e le funzioni del Consiglio di Stato o della Corte dei conti".

ISSN 2036-7821

invece ha trovato una nuova "rivitalizzazione" nel rinvio recettizio e formale operato dall'art. 13 "Disposizioni relative all'attività della Corte dei conti e all'accesso alla magistratura della Corte dei conti" della l. n. 229/2003, c.d. legge di semplificazione 2001, che al comma 1 prevede che il parere della Corte dei conti previsto dall'art. 88 r.d. n. 2440/1923, sugli schemi di atti normativi del Governo è reso nel termine di 45 giorni dal ricevimento della richiesta, prevedendo altresì, sia la possibilità, per esigenze istruttorie, di un unico differimento pari a 20 giorni, sia la possibilità per il Governo, in assenza della emanazione del parere entro il termine stabilito, di procedere indipendentemente dalla acquisizione del Parere .

Esempio di quelle misure che a favore della semplificazione procedimentale sono andate ad agire sulle attività consultive "disponendo che di esse se ne possa fare a meno, quando non siano esercitate nei termini previsti, mentre resta estranea – o limitata ad ipotesi residuali e di incerta interpretazione – ogni ricerca di soluzioni capaci di favorirne l'acquisizione"[6].

Disposizione quella dell'art. 13 della l. n. 229 del 2003 di cui preme, altresì, sottolineare il momento storico di adozione in quanto concomitante alla legge 131 del 2003, volta ad adeguare l'ordinamento alla Riforma del Titolo V in materia di autonomie territoriali, ed a questa infatti strettamente connessa, poste le rilevanti conseguenze della Riforma costituzionale sull'autonomie territoriali e le funzioni della Corte dei conti, quale la previsione anche di una nuova funzione consultiva in capo alle Sezioni regionali di controllo.

Ad occuparsi dell'altra tradizionale e antica funzione consultiva relativa all'adozione di pareri della Corte dei conti sui provvedimenti legislativi che incidono direttamente sulle attribuzioni ad essa costituzionalmente garantite è intervenuto invece il Consiglio di Stato, Sez. atti normativi, n. 1500/2007, che è andato ad interpretare e fare un po' di chiarezza sulla portata dell'art. 1 del r.d.l. n. 273/1939.

Al riguardo il Consiglio di Stato ha ritenuto obbligatorio il parere della Corte dei conti con riguardo ai provvedimenti legislativi di origine governativa e ai decreti legislativi delegati, mentre non è stato ritenuto obbligatorio con riferimento ai provvedimenti legislativi di origine parlamentare. Funzione consultiva, anche questa, che seppur risalente, appare più attuale e importante che mai negli ultimi anni data l'affermazione costituzionale della dimensione globale, europea e nazionale della finanza pubblica espressa nei principi di coordinamento della finanza pubblica, dell'armonizzazione dei bilanci, ed in particolare dei principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico[7].

Al riguardo si ricordano i molteplici decreti legislativi, ed i conseguenti atti

[6] C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, cit., 16.

[7] A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica. Atti Convegno Annuale di Contabilità Pubblica Pisa 6-7 dicembre 2018*, Napoli, 2020.

ISSN 2036-7821

regolamentari, emanati in attuazione delle deleghe contenute nella l. n. 42/2009 e nella l. n. 196/2009, in materia di riforma della contabilità e della finanza pubblica e le successive modifiche, nonché l'adozione per la prima volta nel 2016 di un "Codice di giustizia contabile" (d.lgs. n. 174/2016) e le sue successive disposizioni integrative e correttive, sino all'ultimo (non certo per importanza e per impatto) intervento che ha interessato le funzioni della Corte dei conti con l'entrata in vigore della Riforma Foti.

3. Il "balzo in avanti" di una funzione consultiva in capo alle Sezioni regionali di controllo

Proseguendo l'*excursus* legislativo che ha interessato la funzione consultiva della Corte dei conti a venire in rilievo è l'art. 7, comma 8 della legge n. 131 del 2003 che, sulla spinta sia del controllo collaborativo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali, previsto dalla legge n. 20 del 1994, sia delle istanze autonomistiche derivanti dal nuovo assetto dei poteri locali e regionali attuativi della riforma del titolo V della Costituzione, ha previsto accanto al controllo collaborativo-referto, ulteriori forme di collaborazione tra Corte dei conti e amministrazioni locali e regionali, di cui i pareri "facoltativi" in materia di contabilità pubblica, ne sono l'espressione più rilevante.

Nello specifico secondo il dettato dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 "le *Regioni* possono 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.* Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali[8], se istituito, anche da *Comuni, Province e Città metropolitane*".

Il riferimento è dunque ad una funzione consultiva a livello locale svolta dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quali organi territoriali di giurisdizione contabile, espressione dell'organizzazione della Corte in Sezioni giurisdizionali e Sezioni di controllo sia a livello centrale che territoriale, e che si colloca nel più ampio processo di ridefinizione dell'assetto costituzionale seguito alla riforma del Titolo V, che ha sancito l'abrogazione dei tradizionali controlli amministrativi esterni, l'equiordinazione degli enti territoriali allo Stato, e dunque anche l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali.

[8] In merito al CAL si ricorda anche che secondo il dettato dell'art. 7, comma 8 *bis*, della legge n. 131/2003 spetta al CAL la designazione di uno dei due componenti (l'altro designato dal Consiglio regionale), con cui è possibile integrare le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e salva diversa previsione dello statuto della Regione. Tali componenti durano in carica cinque anni (non sono riconfermabili) e devono essere scelti tra persone particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili. Il loro *status* è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione.

ISSN 2036-7821

Si tratta dunque di una disposizione significativa posta nella logica del rapporto tra coordinamento della finanza pubblica, autonomie territoriali e funzione di controllo della Corte dei conti, in quanto volta a fornire al "sistema" delle autonomie territoriali indirizzi interpretativi nell'applicazione della sempre più complessa disciplina in materia di contabilità e finanza pubblica.

La funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 si connota, infatti, come una facoltà conferita a Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni (ed estesa dalla giurisprudenza contabile nell'esercizio della propria funzione nomofilattica anche alle Unioni di comuni)[9] di avvalersi di un organo terzo, neutrale e "costituzionalmente" qualificato nelle materie di contabilità pubblica al fine di acquisire pareri su elementi necessari ad assicurare la legalità finanziaria della loro attività amministrativa nel rispetto del principio cardine della separazione dei poteri.

Venendo ad analizzare le caratteristiche della funzione consultiva svolta dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali a venire in rilievo è innanzitutto la qualificazione di tali pareri come facoltativi poiché la legge lascia all'organo legittimato a richiederli ampia discrezionalità non essendo prevista *ex lege* la richiesta e acquisizione a pena di illegittimità del provvedimento finale (come per i "pareri obbligatori"), e dunque alla valutazione dell'amministrazione, che può decidere o no di avvalersene per supportare la propria decisione. Una volta richiesti, però, l'amministrazione, seppur non tenuta a conformarsi, non può poi successivamente ignorarli senza adeguata motivazione.

A qualificare ulteriormente tali pareri sono poi i criteri individuati dalla stessa magistratura contabile tramite l'individuazione di c.d. criteri soggettivi, cioè quelli concernenti i soggetti legittimati a richiedere i pareri, e i c.d. criteri oggettivi, vale a dire quelli relativi alla inerenza del quesito alla materia di contabilità pubblica[10], quali specifiche condizioni di ammissibilità andando così a fugare i rischi che forme di collaborazione del genere possano trasformarsi in attività di amministrazione attiva.

Ebbene, sotto il profilo soggettivo, la legittimazione ad avvalersi della funzione consultiva è stata circoscritta all'organo investito della rappresentanza legale dell'ente territoriale o dal Consiglio delle Autonomie Locali, quale "organo costituzionalmente necessario" *ex* art. 123 *post* Riforma del Titolo V[11].

Si tratta di un limite facilmente individuabile tant'è che "raramente" le Sezioni

[9] Si veda Deliberazione delle Sezione delle autonomie del 7 gennaio 2021 che ha esteso il perimetro della previsione legislativa riconoscendo la legittimazione a richiedere pareri anche alle Unioni di comuni, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni da esse esercitate. Si veda D.M. POGGI, *L'attività consultiva delle sezioni regionali estesa anche alle unioni di comuni (nota a commento)*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 124 ss.

