

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)**

Publicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://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, Mariacconcetta 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, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, 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.



# L'art. 172 del Codice giustizia contabile: altri giudizi a istanza di parte e le prospettive di ampliamento previste dalla riforma Foti\*

di **Giovanna Colombini**

(già Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico, Università di Pisa)

e **Loredana Giani**

(Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università europea di Roma)

## Sommario

1. L'art. 103, c. 2, della Costituzione e "gli altri giudizi a istanza di parte nelle materie di contabilità pubblica". – 2. Tipologie di giudizi e l'interrogativo dell'ampliamento. – 3. La sentenza n. 39 del 2026 e la riaffermazione del criterio sostanziale della contabilità pubblica.

## Abstract

This article examines the role of party-initiated proceedings under Article 172 of the Italian Code of Accounting Justice in light of Law no. 1/2026 (the so-called Foti Reform), which envisages their expansion within the framework of delegated legislation. Through a systematic analysis of Article 172, the paper seeks to determine whether the typologies of proceedings currently provided therein allow for the identification of an objective criterion capable of delineating the scope of accounting jurisdiction in disputes concerning public finance, particularly where private individuals or entities other than the State are involved.

The central argument is that the issue of expansion cannot be addressed merely at the procedural level, but requires a substantive reconstruction of the notion of "public accounting matters" under Article 103(2) of the Constitution. From this perspective, party-initiated proceedings represent a critical junction between the material dimension of public financial relations and the subjective dimension of judicial protection. The analysis suggests that the unifying element across the different categories of proceedings lies in the existence of patrimonial relationships directly affecting public resources, thereby supporting a functional and substantive criterion of jurisdiction.

The article concludes by highlighting the unresolved policy choice facing the delegated legislator: whether to preserve the traditional centrality of liability and accounting proceedings, or to reconfigure the Court of Auditors as the primary adjudicator of patrimonial and revenue-related disputes within the broader domain of public finance.

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



**1. L'art. 103, c. 2, della Costituzione e "gli altri giudizi a istanza di parte nelle materie di contabilità pubblica".**

Affrontare le problematiche connesse ai giudizi a istanza di parte di cui all'art. 172 del Codice di giustizia contabile, nella prospettiva di ampliamento prevista dalla recente riforma introdotta dalla legge n.1 del 2026 (art. 3, lett. m) richiede una doverosa precisazione onde evitare confusioni concettuali sulla natura di tali giudizi. Infatti, il problema dell'ampliamento dei giudizi a istanza di parte non è questione meramente processuale, bensì riflette una più ampia tensione sistematica circa la delimitazione costituzionale della giurisdizione contabile. In questa prospettiva il nodo centrale non è tanto l'individuazione di nuove fattispecie ricorsuali, quanto la definizione di un criterio sostanziale idoneo a qualificare le materie di contabilità pubblica e conseguentemente a delimitare l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in un sistema plurigiurisdizionale. In tale quadro, il tema dei giudizi a istanza di parte assume un valore paradigmatico, poiché rappresenta il punto di intersezione tra la dimensione oggettiva della materia contabile e la dimensione soggettiva della tutela giurisdizionale. Essi costituiscono, infatti, il segmento nel quale la giurisdizione contabile si apre all'iniziativa dei soggetti interessati, superando la tradizionale centralità dell'azione pubblica e ponendo in evidenza la progressiva evoluzione della Corte dei conti da giudice "della responsabilità" a giudice "del rapporto finanziario pubblico".

Invero, l'espressione utilizzata dall'art. 103, c. 2, Cost., nel riconoscere alla Corte dei conti la giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica", non individua una tipologia processuale, bensì una riserva di materia a fondamento costituzionale, la quale si attegga quale criterio oggettivo di delimitazione della funzione giurisdizionale. Ne consegue che le diverse forme attraverso cui tale giurisdizione si manifesta - giudizi di responsabilità, giudizi di conto e giudizi a istanza di parte - non costituiscono compartimenti stagni, ma modalità funzionali di esplicazione di una medesima giurisdizione di materia. Tuttavia, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, la giurisdizione contabile, pur avendo carattere tendenzialmente generale nelle materie di contabilità pubblica, non si configura quale giurisdizione esclusiva, pur potendo il legislatore attribuire singole controversie ad altri plessi giurisdizionali, purché non venga svuotato il nucleo essenziale della funzione costituzionalmente riservata alla Corte dei conti.