[10] Si vedano "Indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva" approvati dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004 e Deliberazione della Sezione delle autonomie 5/AUT/2006.

[11] T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario, il Consiglio delle Autonomie Locali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, 1058.

ISSN 2036-7821

regionali di controllo si trovano a dover pronunciare l'inammissibilità del parere per difetto di legittimazione del soggetto richiedente[12].

Più complesso si presenta, invece, il criterio oggettivo, in quanto impone due ordini di valutazioni, ovvero sub-criteri. Il primo concernente la riconducibilità del quesito alle materie di "contabilità pubblica", il secondo concernente il *modus* in cui gli enti locali formulano la richiesta di parere.

Il primo sub-criterio va infatti ad interessare l'attinenza *ratione materiae* quale criterio che si contraddistingue per una "contradditoria" capacità restrittiva ed espansiva, come evidenziato dalla Delibera delle Sezioni riunite n. 54 del 2010, che rappresenta per la perimetrazione della funzione un fondamentale punto di riferimento.

Da un lato nella Delibera è, infatti, ben puntualizzato che la disposizione in questione conferisce alla Sezioni regionali di controllo "non già una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata alla *materia di contabilità pubblica*. Cosicché la funzione di che tratta risulta, anche, più circoscritta rispetto alle *ulteriori forme di collaborazione*, di cui la medesima succitata disposizione fa menzione, che gli Enti territoriali possono richiedere *ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*. Da ciò discende che non è da condividere qualsivoglia interpretazione dell'espressione *in materia di contabilità pubblica*, che, vanificando lo stesso limite posto dal legislatore, conduca al risultato di estendere l'attività consultiva in discorso a tutti i settori dell'azione amministrativa, in tal guisa realizzando, per di più l'inaccettabile risultato di immettere questa Corte nei processi decisionali degli Enti territoriali".

Dall'altro lato, però, la Delibera sembra ricondurre alla materia contabile questioni che, pur estranee nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica, risultano funzionalmente connesse agli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, alla sana gestione finanziaria dell'ente e ai relativi equilibri di bilancio, estendendo l'ambito consultivo a tutti quei quesiti connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa.

Il che sembra richiamare quella nuova dimensione, come più volte evidenziato dalla Corte costituzionale[13], "dinamica" della finanza pubblica, "la quale è composta da regole specifiche, ipertecniche, mutevoli e non di rado in potenziale contrasto logico"[14].

---

[12] Si ricorda che la Sez. reg. contr. per il Veneto, con la delibera del 18 luglio 2019 n. 192, ha dichiarato l'inammissibilità sotto il profilo soggettivo poiché proveniente da una società a totale capitale pubblico locale, soggetto non legittimato a sollecitare l'attività consultiva della Corte dei conti.

[13] Con riferimento al principio dell'equilibrio dinamico del bilancio si vedano *ex multis* sentenze Corte cost. n. 89 del 2017 e n. 188 del 2015.

[14] A. CAROSI, *Interessi finanziari e prestazioni sociali nella dimensione europea e in quella nazionale*, in A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI (a cura di), *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, 211.

ISSN 2036-7821

Dimensione dinamica che però trova un limite nella totale mancanza di chiarezza su cosa il legislatore intenda per materie di contabilità pubblica. La complessa perimetrazione delle materie di contabilità pubblica resta, dunque, un nodo scoperto per la certezza dell'istituto, richiamando le considerazioni di più ampia portata evidenziate da attenta dottrina circa la necessità di un "intervento chiarificatore" del legislatore o "della Corte costituzionale che consenta di individuare, con tutte le cautele che richiede il riferimento ai c.d. blocchi di materie, un criterio oggettivo di attribuzione delle materie di contabilità pubblica alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti"[15], come anche alla sua funzione consultiva.

Il secondo sub-criterio oggettivo poggia, invece, sulla necessità di ancorare i pareri ai caratteri della " *generalità e astrattezza*", che vanno a specificare proprio il perimetro della funzione consultiva ex art. 7, comma 8, quale funzione che si "esaurisce" nella possibilità di fornire "un supporto" allo svolgimento dell'azione amministrativa senza, per converso, esprimere valutazioni sugli effetti che fatti gestionali specifici e concreti possano provocare sul versante della responsabilità amministrativo-contabile, accertamento quest'ultimo riservato, invece, alle Sezioni giurisdizionali della stessa Corte.

Tale *sub* criterio ha il merito di fugare il rischio di interferenza della funzione consultiva sia nella concreta attività amministrativa e gestionale dell'ente, in ragione della posizione di terzietà e indipendenza della stessa Corte (che mal si addice a qualsiasi forma di compartecipazione attiva), sia con le competenze di altri organi giurisdizionali (contabile, amministrativo, civile).

Si tratta a ben vedere di vere e proprie "condizioni-limite" (soggettive e oggettive) poste all'esercizio della funzione consultiva, specificate nel dettaglio dalla Sezione Autonomie, intervenuta più volte con Delibere di orientamento dirette a garantire una certa uniformità nell'interpretazione delle norme concernenti la nuova funzione da parte delle Sezioni regionali di controllo. In sostanza vere e proprie "Linee guida" emesse dalla Sezione Autonomie che portano a rilevare la sostanziale differenza tra "funzione consultiva" e "consulenza giuridica"[16].

La funzione consultiva della Corte dei conti sembra, dunque, qualificarsi, già a partire dalla c.d. Legge la Loggia di attuazione della Riforma del Titolo V, nel solco dell'affermazione, ancor prima della sua espressa "costituzionalizzazione" nel 2012, del principio del buon andamento finanziario quale principio strettamente connesso

[15] G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi*, 5, 2026, 15.

[16] Cfr. Corte dei conti, Sezione Autonomie, delibere n. 5/AUT/2006, n. 9/SEZAUT/2009, n. 3/2014/SEZAUT, n. 4/2014/ SEZAUT, al fine di integrare l'atto di indirizzo che la Sezione aveva emanato il 27 aprile del 2004 in materia. Si ricorda che sulla funzione consultiva sono intervenute anche varie Deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di Controllo (15 aprile 2010 n.8/CONTR/2010, 14 giugno 2010 n 29/CONTR/2010, 17 novembre 2010 n. 54/CONTR/2010, 12 maggio 2011 n 27/CONTR/2011) al fine di individuare i criteri e le modalità definite

ISSN 2036-7821

all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, anche se tale aspettativa sembra in parte essere stata disattesa "nella realtà".
Infatti, non sono rari i casi in cui le singole Sezioni regionali di controllo, in ossequio alla loro autonomia, hanno dato vita, soprattutto nella fase di prima applicazione della legge La Loggia, a interpretazioni disomogenee sulla applicazione di determinate norme, producendo effetti distorsivi rispetto alla buona e sana gestione finanziaria e soprattutto rispetto al configurarsi o meno di responsabilità erariali.

4. Il silente excursus legislativo della funzione consultiva tra nuove attribuzioni in capo alle Sezioni Riunite e alla Sezione Autonomie e l'erigersi del labirinto di Cnosso della funzione nomofilattica.

A cercare di mettere ordine nella galassia dei pareri discordanti emessi dalle Sezioni regionali della Corte dei conti è intervenuto ancora il legislatore che ha ricondotto alla funzione di nomofilachia la prospettiva di mettere ordine nei pareri, attraverso una pluralità di interventi legislativi non sempre coordinati tra loro[17].
Il primo intervento è rinvenibile nell'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, con il quale è stato assegnato alle Sezioni riunite un potere di indirizzo interpretativo nei confronti delle Sezioni regionali di controllo competenti a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale.
Tale potere di indirizzo interpretativo è esercitato sia attraverso pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo, sia esprimendosi sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tale funzione nomofilattica in capo alle Sezioni Riunite sembra muoversi sulla falsariga della fattispecie a carattere generale che vede la funzione di nomofilachia attribuita alla Corte di Cassazione[18], posto che secondo il dettato dell'art. 111, u.c., della Costituzione il potere di nomofilachia nella materia della contabilità pubblica non è attribuito alla Cassazione (alla quale spetta esprimersi in riferimento alla Corte dei conti solo per motivi riguardanti la giurisdizione).