Infatti tutti i giudizi a istanza di parte previsti dall'art. 172, riguardano giudizi a cui il Codice di giustizia contabile ha riservato una disciplina sostanziale e processuale a sé stante (artt. 172 - 176) non riconducibile, né ai giudizi di responsabilità amministrativa e contabile, né ai giudizi di conto, anche se tale disciplina ha, con i restanti giudizi, evidenti connessioni, non foss'altro per il comune denominatore che contraddistingue tutta la giurisdizione contabile e che è dato dal riferimento alle



materie di contabilità pubblica.

Il riferimento alle materie di contabilità pubblica, rappresenta, infatti, l'elemento unificante della giurisdizione contabile in tutte le forme del suo manifestarsi, nel senso che riconduce tutti i giudizi innanzi alla Corte dei conti alla comune base giuridica costituzionale dell'art. 103, c. 2, Cost.: *"La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge"*.

Occorre, tuttavia, distinguere tra il criterio materiale di attribuzione della giurisdizione e le modalità funzionali del suo esercizio. La Costituzione individua la materia - contabilità pubblica - quale parametro oggettivo, il legislatore processuale disciplina, invece, le forme attraverso cui tale giurisdizione si esercita. La confusione tra piano materiale e piano funzionale è all'origine di molte incertezze applicative poiché conduce talora a ritenere che l'elencazione delle tipologie processuali esaurisca l'ambito della giurisdizione, mentre essa ne rappresenta soltanto una manifestazione organizzativa.

Dovendo analizzare come la Riforma Foti incida sui giudizi a istanza di parte previsti dall'art. 172 del Codice, va subito precisato che, diversamente dalle modifiche sostanziali e processuali che tale riforma ha operato in materia di controlli preventivi di legittimità, di responsabilità erariali e di funzione consultiva, della cui trattazione si fa rinvio agli specifici contributi, per tali giudizi la Riforma introduce l'ampliamento tra i principi e criteri direttivi della delega di cui all'art. 3, lett. m, senza alcuna modifica, al momento, del testo dell' art. 172 del Codice di giustizia contabile.

Tale aspetto solo in apparenza può considerarsi positivo, dato che non è chiaro in quale direzione intenda andare il "criterio direttivo" dell'ampliamento, se, cioè, nell'individuazione legislativa di nuove categorie di giudizi su istanza di parte cui fa riferimento la prima parte della lett. d) dell' art. 172 *"su altri giudizi a istanza di parte, previsti dalla legge"*, e dunque ad una soluzione che aggiungerebbe ulteriori categorie rispetto a quelle già individuate dall' art. 172 alle lettere a), b), c), o se invece nell'individuazione di un criterio qualificatorio delle materie di contabilità pubblica riconducibili all'ambito dei giudizi a istanza di parte.<sup>1</sup>

Non disponendo della sfera di cristallo ove poter leggere il futuro, si può al momento ipotizzare che, quale che sia la scelta di ampliamento che sarà seguita dal legislatore delegato, certamente il riferimento alle materie di contabilità pubblica e ai soggetti

---

\* Il lavoro è frutto di una riflessione comune. Giovanna Colombini è estensore dei paragrafi 1 e 2, Loredana Giani, è estensore del paragrafo 3.

<sup>1</sup> Parte V - Altri giudizi ad istanza di parte, Titolo I - Altri giudizi ad istanza di parte, Capo I- Altri giudizi ad istanza di parte, " La Corte dei conti giudica: a) sui ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote di imposte inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali, b) sui ricorsi contro ritenute cautelari, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali, c) sui ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'art. 211 del codice, d) su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato



privati e pubblici legittimati a ricorrere a tali giudizi, fa dell'art. 172 una norma processuale aperta che, proprio perché tale, lascia spazio sia alla individuazione dei soggetti legittimati a fare ricorso (persone o enti diversi dallo Stato), sia alla tipologia dei giudizi da ricondurre alla categoria dei giudizi a istanza di parte<sup>2</sup>.

Tuttavia, la qualificazione dell'art. 172 quale norma processuale aperta non deve essere intesa nel senso di una clausola in bianco rimessa alla discrezionalità illimitata del legislatore, ma piuttosto quale disposizione a struttura elastica, il cui ambito applicativo è pur sempre delimitato dal parametro costituzionale delle materie di contabilità pubblica. L'apertura riguarda, dunque, le forme e le fattispecie attraverso cui può trovare attuazione la tutela giurisdizionale, non già l'oggetto sostanziale della giurisdizione, che resta ancorato alla gestione, utilizzazione e movimentazione di risorse pubbliche.