[17] Il riferimento è da un lato l'art. 17, comma 31, del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 per quanto concerne le Sezioni Riunite, dall'altro lato l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, come integrato dall'articolo 33, comma 2, lett. b) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, nonché all'art. 10 bis del d.l. n. 113 del 2016 che modifica all'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 per quanto concerne la Sezione delle Autonomie.

[18] Art. 65 "Attribuzioni della corte suprema di cassazione" del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, concernente l'ordinamento giudiziario secondo cui "la Corte suprema di Cassazione quale organo supremo della giustizia, *assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità, del diritto oggettivo nazionale* …".

ISSN 2036-7821

Da qui si comprende la *ratio* dell'investitura delle Sezioni riunite della Corte dei conti, quale massimo organo di vertice del potere giudiziario contabile[19], del compito di garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legislazione in materia di contabilità pubblica[20] .

Il secondo intervento invece è rinvenibile nell'articolo 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, come integrato dall'articolo 33, comma 2, lett. b) del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 116, che interessa, invece, la Sezione delle Autonomie delle Corti dei conti, alla quale è stata attribuita prima una funzione consultiva nella fase successiva volta alla soluzione dei contrasti interpretativi tra le Sezioni regionali di controllo e poi anche in fase preventiva mediante l'emanazione di "Delibere di orientamento per prevenire e risolvere contrasti interpretativi", in sostanza una sorta di funzione di nomofilachia a trecentosessanta gradi[21].

A rafforzare ulteriormente la funzione consultiva in capo alla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti è intervenuto anche l'art. 10 *bis* del d.l. n. 113 del 2016 che modifica l'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che prevede la possibilità di rivolgere richieste di parere nella materia di contabilità pubblica direttamente alla Sezione delle Autonomie[22], anche tramite le associazioni rappresentative degli enti locali[23]. Prevedendo dunque anche un ampliamento della platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica[24].

---

[19] Si ricorda che il Codice della giustizia contabile riconosce nelle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti l'Organo che assicura la «uniforme interpretazione» e la «corretta applicazione» delle norme di contabilità pubblica e delle altre sottoposte alla giurisdizione contabile (ex art. 11).

[20] Si veda Sentenza Corte costituzionale n. 204 del 2004.

[21] Nello specifico si ricorda che con il D.L. 24 giugno 2014, n. 91, Art. 33 "Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti", al comma due let. b) è disposto che all'articolo 6, comma 4, le parole da: "In presenza" fino a: "delle norme" sono sostituite dalle seguenti: "*Al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi*".

[22] G. BOTTINO, *La funzione consultiva*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2, 2002, 81, evidenzia che al 2022 risulta scarsamente utilizzato dalle regioni e dagli enti locali l'accesso "alla Sezione delle autonomie, al fine di richiedere "direttamente" ad essa, e non invece alle sezioni regionali di controllo, i "pareri nelle materie di contabilità pubblica". Dato che conferma il forte radicamento territoriale delle Sezioni regionali nel quadro della Riforma del Titolo V.

[23] Al testo normativo dell'art. 7, c. 8, nell'anno 2016 (art. 10-bis, c. 1, d.l. n. 113/2016, convertito dalla l. n. 160/2016), è stata aggiunta la possibilità che le richieste dei "pareri in materia di contabilità pubblica" possano essere rivolte – sia dalle regioni (mediante la "Conferenza delle regioni e province autonome", e la "Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali"), sia dai comuni, province e città metropolitane (da parte delle rispettive componenti rappresentative, nell'ambito della "Conferenza unificata") – "direttamente" alla Sezione centrale delle autonomie della Corte dei conti, e non invece alle sezioni regionali di controllo territorialmente competenti.

[24] Si ricorda che la Sezione delle autonomie, con deliberazione 23 ottobre 2018, n. 21, ha *de plano* ritenuto ammissibile un quesito presentato direttamente dall'ANCI. In senso analogo si ricordano anche le successive Delibere della Sez. Autonomie 8 luglio 2022, n. 8, e 15 luglio 2023, n. 11.

ISSN 2036-7821

Rilevante al riguardo risulta la lettura logico-sistematica che la Sezione delle Autonomie ha svolto dell'art. 10 *bis* del d.l. n. 113 del 2016 con la deliberazione n. 32 del 2016, in cui è stato "chiarito" che la facoltà, ora riconosciuta alle associazioni rappresentative degli enti territoriali di richiedere pareri in materia di contabilità "direttamente" alla Sezione Autonomie, non incide sulle competenze intestate alle Sezioni regionali di controllo, né sulla facoltà degli enti territoriali di rivolgersi alle articolazioni regionali della Corte.

Come evidenziato, la nuova modalità di acquisizione di pareri in materia di contabilità pubblica (ovvero la facoltà di adire direttamente la Sezione delle Autonomie) si aggiunge a quella preesistente che resta autonomamente esercitabile (ovvero proposizione delle richieste dinanzi alle Sezioni regionali)[25].

Rispetto al passato, dunque, per gli enti territoriali - qualora, previo confronto interno, individuino delle questioni di maggiore interesse e significatività - si apre la strada di veicolare "direttamente" le richieste di parere, anche attraverso le loro associazioni rappresentative, verso la Sezione delle Autonomie, preposta istituzionalmente al perseguimento del coordinamento in materia di contabilità pubblica, al fine di ottenere una pronuncia con effetto risolutivo. Al riguardo si ricorda, però, che la delibera della Sezione Autonomie n. 19 del 2023 ha sottolineato il riconoscimento di tale legittimazione solo agli enti espressivi del massimo grado di rappresentatività[26].

Il riferimento ad una tale peculiare forma di "nomofilachia preventiva" porta, dunque, ad ampliare notevolmente il potere di intervento della Sezione delle Autonomie, anche se questa duplice competenza (Sezioni regionali e Sezione Autonomie) a emettere pareri, se, per un verso, può essere letta come un arricchimento della funzione consultiva, per altro verso va a interessare il rapporto tra Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e Sezione delle Autonomie. Nell'intento di "prevenire i conflitti", l'intervento della Sezione delle Autonomie sembra giungere sino a "dettare" una certa interpretazione normativa ad un altro giudice, che indipendentemente dal manifestarsi di un conflitto vedrebbe "limitata" la propria autonomia (costituzionalmente riconosciuta), trovandosi a dover decidere non più solo in base alla legge ma in base al parere che sulla legge stessa ha espresso un altro giudice. Seguendo tale chiave di lettura, in capo alle Sezioni regionali di controllo non sembra instaurarsi un vero e proprio dovere di conformazione alle

[25] Al riguardo si ricorda il tentativo operato con uno dei tanti emendamenti correttivi al Milleproroghe 2020 (d.l. n. 162 del 2020), in cui si disponeva l'accentramento in capo alla Sezione Autonomie della Corte dei conti della funzione consultiva, al fine "di ridurre il proliferare di indicazioni divergenti sulle regola di bilancio che fin qui hanno moltiplicato i comportamenti, e le incognite, sulla gestione dei conti locali". Emendamento che seppur "cassato" in sede di conversione del decreto Milleproroghe, appare importante richiamare per il suo contenuto, evidentemente solo apparentemente marginale, in quanto presentava importanti profili di dubbia costituzionalità, evidenziati anche dall'Associazione magistrati della Corte dei conti.

[26] Escludendo la legittimazione soggettiva di ANCI regionali (nel caso di specie dell'Anci Lazio).

ISSN 2036-7821

delibere delle Sezione Autonomie, in quanto non si è in presenza di un rapporto di gerarchia, ma di competenza, in ragione del primato dell'autonomia decisionale di tutti i magistrati, sottoposti "soltanto" alla legge (art. 101 cost.). Anche se la differenza tra funzione consultiva e funzione di controllo e giurisdizionale sembra portare a non escludere *sic et simpliciter* per la prima una sorta di potere uniformatore esercitabile dalla Sezione Autonomie. Potere uniformatore che, a ben vedere, rappresenta più un caso di scuola, posto che nell'esercizio della funzione consultiva ipotesi di non conformazione alle delibere della Sezione Autonomie sembrano alquanto improbabili, soprattutto quando la Sezione stessa va ad esprimersi su attivazione delle singole Sezioni regionali di controllo. Più conflittuale potrebbe, forse, presentarsi l'adeguamento conformativo nell'ipotesi in cui la Sezione Autonomie si sia espressa in "via preventiva", e quindi non in presenza di reali contrasti interpretativi (ipotesi introdotta dall'articolo 33, comma 2, lettera b) del d.l. n. 91/2014), seppur il limitato ricorso a questa possibilità, e il "filtro" delle Associazioni rappresentative degli enti locali, come introdotto dall'art. 10 *bis* d.l. n. 113 del 2016, sembra ridurre drasticamente nella realtà i possibili casi di non conformazione.

A tutto ciò si aggiunge una considerazione di più ampia portata circa l'ipotesi di attivazione preventiva e (seppur "facoltativamente") accentrata. Questa sembra, infatti, muoversi in senso opposto alla *ratio* ispiratrice della funzione consultiva come introdotta dalla legge la Loggia, quale funzione "ausiliaria" verso gli enti locali, istituzioni prive di potestà legislativa ma dotate di una rinnovata potestà amministrativa coerente espressione del principio di sussidiarietà e dello spirito "federalista" sotteso alla Riforma costituzionale del Titolo V, e di cui, la legge Loggia ne è l'esemplificazione.

In considerazione dei non pochi punti critici che la normativa solleva occorre, in particolare, interrogarsi sul perimetro entro il quale dovrebbe muoversi tale funzione di "prevenzione" dei conflitti, posto che se, seguendo una interpretazione letterale (ma - poco - logica) si giunge a ritenere "che non debba essere legata ad un conflitto concreto tra Sezione (che dovrebbe anzi prevenire nell'interpretazione qui criticata) la stessa potrebbe in questo modo incidere, per il tramite delle Sezioni regionali, sugli ordinamenti locali e regionali e, dunque, sulla loro autonomia, violando la Costituzione. Probabilmente, sarebbe necessaria un'interpretazione costituzionalmente orientata, anche in base alla sentenza n. 39/2014[27], per addivenire, almeno sul fronte dell'ammissibilità della questione, ad una sensibile limitazione dei casi in cui applicare tale peculiare disposizione legislativa"[28].

[27] Per approfondimenti sulla nota sentenza Mattarella si veda *ex multis* B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi*, 6, 2014.

[28] Così L. D'AMBROSIO, *La nomofilachia nella Corte dei conti*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 19 maggio 2019.

ISSN 2036-7821

Certo è che, al di là dei limiti interpretativi, il dettato legislativo dà vita ad un peculiare caso di convivenza della funzione nomofilattica in capo sia alle Sezioni Riunite che alla Sezione Autonomie, posto che "al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, la *Sezione delle autonomie emana delibera di orientamento* alla quale le Sezioni regionali di controllo si conformano. *Resta salva l'applicazione dell'articolo 17, comma 31,* del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di *eccezionale rilevanza* ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo".
L'esigenza di una unitaria interpretazione costituisce, infatti, ineludibile presupposto affinché la funzione consultiva possa essere d'ausilio alle stesse Amministrazioni, come precisato nella Delibera n. 8 del 26 marzo 2010, delle Sezioni riunite in sede di Controllo[29].
Va dunque chiarito, al fine di evitare orientamenti contraddittori sull'interpretazione delle norme tali da incidere sul principio di certezza del diritto, in che termini e in quale ambito la funzione nomofilattica sia rimessa alla Sezione Autonomie o alle Sezioni Riunite, ponendo al centro una primaria esigenza di coordinamento.
Problema di coordinamento che sembra essere stato risolto non in modo chiaro e netto mediante un risolutivo intervento chiarificatore del legislatore sul punto, ma demandando un ampio potere in capo al Presidente della Corte dei conti a cui spetta, in entrambi i casi, il potere di remissione all'una o all'altra Sezione. Insomma una soluzione risolta a monte "sulla carta", dato che spetta sempre al Presidente della Corte presiedere entrambe le Sezioni (Autonomie e Riunite), ma che dà vita ad un discrimine assai labile, che sembra portare verso una distribuzione della nomofilachia tra Sezione delle Autonomie e Sezioni riunite, nel primo caso quando la fattispecie investe contrasti che interessano le Sezioni regionali quale espressione del sistema delle autonomie, nel secondo caso quando si tratta di questioni di massima di portata generale e di particolare rilevanza. Distinguo non sempre così netto.
Si tratta, a ben veder, di un assetto ben singolare contraddistinto da singolari *species* di nomofilachia, che trovano quale unica scusante l'elevato tecnicismo che contraddistingue le materie di contabilità pubblica.

5. La funzione consultiva nel Codice di giustizia contabile e quel "correttivo" non neutro

[29] In particolare, nella Delibera n. 8, del 26 marzo 2010 le Sezioni riunite in sede di Controllo hanno avuto modo di evidenziare come l'uniformità debba caratterizzare, in primo luogo, le verifiche circa l'esistenza della competenza ad emettere pareri e le coeve determinazioni in ordine alla ammissibilità delle avanzate richieste.

ISSN 2036-7821

Ad interessarsi alla funzione consultiva della Corte dei conti è anche il Codice di giustizia contabile (decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174). Un passaggio fondamentale per la giustizia contabile, la cui regolazione trova fondamento nell'art. 103, 2 comma, Cost., che attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica e le altre specificate dalla legge, ma che per lungo tempo dopo l'avvento della Carta costituzionale ha continuato ad essere disciplinata da atti normativi per lo più precedenti alla stessa Costituzione, salvo le leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994[30].

Si tratta infatti del primo Codice in materia, adottato sulla base della delega contenuta nell'art. 20 della legge Madia (7 agosto 2015 n. 124) che ha incaricato il Governo a riordinare e ridefinire la disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte.

In questo quadro gli artt. 69 e 95 del Codice vanno ad affrontare anche il rapporto tra funzione consultiva e responsabilità amministrativa, o meglio ad individuare gli effetti esimenti dei pareri ai fini della sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa incardinato nella colpa grave e nel nesso di causalità.

Ed anche in questo caso la funzione consultiva è stata interessata da un significativo *excursus legislativo* ad opera del successivo decreto correttivo (d.lgs. n. 114 del 2019), anche perché nella sua formulazione originaria il Codice presentava nelle suddette norme una diversa "rilevanza" rispetto ai pareri espressi dalla Corte dei conti in rapporto alla responsabilità amministrativa.

Così per quanto riguarda la fase istruttoria nel giudizio di responsabilità erariale, l'art. 69, c. 2, nel testo originario del codice prescriveva che il P.M. contabile disponeva "altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi", praticamente una sorta di automaticità del provvedimento di archiviazione.

Diversamente lo stesso Codice per quanto riguardava (e riguarda) la fase processuale all'art. 95, c.4, disponeva (e dispone) che "il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, *considera*, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi".

[30] In particolare, il R.D. 3 novembre 1853 n. 302 che regolava il giudizio speciale nei confronti "degli uffiziali e inverificatori delle casse e dei magazzini", le successive leggi 14 luglio 1862 n. 800, il testo unico del 1923 (r.d. 18 novembre 1923 n. 2440) e quello del 12 luglio 1934 n. 1214, le leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994 e successive modificazioni, che con il costante adeguamento realizzato dalla giurisprudenza, sono stati applicati sino all'entrata in vigore del Codice del 2016.

ISSN 2036-7821

Differenza non certo minimale.
Ed infatti, tale aspetto problematico non è sfuggito in fase di predisposizione del decreto correttivo al Codice di giustizia contabile, tant'è che si è intervenuti proprio sul rapporto di *conformazione* ai pareri ed *esimente* da responsabilità erariale, andando a modificare il tenore del testo originario dell'art. 69, c. 2, del Codice di giustizia contabile, che è stato "corretto" dando vita ad una nuova formulazione dell'art.69 con la quale si precisa che il PM dispone altresì l'archiviazione "ove *valuti* che l'azione amministrativa si sia" conformata al parere reso dalla Corte dei conti.
Nuova formulazione che chiama in causa un processo di "valutazione" che riconduce l'archiviazione in caso di conformazione ai pareri ad una ipotesi eventuale e non automatica, ridimensionando pertanto anche il rischio di ricorso strumentale ai pareri.
Ne consegue che la versione originaria del Codice di giustizia contabile riconosceva una "particolare rilevanza" ai pareri resi dalla Corte in via consultiva, in sede di controllo ed in favore degli enti locali, mentre nel decreto correttivo tale rilevanza è stata ridimensionata, andando a modificare il dettato dell'art. 69 con riguardo alla disciplina dell'archiviazione (subordinata a una valutazione in concreto dell'incidenza che, sull'elemento soggettivo e sul nesso di causalità, assume la conformità dell'azione amministrativa ai pareri resi dalla Corte dei conti), e "riconducendo a sistema" la rilevanza dei pareri espressi dalla Corte dei conti tra fase istruttoria (art. 69) e fase processuale decisoria (art. 95).