Infatti, nonostante che l'art. 103, c.2 della Costituzione affermi la giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, sussiste tutt'oggi una incertezza circa l'afferenza di certe fattispecie alle materie di contabilità pubblica e conseguentemente alla giurisdizione della Corte dei conti. Emblematica, in ordine di tempo, è la vicenda della esclusione, ad opera del legislatore, degli elenchi Istat dal giudizio ad istanza di parte innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, nonostante che la materia rientrasse ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. e) del Codice di giustizia contabile nella giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e nonostante che gli elenchi Istat siano funzionali alla predisposizione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e dunque chiaramente riconducibili alla materia di contabilità pubblica. Tant'è che la Corte costituzionale, nonostante la posizione assunta dalle Sezioni Unite della Cassazione che, pur ritenendo la materia afferente alla contabilità pubblica, avevano sostenuto che la materia era *"di per sé suscettibile di evoluzioni non definibili oggettivamente e pertanto legittimamente attribuibile al giudice amministrativo"*, ha dichiarato con sentenza n. 39 del 13 gennaio 2026, illegittima la disposizione legislativa che limitava la giurisdizione contabile su gli elenchi Istat in quanto materia attinente alla contabilità pubblica<sup>3</sup>.

La vicenda, oggetto dello specifico paragrafo 3, curato da Loredana Giani, evidenzia

---

<sup>2</sup> Su questo aspetto appare interessante Corte dei conti, Sez. giur. Veneto, sentenza n. 198/2019, nella quale si dichiara inammissibile l'azione popolare "sostitutiva", l'azione popolare erariale e l'azione di responsabilità amministrativa, esercitata dal *quovis e populo* e/o ente esponenziale, poiché il codice di giustizia contabile, mediante la previsione degli "altri giudizi ad istanza di parte" nelle materie di contabilità pubblica, consente la tutela giurisdizionale di situazioni giuridiche soggettive giuridicamente tutelate, e non interessi diffusi (e perciò adespoti), di interessi generali o l'esatta osservanza del diritto oggettivo nell'interesse pubblico generale.

<sup>3</sup> Cfr. Per quanto riguarda la limitazione della giurisdizione contabile introdotta dall'art. 23 *quater*. G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi*, n. 5, 2026. Per il commento della sentenza n. 39 del 13 gennaio 2026 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.23-quater, comma 2, d.l. n.137/2020 si rinvia alle considerazioni svolte da L.GIANI, nel paragrafo 3.



che, al di là del riconoscimento da parte della Corte costituzionale della attinenza della materia alla giurisdizione contabile, permane una tensione sistemica tra la dimensione funzionale della contabilità pubblica, quale strumento di coordinamento della finanza pubblica e di garanzia degli equilibri di bilancio ex art. 81 e 119 Cost., e il criterio formale di riparto di giurisdizione. La sottrazione alla Corte dei conti di controversie direttamente incidenti sulla formazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche avrebbe, infatti, determinato un possibile scollamento tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale, con il rischio di frammentare la tutela e di indebolire la coerenza dell'assetto costituzionale della finanza pubblica che, evidentemente, non è solo "finanziario", ma strumentale alla dimensione sostanziale dei diritti. La problematica assume ulteriore rilievo se si considera che, nel sistema delineato dalla Costituzione, la funzione giurisdizionale e quella di controllo non sono compartimenti isolati, ma strumenti complementari di garanzia dell'equilibrio finanziario pubblico. Una separazione eccessivamente rigida tra due ambiti rischia, dunque, di compromettere l'unitarietà della tutela, soprattutto quando la controversia incide direttamente sulla formazione o sulla gestione dei saldi di finanza pubblica<sup>4</sup>.

È pertanto evidente che non è sufficiente che si affermi che la Corte dei conti è il giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica. La nozione di contabilità pubblica non può essere ridotta ad un insieme statico di norme tecniche di redazione del bilancio, ma deve essere intesa in senso sostanziale e funzionale, quale complesso delle regole che disciplinano la formazione, la gestione e il controllo delle risorse finanziarie pubbliche, nonché i rapporti patrimoniali che ne costituiscono espressione. In tale accezione, l'elemento qualificante non è la natura soggettiva dell'ente coinvolto, bensì la destinazione pubblicistica delle risorse e la sua incidenza sugli equilibri di finanza pubblica. È questo il criterio che consente di superare letture formalistiche e di ricondurre ad unità fenomeni altrimenti dispersi tra diversi plessi giurisdizionali. In questa prospettiva la contabilità pubblica si configura non soltanto come disciplina tecnica di registrazione e controllo, ma come categoria ordinante dell'intero sistema di finanza pubblica nella quale confluiscono profili di diritto costituzionale, amministrativo e civile. La natura trasversale impone, pertanto, una lettura evolutiva della giurisdizione contabile coerente con l'espansione delle forme di gestione e con la crescente ibridazione tra soggetti pubblici e privati nella gestione delle risorse collettive. In tale prospettiva, un criterio ricostruttivo idoneo a delimitare l'ambito delle materie di contabilità pubblica potrebbe essere individuato nella presenza di una gestione diretta e indiretta di risorse pubbliche o di rapporti patrimoniali ad esse inerenti.

Rientrano così nell'alveo della giurisdizione contabile non soltanto le ipotesi in cui

---

<sup>4</sup> Si rinvia alle considerazioni svolte da L.GIANI al paragrafo 3.



l'amministrazione opera direttamente quale soggetto gestore, ma anche quelle in cui la gestione è affidata ai concessionari, a società partecipate o ad altri organismi che, pur formalmente distinti, operano nell'ambito di un circuito finanziario pubblico. Il riferimento può estendersi altresì alle risorse provenienti dall'Unione europea, nella misura in cui confluiscono nel bilancio pubblico o siano comunque sottoposte a vincoli di destinazione pubblica.

Peraltro, la formulazione iniziale dell'art. 172 del Codice di giustizia contabile prevedeva solo "altri giudizi a istanza di parte" versione che sarebbe risultata, come segnalato nel parere reso dalla Corte dei conti il 27 luglio 2016 (delibera n. 4/2016), eccessivamente restrittiva rispetto all'art. 103, c. 2, Cost., in quanto nel contemplare unicamente i "giudizi previsti dalla legge", avrebbe escluso la possibilità di pronuncia del giudice contabile in ordine a tutte quelle fattispecie che, per giurisprudenza costante, erano state ritenute, anche prima dell'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, suscettibili di impugnazione dinnanzi alle competenti Sezioni giurisdizionali, in quanto relative ad una concezione dinamica delle materie di contabilità pubbliche per le quali, sottolineava la Corte dei conti, con l'entrata in vigore della Costituzione, la giurisdizione contabile era stata attribuita direttamente dall'art. 103, c. 2, Cost.

Ebbene, la Corte dei conti nel parere reso nell'adunanza del 9 giugno 2025 (n. 4/2025) in merito al disegno di legge Foti (AS 1457) nel considerare positivamente i criteri direttivi tesi ad intervenire sulla disciplina del Codice attraverso l'ampliamento dei giudizi a istanza di parte da un lato, e l'introduzione di meccanismi deflattivi del contenzioso, dall'altro, non ha considerato che il riferimento alle materie di contabilità pubblica contenuto nell'art. 172 poteva essere l'occasione per delineare un criterio generale che richiamasse nella attuazione della delega un criterio idoneo ad individuare l'elemento qualificatorio delle materie di contabilità pubblica comune a tutti i giudizi a istanza di parte. Ragione per la quale il mero riferimento alle materie di contabilità pubblica seppure letto in una prospettiva evolutiva della contabilità e della finanza pubblica, si è risolto, anche in questo caso, in un rinvio rimesso all'intervento discrezionale del legislatore di turno.

## ***2. Tipologie dei giudizi a istanza di parte e l'interrogativo dell'ampliamento***

Venendo alla tipologia dei giudizi a istanza di parte, l'art. 172 del Codice, richiamandosi per gli aspetti sostanziali agli artt. 56-61 del R.D. n. 1214 del 1934, e all'art. 73 del R.D. n. 2440 del 1923, ancora vigenti, prevede al primo comma una specifica elencazione delle tipologie di ricorsi ad istanza di parte.

Rientrano tra questi: a) i ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote di imposte inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali, b) i ricorsi



contro ritenute cautelari, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali, c) i ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'art. 211 del Codice. L'articolo si chiude con una disposizione che è stata definita di apertura laddove afferma alla lettera d) gli altri giudizi a istanza di parte, previsti dalla legge, e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato.

Si tratta dunque di capire se attraverso le fattispecie indicate dalla norma alle lettere a), b), c), sia possibile pervenire ad un criterio oggettivo di definizione dell'ambito delle materie di contabilità pubblica caratterizzante anche i giudizi a istanza di parte di cui alla lett. d) dell'art. 172 del Codice.

Ed in effetti una prima indicazione può essere desunta dalla lettera a), che si riferisce a *controversie* inerenti la materia esattoriale che storicamente, sin dal R.D. n. 1214 del 1934, è sempre rientrata nella competenza del giudice contabile, trattandosi di tributi o imposte la cui riscossione coinvolgeva gli esattori comunali e i ricevitori provinciali che a fronte del rifiuto con provvedimento definitivo dell'Intendenza di finanza di rimborso di quote di imposta o sovrimposta inesigibili potevano ricorrere innanzi alle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti territorialmente competenti.