6. Nella stagione della complessità amministrativa nuovi sguardi alla funzione consultiva

Questa attenzione del legislatore alla funzione consultiva della Corte dei conti trova una sua *ratio* se letta nell'ambito della più generale posizione istituzionale della Corte dei conti le cui competenze a tutela della legalità finanziaria sono state accresciute con la costituzionalizzazione ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012 del principio dell'equilibrio di bilancio, riconducendolo anche all'interno dell'ossatura stessa dell'art. 97 della Cost., dando ulteriore concretezza "finanziaria" al principio di buon andamento cui deve tendere sia l'organizzazione che l'agire delle amministrazioni pubbliche[31].
In questa logica vanno collocati gli importanti progetti di informatizzazione dell'iter procedurale dell'attività consultiva volti a favorire l'informazione e l'interazione tra le sezioni regionali di controllo, nonché agevolare l'intervento della Sezione delle autonomie per risolvere tempestivamente questioni sulle quali la Corte, nelle sue diverse articolazioni, potrebbe manifestare differenti posizioni interpretative.

[31] G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio*, Milano, 347.

ISSN 2036-7821

In particolare, questo progetto si è concretizzato nella c.d. "Centrale-Pareri", rivolta all'utenza interna, e nel "Portale Centrale Pareri" rivolto all'utenza esterna che ha portato a dare vita a un archivio strutturato dei pareri e alla realizzazione di un applicativo informatizzato al fine di disporre di un dettagliato monitoraggio dei pareri pendenti.
Il che dovrebbe condurre a favorire l'informazione e l'interazione tra le sezioni regionali di controllo, agevolare l'intervento della sezione per risolvere questioni sulle quali la Corte ha manifestato differenti posizioni nelle sue articolazioni, limitare i fenomeni di difformità fra i pareri emessi dalle diverse sezioni regionali di controllo sulla medesima materia, oltreché supportare a livello generale l'attività consultiva della Corte.
Tale progetto ha preso avvio, dopo una prima fase esplorativa nel 2020, a partire dal 2021 in cui si è concretizzata la prima fase di progettazione dall'attività di progettazione per la "Centrale Pareri", in cui si è assistito a una collaborazione sinergica tra Sezione autonomie e Direzione Generale per i Sistemi informativi automatizzati del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria (Dgsia), con la partecipazione di tutte le Sezioni regionali di controllo. A questa è poi seguita una sperimentazione presso quattro sezioni "pilota" (Piemonte, Veneto, Marche e Sardegna) e dal 2023 il portale Centrale Pareri è divenuto completamente operativo sia per gli utenti interni (Sezioni regionali di controllo, Sezione delle autonomie, Ufficio di Presidenza) che per i richiedenti pareri (enti territoriali, CAL e associazioni rappresentative).
Il che significa che ora l'attività consultiva, in particolare quella di livello territoriale, è in larga parte tracciata nel sistema informativo, quale esempio virtuoso del principio di trasparenza anche finanziaria. L'auspicio è che questo servizio sia nel tempo adeguato alla complessità che sta interessando la funzione consultiva, specie dopo l'incremento previsto dalla riforma Foti, al fine di una tracciabilità completa dei pareri rilasciati, compresi, ovviamente, anche quelli in chiave nomofilattica.

SEZIONE SECONDA: la nuova funzione consultiva post Riforma Foti

7. La funzione consultiva nella stagione del PNRR: dall'art. 46 della legge Europea 2020 all'avvento di una nuova funzione consultiva delineata dalla Riforma Foti.

Ricostruire l'*excursus* legislativo che ha interessato la funzione consultiva, seguendo principalmente il suo sviluppo diacronico, porta ad un momento di cesura, o meglio di "rottura" nella stagione del PNRR, in cui lo sviluppo della funzione consultiva della Corte dei conti inizia a muoversi su presupposti ben diversi da quelli che l'avevano contraddistinta, andando a legare la sua ragion d'essere allo scontro in

ISSN 2036-7821

essere tra "paura della firma", "burocrazia difensiva", "fatica dell'amministrare"[32] e il *diktat* nazionale ed europeo del principio di "risultato" nell'agire amministrativo[33].
La funzione consultiva va dunque ad assumere nuovi significati, che lo stesso legislatore ha ritenuto di richiamare in modo specifico nell'ambito del PNRR all'art.46 della Legge europea 2019-2020[34], laddove è intervenuto a rafforzare la funzione consultiva della Corte dei conti, chiamandola ad esprimere pareri nelle materie di contabilità pubblica in due ulteriori casi, limitatamente alle risorse stanziate dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, *su fattispecie* di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e disponendo effetti rilevanti in rapporto alla responsabilità amministrativa.
Nello specifico il primo caso prevede la possibilità per le *Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva*, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, sia di rendere pareri che di assicurare la *funzione nomofilattica* sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo.
Il secondo caso investe le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della possibilità di rendere pareri, su 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 stanziate dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR.
In entrambi i casi è esclusa la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva.
Si tratta dunque di una ipotesi di funzione consultiva (strutturata su due livelli: centrale e locale) disegnata sulla evidenza del principio di risultato e che può comportare due conseguenze.
Quella dell'esclusione "*tout court* " della colpa grave per gli atti finanziati con le risorse stanziate dal PNR e dal PNC nei casi in cui le amministrazioni si siano conformate ai pareri, dunque fino al 2026, e verosimilmente anche oltre.
Quella della deroga ai principi guida di generalità e astrattezza che hanno contraddistinto sino ad ora la funzione consultiva, in quanto la norma riconduce il parere ad una questione specifica ("fattispecie") di importo non inferiore ad un milione di euro, e questo può costituire un rischio di trasformazione della funzione consultiva in una funzione di consulenza che può alimentare commistioni tra

[32] V. TENORE, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1, 2025.
[33] F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *Lamagistratura*, n.2, 2022, 79 ss.
[34] Legge 23 dicembre 2021, n. 238, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020".

ISSN 2036-7821

funzione esterna di controllo ed amministrazione attiva[35].

Anche se la quantificazione di un così alto limite minimo (fattispecie di valore superiore a un milione) come condizione di accesso alla funzione consultiva e il dato dello scarso ricorso all'istituto (non sembrano risultare allo stato questioni poste) ne hanno ridimensionato di fatto fortemente la portata.

Questioni che, però, oggi si ripropongono con particolare tensione proprio con l'entrata in vigore della c.d. legge Foti, il cui art. 2 disciplina una nuova funzione consultiva, sulla falsariga dell'art. 46 e "oltre".

Secondo il dettato dell'art. 2 "Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica":

"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".

Si tratta, come è evidente, di una norma complessa e articolata che impone due considerazioni specie in riferimento al tenore del dettato normativo.

La prima riguarda il rapporto tra art. 46 della legge europea e art. 2 della legge Foti, in quanto l'art. 2 pur intervenendo con riferimento ai pareri su fattispecie concrete riferite al PNRR e PNC introduce però il riferimento alla Sezione centrale di legittimità e dunque ad una Sezione diversa da quella indicata dall'art.46 (Sezioni riunite in sede consultiva), riconoscendo a detta sezione anche una funzione di nomofilachia. Il che lascerebbe presupporre una abrogazione tacita dell'art.46.

[35] G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di giustizia contabile*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3, 2024,675 ss.