La norma è sopravvissuta e rimane tutt'ora vigente trattandosi di una materia che, pur registrando modifiche sul versante soggettivo (è passata dalla figura dell'esattore, a quella del concessionario del servizio di riscossione dei tributi, sino ad arrivare alla Agenzia delle entrate, che oltre ad occuparsi della riscossione delle tasse nazionali si occupa anche delle entrate tributarie o patrimoniali degli enti locali) mantiene il suo fulcro nelle c.d. controversie esattoriali, vale a dire in un rapporto di debito-credito. Ebbene tale aspetto non è affatto irrilevante ai fini dell'individuazione di un criterio cui ricondurre i giudizi a istanza di parte, per la ragione che la fattispecie prevista alla lettera a) dell'art.172, se apparentemente potrebbe apparire come un ricorso per l'annullamento di un provvedimento amministrativo definitivo, e dunque di pertinenza del giudice amministrativo, in realtà attiene al rapporto giuridico a carattere patrimoniale (debito-credito) inerente risorse pubbliche che sussiste tra l'ente pubblico impositore e il soggetto che, in quanto incaricato della riscossione (di tasse e proventi patrimoniali) attraverso un contratto o una concessione, assume la veste di creditore.

Peraltro, il fatto che la legittimazione a ricorrere al giudizio ad istanza di parte riguardi il rapporto giuridico patrimoniale di soggetti privati e pubblici inerente a un credito concernente risorse pubbliche, ha consentito al giudice contabile di sostenere che il giudizio ad istanza di parte potrebbe essere avviato a prescindere dal previo esperimento del procedimento amministrativo contenzioso<sup>5</sup> e addirittura a

<sup>5</sup> Cfr. Corte conti, Sez. giur. Campania, sentenza n. 55/2000, nonché Sez. App. sentenza n. 399/2009.



prescindere dalla preventiva esistenza di un provvedimento amministrativo<sup>6</sup>.

Analoga *ratio* caratterizza i ricorsi contro ritenute su stipendi ed altri emolumenti di cui alla lettera b). Si tratta, infatti, anche in questo caso di una controversia tra amministrazione e soggetti in rapporto di impiego avente ad oggetto la contestazione in ordine alla ritenuta cautelare adottata dalla amministrazione sia al fine di far cessare la ritenuta, sia al fine di far dichiarare estinto il debito<sup>7</sup>. Anche in questo caso il ricorso ha oggetto non tanto la legittimità o meno dell'atto impugnato, ma la valutazione da parte del giudice contabile dei presupposti di legge per l'assoggettamento dello stipendio a ritenuta cautelare.

In sostanza le fattispecie di cui alle lettere a) e b) dell'art. 172, pur strutturate formalmente come ricorsi avverso provvedimenti amministrativi non configurano un sindacato di mera legittimità sull'atto, bensì un giudizio pieno sul rapporto patrimoniale sottostante. Il *petitum* sostanziale è costituito, infatti, dall'accertamento della sussistenza o meno di un credito o di un debito inerente a risorse pubbliche, sicché la giurisdizione esercitata dalla Corte dei conti si atteggia quale giurisdizione sul rapporto e non sull'atto, differenziandosi in modo netto dal modello tipico del processo amministrativo<sup>8</sup>.

Peraltro, l'interesse a ricorrere nel giudizio ad istanza di parte deve riguardare specificamente il ricorrente quale titolare qualificato di una posizione differenziata non rinvenibile nel generico interesse alla legalità dell'azione amministrativa, ciò in quanto l'attivazione di un giudizio ad istanza di parte non può prescindere dall'assetto della giurisdizione tra le magistrature né essere strumento per l'esercizio di azioni non previste dall'ordinamento giuridico<sup>9</sup>. Ciò consente di individuare un primo elemento metodologico: il giudizio ad istanza di parte non è configurabile come azione popolare né come rimedio generale di sindacato sull'attività amministrativa ma come strumento di tutela di situazioni giuridiche soggettive "qualificate" incise da una controversia patrimoniale afferente alla gestione di risorse pubbliche. La delimitazione dell'interesse legittimante costituisce dunque presidio contro indebite estensioni della giurisdizione.

Del tutto particolare rispetto ai ricorsi previsti alle lettere a) e b), è il ricorso per interpretazione del titolo giudiziale, di cui all'art. 211 del Codice, previsto alla lettera c). Si tratta infatti di un giudizio che anche nella nuova disciplina del Codice di giustizia contabile si deve limitare, come in passato, "all'esatta interpretazione della

<sup>6</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Abruzzo, sentenza n. 80/2000. In dottrina cfr. P.G. DELLA VENTURA, *Giudizi ad istanza di parte in materia contabile*, in E. F. SCHLITZER, C. MIRABELLI, *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 859 ss.