ISSN 2036-7821

La seconda, a carattere più generale, "chiama in causa" vari istituti e disposizione normative, in stretto rapporto con i profili della responsabilità amministrativa, dato il "nesso tra conformazione ai pareri resi e esclusione della gravità della colpa".
Infatti, tale norma dà vita ad una forma di esonero da responsabilità tipizzata *ex lege* , laddove l'azione amministrativa si è attenuta (conformata) alle indicazioni fornite dalla Corte dei conti o, più esattamente, dalla Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, che verrebbe investita delle questioni avanzate dalle amministrazioni pubbliche a livello nazionale *lato sensu* intesi, o dalle Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti per le questioni avanzate dagli enti territoriali. In sostanza un meccanismo esonerativo *tout court* della responsabilità, anche nell'ipotesi in cui emerga un danno erariale, secondo il presupposto indiretto che vale ad escludere la responsabilità di chi ha agito, in quanto agire determinato, causalmente o almeno psicologicamente, da un parere di un organo (collegiale) magistratuale.
Se così è, è evidente che si sta delineando una radicale trasformazione della funzione consultiva che merita di essere esaminata "punto per punto" al fine di mettere in evidenza la portata innovativa.

7.1 L'ampliamento del perimetro soggettivo

Per quanto concerne l'ampliamento del perimetro soggettivo questo sembra svilupparsi su due fronti: quello del ricevente e quello del richiedente.
Per quanto concerne il lato del ricevente la richiesta di parere, non marginale appare l'entrata in scena, accanto alle Sezioni regionali di controllo, della Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, sia perché questa va ad interessare una ulteriore sezione nell'ambito dell'organizzazione della Corte dei conti, ampliando quindi i plessi organizzativi interessati dalla funzione consultiva, sia perché l'art. 2 se è vero che assorbe in sé la previsione dell'art. 46 della legge europea, richiamando i pareri anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e PNC di valore complessivo non inferiore ad un milione di euro, se ne discosta sul lato della Sezione coinvolta a rendere il parere a livello centrale, posto che l'art. 46 chiamava in causa le Sezione Riunite della Corte dei conti in sede consultiva. Scelta che se da un lato sembra dare vita ad un "rebus organizzativo", dall'altro lato, in ragione dell'abrogazione tacita dell'art. 46 ad opera dell'art. 2 segna solo la fine nel dimenticatoio dell'intervento in materia delle Sezioni riunite in sede consultiva (invero niente di più di dove già stavano).
Anche per quanto concerne l'ammissibilità soggettiva dei richiedenti pareri la legge

ISSN 2036-7821

Foti si presenta alquanto innovativa, andando ad incidere sul "carattere tassativo" [36] dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane e (tutt'al più) Stato, secondo il dettato dell'art. 114 Cost.[37], aprendo le porte anche alla categoria degli "organismi nazionali di diritto pubblico", soggetti aventi di regola natura giuridica di diritto privato.
Tale estensione, anche se vi è chi in dottrina la ritiene avulsa dall'architettura costituzionale[38], sembra, invece, a parere di chi scrive, rispondere alla dinamicità della contabilità pubblica, trovando il proprio ancoraggio costituzionale nei principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico, nella coerenza con l'ordinamento europeo e nell'osservanza dei vincoli economici e finanziari – derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.). Logica che sembra sorreggere il noto "Elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni pubbliche (Settore S.13)" predisposto dall'Istat in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal M*anual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA* 2010 (MGDD 2022). Vale a dire quegli elenchi funzionali alla "perimetrazione" delle amministrazioni pubbliche ai fini della predisposizione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni ai sensi del nuovo Sistema europeo dei conti nazionali e regionali degli Stati membri (SEC2010), che costituisce il riferimento per il calcolo delle grandezze trasmesse dall'Istat alla Commissione Europea, in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi annesso al Trattato di Maastricht.

7.2 Quale perimetro oggettivo? Pareri su questioni specifiche, termine perentorio e istituto del silenzio

Nel delimitare il perimetro oggettivo dei pareri previsti *ex* art. 2 sulle materie di

---

[36] Si ricorda la Deliberazione n. 13/AUT/2007, che ribadiva la "natura tassativa" dell'elenco contenuto nell'art. 7, anche in base alla considerazione che l'elencazione (Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane) riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 1 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, della quale l'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 è norma di attuazione.

[37] Al riguardo si ricorda quanto specificato dalle Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 11/2020/QMIG, secondo cui "la possibilità di andare oltre il significato letterale della legge, per applicare la norma anche a casi non espressamente previsti, ricorrendo all'interpretazione estensiva, è ammessa nel caso in cui l'oggetto non previsto possiede caratteri che lo assimilano a quelli contemplati dalla legge, tanto da presumere che il legislatore abbia omesso involontariamente di comprenderlo insieme con gli altri". Seguendo questa chiave di lettura sembra che lo "Stato" (e dunque le amministrazioni centrali) possa essere ricondotto tra i soggetti legittimati a richiedere pareri in materie di contabilità pubblica, anche in considerazione del dettato dell'art. 114 Cost. secondo cui "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo *Stato*".

[38] G. BOTTINO, *La funzione consultiva* ,cit., 79.

ISSN 2036-7821

contabilità pubblica, la norma fa riferimento ad alcune espressioni di indubbio significato se lette secondo una interpretazione logico- sistematica dei due commi di cui è formato l'articolo 2.

Ed infatti l'articolo, al comma 1, nell'individuare il perimetro oggettivo dei pareri che interessano sia il livello nazionale che quello locale, fa espresso riferimento "*anche*" a questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, per poi prevedere al comma 2 che, trascorsi 30 gg (individuati espressamente quale "termine perentorio") il parere si intende reso (silenzio assenso) in modo conforme *a quanto prospettato* dall'amministrazione richiedente, con effetti determinanti sull'esclusione della colpa grave.

Ora il fare riferimento "a quanto prospettato" non può che lasciar intendere che il parere viene reso su una *questione specifica* sulla quale l'amministrazione ha reso una "interpretazione", se non (addirittura) "una decisione su una questione". Ciò vale a dire che la norma intende riferirsi alla prospettazione di una soluzione.

Il tenore del comma 2 prevede invero una duplice opzione qualora tale termine decorra inutilmente ed il parere si intenda, dunque, comunque reso: in un caso, *in senso conforme* alla soluzione prospettata dall'amministrazione richiedente (*silenzio assenso*), con effetti determinanti sull'esclusione, della colpa grave; nel secondo caso, laddove l'amministrazione non abbia avanzato alcuna ipotesi risolutiva nella propria istanza, in senso negativo.

In entrambi i casi il silenzio dell'organo consultivo produce un effetto giuridico vincolante, da cui derivano, distinte conseguenze non neutre e in entrambi i casi rilevanti criticità. Ed infatti solo nel primo caso, ovvero quando l'amministrazione prospetta la soluzione, questo (il silenzio) condiziona, in modo diretto, la responsabilità amministrativa, portando ad escludere l'elemento soggettivo della colpa grave.

Effetto che però dato il breve lasso di tempo previsto, e in considerazione dell'organico della Corte, e della solo prospettata ri-organizzazione, potrebbe anche portare a forme di resistenza da parte della magistratura contabile, che in caso di eccessive richieste potrebbe rifugiarsi in generiche formule di "non concordanza" con la soluzione prospettata, sorrette da succinte (per non dire nulle) motivazioni e magari anche pretestuose o eccessivamente formaliste. Il che oltre a portare a esiti opposti a quelli voluti, andrebbe anche a cristallizzare pareri non espressione del buon andamento finanziario, posto che questi non sono impugnabili. Aspetti, dunque, auspicabilmente risolvibili in sede di decreti delegati, considerato che l'art.3 della legge Foti nell'individuare i principi e i criteri direttivi volti a guidare i decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti, prevede alla lett. o) di "regolamentare i procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, *consultive* e referenti, nel rispetto del *principio del contraddittorio*,

ISSN 2036-7821

regolando i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti".
Nel secondo caso, invece, laddove l'amministrazione richiedente "non abbia prospettato alcuna soluzione", la conseguenza prevista *ex lege* è che il parere si intende reso in senso negativo, ma non è chiaro "negativo a cosa" se non c'è una prospettazione, soprattutto nelle ipotesi in cui vi possono essere più prospettazioni possibili (che non è escluso, anzi).
Non solo. Infatti, la pubblica amministrazione potrebbe non prospettare una soluzione in tutti quei casi di natura concreta complessa, per i quali la formulazione di una soluzione non sia praticabile nella prospettazione dell'ente, magari perché manca proprio la competenza in ragione della complessità della materia contabile.
Di fronte ad un tale bivio, che porta ad escludere la colpa grave con meccanismi di silenzio assenso solo in caso di prospettazione di soluzioni, si potrebbe giungere al paradosso di vedere le amministrazioni districarsi in prospettazioni rocambolesche nel tentativo di avvantaggiarsi dello "scudo erariale", data l'evidente difficoltà di risposta da parte delle interessate Sezioni della Corte ad organizzazione invariata.
Le contraddizioni in essere di una formulazione del genere evidenziano in modo emblematico l'art. 2 come una delle tante norme "scritte male", difetto che, invero, sembra inficiare un po' l'intero dettato della legge Foti in ragione del cattivo *drafting* normativo che la contraddistingue, e che ha dato vita ad una architettura giuridica fatta di norme poco chiare, contraddittorie, ambigue ed eccessivamente complesse nella loro attuazione.

7.3. Perimetro oggettivo e ipotesi di esclusione

L'art. 2 della legge Foti sembra prevedere due ipotesi di esclusione della possibilità di rendere pareri in materia di contabilità pubblica: la prima rivolta agli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità, la seconda a fatti per i quali la competente procura abbia notificato un invito a dedurre.
La prima ipotesi di esclusione è volta, dunque, a escludere sovrapposizioni tra la funzione consultiva e altre funzioni della Corte, nel caso specifico quella del controllo preventivo, vieppiù fortemente incisa e rafforzata dalla legge Foti. Si ricorda al riguardo che, sempre l'art.3 al comma 2,lett.e), reintroduce il controllo preventivo di legittimità per gli atti degli enti locali di "particolare rilevanza e complessità", (ri)portando al sistema previgente al 1994, "quando la drastica riduzione degli atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti fu disposta proprio per favorire l'efficienza amministrativa"[39]. Norma dunque in netto contrasto

[39] Si veda per approfondimenti sul rafforzamento del controllo preventivo di legittimità S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi*, 5, 2026, 64.

ISSN 2036-7821

con quelle che invece erano state le riforme degli anni 90, tutte finalizzate a rafforzare, a livello interno il controllo di gestione, e a livello esterno il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche svolto dalla Corte dei conti, quale nuovo volano di valutazione dei risultati in una sorta di contrapposizione al controllo preventivo sul singolo atto, che in qualche modo veniva ridotto a un *numerus clausus* di atti da sottoporre al controllo preventivo.

A ciò si aggiunge, e questo è il punto a parere di chi scrive più dolente, che in parallelo all'estensione del controllo preventivo di legittimità, la Riforma prevede con esso anche una *lata* specie di efficacia esimente dalla responsabilità erariale al decorso del termine, interessando anche l'esimente da responsabilità in riferimento agli atti presupposti, secondo il dettato l'art.1, comma 1.2., della legge Foti che nel modificare l'art.1 della legge n. 20/1994, ha sostituito le parole "limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo" con le parole "ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto al controllo", con tutto quello che ne deriva.

La seconda ipotesi di esclusione trova ragione nella specificità della nuova funzione consultiva concernente pareri su fattispecie concrete, il che non esclude che in sede di controllo o di giurisdizione sia trattata la stessa fattispecie.

Questo sembrerebbe aprire la strada anche a pareri postumi aventi ad oggetto fattispecie già oggetto di indagini in corso, laddove la norma dispone il divieto di rilascio di pareri rispetto a fattispecie concrete relative solo a "fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre", posto che il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un atto di invito a dedurre, prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, e che l'invito a dedurre interviene nel momento conclusivo delle indagini del Procuratore regionale a completamento del quadro probatorio, quale strumento con una duplice finalità "di consentire all'invitato di svolgere le proprie argomentazioni al fine di evitare la citazione in giudizio e di garantire nel contempo la massima possibile completezza istruttoria (SS. RR., 16 febbraio 1998, n. 7/98/QM)"[40].

Il dettato letterale sembra, dunque, portare a sostenere che nel caso in cui non fosse ancora notificato l'invito a dedurre, il parere esimente sarebbe ammissibile (anche per *silentium*).

Se per un verso una tale lettura non può che apparire estrema, per altro verso questa sembra espressione dei principi di riservatezza e non pubblicità che sorreggono la fase *pre*-processuale (*ex* art. 57 Codice di giustizia contabile "le attività di indagine del pubblico ministero, anche se delegate …, sono riservate fino alla notificazione dell'invito a dedurre").

[40] P. BALBO, *Quaderno sulla nullità della citazione per mancata corrispondenza con l'invito a dedurre*, in *www.corteconti.it*, 1, 2025.

ISSN 2036-7821

Il che oltre ad evidenziare il discrimine tra fase istruttoria e notificazione dell'invito a dedurre, porta anche ad evidenziare la necessaria adozione di complessi meccanismi volti a chiedere a tutte le procure se sia in piedi una indagine, al fine di escludere nel caso la resa del parere, ma anche di non creare un *vulnus* alla natura riservata della fase requirente e con le esigenze di autonomia e indipendenza del pubblico ministero contabile

Quel che ne consegue è che, al di là delle criticità, in questo quadro, le condizioni di estraneità al controllo preventivo e di assenza di invito a dedurre (o più correttamente forse dovrebbe intendersi di indagini in corso) operano come "presìdi anti-interferenza funzionale, necessari proprio perché il nuovo oggetto, più vicino alla fattispecie, aumenta il rischio di sovrapposizioni con le funzioni verificatoria e requirente"[41].

8. La nuova funzione nomofilattica delle Sezioni riunite nel rebus organizzativo

L'art. 2 della Legge Foti non manca, altresì, di complicare ulteriormente il "*rebus* organizzativo" che interessa la funzione di nomofilachia contabile, espressione nella fase *pre* Foti di una non netta linea di demarcazione tra le Sezioni riunite in sede di controllo e la Sezione delle autonomie, aggravata nel regno di mezzo dall'intervento *ex* art. 46 della legge europea 2020 delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva.

Ed infatti, senza preoccuparsi troppo dello stato dell'arte della nomofilachia contabile, il legislatore prevede solo in chiusura del primo comma dell'art. 2 che le Sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sulla "nuova" attività consultiva esercitata dalla Sezione centrale e dalle Sezioni regionali, senza prevedere alcuna ipotesi di raccordo.

Il che, nel tentativo di sciogliere il *rebus*, sembra si possa addivenire ad una soluzione degna della prima pagina della "settimana enigmistica", individuando ad ora in essere il duplice sistema di nomofilachia rivolto ai pareri generali ed astratti che hanno contraddistinto la fase *pre* Foti, a cui si aggiunge, viaggiando in parallelo, la nomofilachia intestata alle Sezioni riunite in sede di controllo *ex* art. 2 su fattispecie concrete anche riferite al PNRR e PNC, ed a cui si deve anche l'abrogazione tacita dell'esperimento di nomofilachia in capo alle Sezione riunite in sede consultiva previsto dall'art. 46 legge europea.

A qualificare la nomofilachia *ex* art. 2 è il collegamento tra funzione consultiva da un lato ed esclusione della colpa grave per gli atti adottati in conformità dei pareri resi dall'altro.

Il chiamare in causa solo le Sezioni riunite in sede di controllo sembra voler costituire

[41] T. TESSARO, *Brevi note ricostruttive in termini di (nuova) attività consultiva della Corte dei conti prevista dall'art. 2 della legge n. 1/2026*, in *Diritto e conti*, 2026, 14.

ISSN 2036-7821

un presidio di uniformità interpretativa quale "espressione di una funzione di governo sistemico della legalità finanziaria, nella quale l'attività consultiva – per effetto degli esimenti tipizzati e della prossimità alla fattispecie – acquista una valenza che non si esaurisce nell'ausilio, ma intercetta direttamente le dinamiche del controllo e della responsabilità"[42].

9. La nuova funzione consultiva e la riorganizzazione "prioritaria" della Corte dei conti a livello centrale e dei presidi territoriali

Ad interessare espressamente la funzione consultiva è anche l'art. 3 "Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti" che proprio in merito alla funzione consultiva si caratterizza per alcuni criteri direttivi che la differenziano fortemente dall'assetto tradizionale.

In particolare, rientrano tra i criteri direttivi della delega il riferimento all'unitarietà nello svolgimento delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, il riequilibrio dei carichi di lavoro, con particolare riferimento alle esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo, il rafforzamento nella dotazione di risorse umane e strumentali alle funzioni consultive.