<sup>7</sup> Sul punto si rinvia alle considerazioni di P.G. DELLA VENTURA, *Formulario del processo contabile*, Milano, 2012, 541 ss.

<sup>8</sup> Sulla distinzione tra giurisdizione sul rapporto e sindacato di legittimità sull'atto, v. Cass. SS. UU., 22 febbraio 2007, n. 4109, nonché Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4/2011.

<sup>9</sup> Cfr. Corte conti, Sez. giur. Veneto, sentenza n. 1989 del 13/12/2019.



volontà contenuta nella decisione sottoposta al ricorso" nel senso che è esclusa la possibilità per il giudice di valutare diversamente gli elementi che hanno formato oggetto del precedente giudizio. Diversamente si introdurrebbe un ulteriore grado di giudizio "mediante la deduzione di motivi di doglianza ed argomenti diretti a sindacare il merito dell'accertamento definitivo contenuto nella sentenza oggetto di interpretazione, dovendo essere rigorosamente circoscritto all'esatta individuazione della sola portata precettiva della decisione, passata in giudicato, da porre in esecuzione". La ratio del ricorso introduttivo del giudizio da depositare presso la segreteria del medesimo giudice che ha emesso la sentenza, mira dunque a consentire alle parti, all'amministrazione o all'ente interessato, di promuovere il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale ponendosi come un ulteriore aspetto di tutela dei soggetti coinvolti nel precedente giudizio, tant'è che nel caso di declaratoria di inammissibilità, si è ammesso che la parte interessata all'interpretazione del titolo giudiziale possa riproporre il ricorso notificandolo alla controparte ai sensi degli artt. 173 e ss. del Codice di giustizia contabile<sup>10</sup>. Il giudizio di interpretazione del titolo giudiziale assolve, pertanto, ad una funzione di stabilizzazione e chiarificazione del giudicato contabile, contribuendo alla certezza dei rapporti finanziari pubblici e alla corretta esecuzione delle decisioni passate in giudicato. Esso si colloca in una dimensione che, pur non incidendo sul merito dell'accertamento già compiuto, rafforza l'effettività della tutela giurisdizionale garantendo che l'attuazione della sentenza avvenga in conformità alla sua esatta portata precettiva.

Si arriva così alla lettera d) dell' art. 172 del Codice, relativa, come si è detto "agli altri giudizi a istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato". Ebbene per quanto la norma sia evanescente, nel senso che si limita a fare riferimento alle materie di contabilità pubblica senza al contempo dare indicazioni al riguardo, questa, come si è detto, è una norma processuale di apertura<sup>11</sup> non solo perché fa riferimento alle ulteriori fattispecie riconducibili alle materie di contabilità pubblica, ma perché avendo una struttura atipica non è predisposta per uno specifico fine ma per ogni possibile funzione nell'ambito della materia contabile<sup>12</sup>. Il che facilita l'ampliamento secondo il criterio direttivo della delega previsto dall'art. 3, lett. m) della legge di Riforma (legge n. 1 del 2026). Tuttavia, se tale ampliamento non è accompagnato da una chiara delimitazione del criterio sostanziale di riferimento, rischia di tradursi in un'espansione meramente casistica, priva di coerenza sistematica e potenzialmente

<sup>10</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Piemonte, sentenza n. 21/2017. In dottrina cfr. A. GRIBAUDO (a cura di), *Il codice della giustizia contabile*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 541 ss.

<sup>11</sup> Cfr. Nota redazionale *Il giudizio ad istanza di parte come forma processuale aperta*, in *Diritto e Conti, Giudizio ad istanza di parte e giurisdizione generale in materia di contabilità pubblica della Corte dei conti: prime note a Cassazione*, S.U., 20 ottobre 2020, n. 22810.

<sup>12</sup> Cfr. M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2009, 707 ss.



idonea a generare conflitti di giurisdizione. In un ordinamento caratterizzato dal principio di concentrazione delle tutele e dall'esigenza di certezza del riparto, l'evoluzione della giurisdizione contabile non può prescindere da un quadro teorico unitario, capace di armonizzare l'autonomia della Corte dei conti con il sistema complessivo delle magistrature.

Certo è che, non essendoci ancora il decreto attuativo, l'ampliamento può sostanziarsi sia nella riconduzione dei molti ricorsi affermatasi per via giurisprudenziale nell'alveo dei giudizi a istanza di parte di cui all'art. 172 del codice, sia nella previsione di nuovi.