E questo sia a livello delle Sezioni centrali che dell'unica Sezione territoriale, che sembra fare riferimento a c.d. "presidi territoriali" (art. 3, comma 2, lett. c), n. 2), e comma 6, della legge n. 1 del 2026), espressione che avvalora "un'interpretazione svalutativa dell'articolazione in «Sezioni regionali»"[43], in netto contrasto con l'assetto costituzionale *post* Riforma del Titolo V, e anche del rinnovato interesse per il c.d. federalismo fiscale e l'autonomia differenziata. Assetto costituzionale da cui discende anche l'organizzazione su base regionale della magistratura contabile, quale giudice dei bilanci pubblici, che trova un riferimento focale nell'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti locali e alle regioni[44].

Lasciando sullo sfondo i forti dubbi sul riassetto organizzativo configurato dalla Riforma Foti, pur avendo ben presente quanto questo rappresenti uno degli elementi più cruciali anche dal punto di vista della tenuta costituzionale della Riforma, quel

---

[42] T. TESSARO, *Brevi note ricostruttive in termini di (nuova) attività consultiva della Corte dei conti prevista dall'art. 2 della legge n. 1/2026*, in *Diritto e conti*, 2026, 26.

[43] Per riflessioni sul punto si rinvia a G. Rivosecchi, Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti, in Federalismi, 5, 2026, XXI, sottolinea "che, nella scia della riflessione di Francesco Staderini, le riforme legislative e amministrative realizzate da oltre trent'anni hanno individuato nell'articolazione regionale la dimensione ottimale per l'esercizio delle funzioni affidate alla Corte dei conti. Infatti, la strutturazione in Sezioni regionali è idonea ad assicurare la prossimità dell'organo ausiliario/magistratuale nei confronti dei territori amministrati, l'efficacia nei controlli sull'impiego delle risorse e il rispetto delle autonomie territoriali quale principio fondamentale nell'assetto pluralistico della Repubblica. È quindi l'articolazione della Corte dei conti su base regionale che ha consentito di contemperare i diversi interessi costituzionalmente rilevanti, in una prospettiva di costante riequilibrio tra controllo di legalità e gestione finanziaria nel contesto della finanza territoriale, secondo quanto postulato dai principi costituzionali".

[44] Si ricorda che l'art. 125 della Costituzione prevede l'articolazione territoriale della giustizia amministrativa.

ISSN 2036-7821

che pare evidente è che in assenza di un vero e proprio potenziamento dell'organico della Corte dei conti, qualsiasi ipotesi di rafforzamento ed estensione della "nuova" funzione consultiva nei termini descritti è destinata a rimanere sulla carta.
Riflessioni che assumono un significato quasi profetico, se lette nel quadro del comma 8, dell'art. 3, della legge Foti, che vede il legislatore, anche in questo caso, ricorrere alla ormai consueta "clausola di invarianza finanziaria". Il che porta ad interrogarsi su come sia possibile mettere in piedi una riforma organizzativa di tale portata, ed in particolare il rafforzamento della funzione consultiva, "a costo zero". Né è pensabile che una rivoluzione organizzativa, quale quella tratteggiata nei principi e criteri direttivi della delega, possa essere attuata attraverso una ridistribuzione interna alla Corte dei conti (magari dando vita ad un massiccio ricorso ai c.d. magistrati in aggiuntiva), posto che se si volesse dare corpo davvero a tale ipotesi di riorganizzazione e riordino quel che pare necessario è un piano di nuove assunzioni di magistrati ed anche di funzionari.

10. Alcune brevi riflessioni conclusive

Il tema della esclusione della gravità della colpa per condotte conformi a pareri o controlli "scusanti" emessi dalle interessate Sezioni della Corte dei Conti (Sezione centrale per il controllo di legittimità e Sezioni regionali) apre concretamente a problemi di varia natura tra cui di particolare rilievo appare quello relativo al ruolo "nuovo" che verrebbe ad assumere la funzione consultiva e che ha fatto affermare a buona parte della dottrina che si è passati dalla paura della firma alla possibile coamministrazione/codecisione del giudice contabile.
Anche se infatti vi è chi in dottrina vorrebbe limitare l'art. 2 e la funzione consultiva su fattispecie concrete alle sole ipotesi del PNRR e PNC, una tale chiave interpretativa – purtroppo – non sembra rispondere né alla logica della Riforma Foti avente una portata generale, né alla necessaria lettura in combinato disposto del primo e secondo comma dell'art. 2, che porta a inquadrare la nuova funzione consultiva ben al di là delle fattispecie connesse al PNRR e PNC.
Tale nuova funzione consultiva va infatti a legittimare le amministrazioni nazionali e locali nonché gli organismi di diritto pubblico a richiedere pareri alla Corte dei conti su fattispecie concrete, "anche" connesse al PNRR e PNC. A ciò si deve aggiungere poi anche la complessità di delimitare il perimetro del PNRR e PNC, dato che questi Piani hanno inciso in modo determinante e traversale su tutte le politiche pubbliche degli ultimi anni, e – come è naturale che sia – continueranno ad incidere per lungo tempo, andando a condizionare anche i programmi dei futuri governi, ben oltre il 2026. Ciò significa dunque che appare in concreto assai difficile discernere tra le fattispecie relative al PNRR e PNC e le molteplici fattispecie di confine.
Il che porta a chiedersi se l'avvento di una tale funzione consultiva dalla portata

ISSN 2036-7821

generale possa essere considerata compatibile non solo con il quadro costituzionale delineato dagli artt.100 e 103 cost., ma anche dall'art.108 Cost. che assicura l'indipendenza dei giudici, posto che nel caso dell'attività consultiva posta in essere dalla Corte dei conti, non è possibile prescindere dalla natura dell'organo che rende il parere, quale organo che trova esplicito riconoscimento costituzionale. La posizione di terzietà e indipendenza della Corte dei conti rispetto all'amministrazione attiva trova infatti fondamento nella nostra Carta costituzionale, e questo non può che portare a conferire ai pareri espressi da tale organo un'autorevolezza e un peso istituzionale di gran lunga superiore a quelli emessi da una pluralità di organi consultivi, sia specializzati sia ordinari.

La funzione consultiva della Corte dei conti trascende la singola fattispecie e il singolo procedimento, andando ad inserirsi in una logica di garanzia complessiva del sistema, orientando al buon andamento e contribuendo alla tutela della finanza pubblica.

Vero è che la questione della coesistenza di attribuzioni giurisdizionali, di controllo e consultive in capo ad un medesimo organo sollecita (come ricordava Carla Barbati con riferimento a quelle giurisdizionali e consultive) riflessioni complesse ed oggetto di valutazioni differenti che attengono a quale sia o possa diventare per effetto di queste connessioni il significato ed il ruolo degli interventi giurisdizionali, di controllo e consultivi[45].

La nuova funzione consultiva, infatti, sembra rispondere in prima battuta alla ricerca di esimenti relative alla responsabilità amministrativa a cui sono tenuti i soggetti in rapporto di impiego o di servizio che causano un danno alle risorse pubbliche, o meglio all'individuazione dell'elemento soggettivo della c.d. colpa grave, e solo "a cascata", o meglio in risposta a tale finalità, la normativa sembra andare a ridisegnare la funzione consultiva del Corte dei conti, incidendola in modo sostanziale e profondo.

Ne discende una metamorfosi della funzione consultiva, ben diversa da quella che vede il "bruco" diventar "farfalla" poiché non costruita intorno a quei principi costituzionali cardine della stessa ragion d'essere della Corte dei conti, quali la separazione dei poteri, ed avendo riguardo alle funzioni costituzionali tanto di controllo che giurisdizionali, e all'essenza della responsabilità amministrativa.

Forse una maggiore attenzione ai principi costituzionali che riconoscono alla Corte dei conti il ruolo di magistratura a presidio della legalità finanziaria, avrebbe consigliato una impostazione della funzione consultiva a riparo da qualsiasi rischio di coamministrazione, proprio perché come affermava il grande maestro della contabilità e della finanza pubblica Salvatore Buscema, la Corte dei conti è un organo magistratuale al quale la costituzione ha riconosciuto l'esercizio delle

[45] C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, cit., 127.

ISSN 2036-7821

funzioni in posizione di autonomia di indipendenza e di terzietà[46].

[46] G. CARLINO, *Principio di legalità e magistratura contabile*, in *Astrid-online*, 17, 2024, 3.

ISSN 2036-7821