Così sono riconducibili ai ricorsi per via giurisprudenziale, i ricorsi per accertamento negativo di responsabilità<sup>13</sup>, i ricorsi promossi per contestazioni tra agenti contabili, i ricorsi per opposizione al procedimento ingiuntivo<sup>14</sup>, i ricorsi tesi ad ottenere la dichiarazione di inefficacia del fermo amministrativo eseguito sia nei confronti di un dipendente che nei confronti di un ente pubblico, laddove non ricorra il *fumus boni iuris* in merito all'esistenza del diritto di credito o una sua ragionevole apparenza di fondatezza<sup>15</sup>.

Tale evoluzione giurisprudenziale dimostra come l'art. 172 abbia già operato, nella prassi applicativa, quale clausola di adattamento dinamico alle nuove esigenze di tutela, anticipando in parte il criterio direttivo di ampliamento previsto dalla norma. Infatti, tale classificazione consente di cogliere un dato comune: in tutte le ipotesi considerate il giudice contabile è chiamato a pronunciarsi su un rapporto patrimoniale direttamente incidente su risorse pubbliche, rispetto al quale non operano né il giudizio di conto né quello di responsabilità. L'elemento differenziale non risiede, dunque, nella forma dell'azione ma nell'oggetto sostanziale della controversia. E tale oggetto deve comunque riferirsi alle materie di contabilità pubblica.

Ebbene, come una sorta di gioco dell'oca si ritorna al punto da cui siamo partiti, vale a dire tutto ruota intorno a cosa si intenda per materie di contabilità pubblica, posto che l'affermazione sostenuta da buona parte della giurisprudenza contabile e dalla dottrina, che tali giudizi in quanto riconducibili al *genus* della contabilità pubblica non possono che passare attraverso la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti ai sensi dell'art. 103, c. 2, Cost.<sup>16</sup>, vuol dire tutto e vuol dire niente.

Tuttavia, riflettendo sui caratteri dei giudizi a istanza di parte previsti dall'art. 172 e

<sup>13</sup> Tale fattispecie si riferisce al danno cagionato per violazione di obblighi di servizio nel caso di addebiti in via amministrativa, ovvero di condanna al risarcimento in sede penale prima ancora che il PM contabile abbia istituito il giudizio di responsabilità erariale. Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, n. 13/2016.

<sup>14</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Campania, sentenza n. 18/2000.

<sup>15</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Sicilia, sentenza n. 434/2020 nella quale si riconosce che gli enti previdenziali rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 69, c. 6, del R.D. n. 2440/1923.

<sup>16</sup> Sul punto si rinvia a Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, sentenza n. 421/2020, nella quale si ribadisce che sussiste la giurisdizione contabile sulla domanda incentrata sui rapporti di dare ed avere.



su quelli che si sono affermati per via giurisprudenziale, una indicazione su quale potrebbe essere la *ratio* che potrà essere seguita nell'attuazione del criterio dell'ampliamento, la si può ipotizzare ed è appunto quella dei soggetti legittimati (qualificati) al ricorso e quella della esistenza di una controversia a contenuto patrimoniale il cui oggetto riguarda risorse pubbliche, e la cui soluzione non trovi tutela nel giudizio di conto e nel giudizio di responsabilità erariale<sup>17</sup>. Non solo, se il criterio selettivo dell'ampliamento dovesse essere individuato dal legislatore delegato nella direzione prospettata, si profilerebbe un ampliamento idoneo a ricomprendere ambiti oggi attribuiti al giudice amministrativo o al giudice ordinario. Così potrebbero essere incluse nei giudizi a istanza di parte innanzi al giudice contabile le controversie sul debito pubblico ad oggi rimesse alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, o le controversie patrimoniali in materia di canoni su concessioni demaniali di beni pubblici, rimesse al giudice ordinario<sup>18</sup>.

È evidente che le considerazioni sin qui svolte fanno emergere che la questione dell'ampliamento dei giudizi a istanza di parte non è affatto marginale ma sottende una questione di carattere generale che riguarda il futuro identitario della giurisdizione contabile. Tutto, infatti, ruota intorno all'interrogativo: il legislatore intende mantenere la centralità dei giudizi di responsabilità e di conto, o invece, attraverso l'ampliamento previsto nella delega, intende fare del giudice contabile il giudice delle controversie a contenuto patrimoniale e/o esattoriale nelle materie di contabilità pubblica?

Questo ahimè è il dilemma di shakespeariana memoria a cui al momento non è possibile dare una risposta.

### ***3. La sentenza n. 39 del 2026 e la riaffermazione del criterio sostanziale della contabilità pubblica.***

Un ulteriore e decisivo elemento di riflessione sul tema della delimitazione della giurisdizione contabile e, in particolare, sul ruolo dei giudizi a istanza di parte è offerto dalla recente sentenza della Corte costituzionale 27 marzo 2026, n. 39 che si inserisce in modo diretto nel dibattito circa l'ampiezza della nozione di "materie di contabilità pubblica" *ex art. 103, comma 2, Cost.*

La pronuncia trae origine dalla vicenda relativa alla giurisdizione sulle controversie concernenti l'inserimento degli enti nell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche, elenco che – come noto – assume una funzione determinante nella

---

<sup>17</sup> Cfr. Infatti sono ritenuti inammissibili quei ricorsi con cui si sottoponga alla cognizione del giudice contabile una rivendicazione di un *petitum* che " seppur traente origine dal rapporto di dare-avere tra il concessionario e l'ente pubblico impositore, finisca però per esprimere una domanda che trascende il rapporto esattoriale. Cfr. Corte dei conti, Sez. giur. Calabria, sentenza n. 69/2018.

<sup>18</sup> Cfr. G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse*, cit.



definizione del perimetro del conto economico consolidato e, dunque, nella determinazione dei saldi di finanza pubblica anche in relazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo. In tale contesto, il legislatore del 2020 aveva operato una significativa compressione della giurisdizione della Corte dei conti, limitandola ai soli profili relativi alla applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale intervento normativo, ravvisando, in primo luogo, un vizio di manifesta irrazionalità intrinseca derivante dalla frammentazione del sistema giurisdizionale. In particolare, la previsione di un doppio binario – amministrativo per la contestazione dell'iscrizione nell'elenco ISTAT e contabile per gli effetti finanziari – è stata ritenuta incompatibile con le esigenze di certezza del diritto, determinando il rischio di giudicati contrastanti e di una tutela ineffettiva. La pronuncia valorizza, in particolare, l'esigenza di concentrazione della tutela giurisdizionale, ritenuta funzionale alla certezza del diritto e alla effettività della protezione delle posizioni giuridiche coinvolte, soprattutto in presenza di situazioni – come quelle relative all'elenco ISTAT – caratterizzate da una fisiologica dimensione temporale limitata.

Ma ciò che maggiormente rileva, ai fini del presente discorso, è che la Corte costituzionale ha valorizzato in modo esplicito il nesso strutturale tra contabilità pubblica e giurisdizione contabile, affermando che la determinazione del perimetro soggettivo delle pubbliche amministrazioni rientra pienamente nella materia di contabilità pubblica, in quanto incide direttamente sulla formazione dei saldi di finanza pubblica e sull'equilibrio di bilancio. Ne deriva che tale ambito non può essere sottratto alla cognizione della Corte dei conti senza incidere sul nucleo essenziale della giurisdizione ad essa costituzionalmente attribuita.

La sentenza assume, dunque, un rilievo sistematico di primo piano, poiché conferma una lettura sostanziale e funzionale della contabilità pubblica, perfettamente coerente con quella prospettata nel presente lavoro. In particolare, la Corte ribadisce che la contabilità pubblica non si esaurisce nelle tecniche di redazione del bilancio, ma comprende l'insieme delle regole che disciplinano il circuito finanziario pubblico, inclusa la definizione dei soggetti che ne fanno parte.

Sotto questo profilo, la pronuncia rafforza l'idea secondo cui il criterio di delimitazione della giurisdizione contabile debba essere individuato non già nella natura formale degli atti o dei soggetti coinvolti, bensì nella incidenza della controversia sugli equilibri della finanza pubblica. È proprio tale criterio che consente di ricondurre a unità fattispecie eterogenee e di giustificare l'attrazione alla giurisdizione contabile di controversie che, pur presentando profili amministrativi o civilistici, incidono in modo diretto sul sistema delle risorse pubbliche.

Inoltre, la Corte sottolinea il legame tra funzione giurisdizionale e funzione di



controllo della Corte dei conti, evidenziando come entrambe concorrano alla tutela dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tale affermazione si inserisce nel solco di quella "osmosi funzionale" già richiamata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, e rafforza ulteriormente l'idea di una giurisdizione contabile quale presidio unitario del sistema di finanza pubblica.

Le implicazioni della sentenza n. 39 del 2026 risultano particolarmente significative proprio in relazione all'art. 172 del Codice di giustizia contabile e alle prospettive di ampliamento dei giudizi a istanza di parte. Se, infatti, come affermato dalla Corte costituzionale, rientrano nella contabilità pubblica tutte le controversie che incidono sulla definizione e sulla gestione del perimetro finanziario pubblico, ne consegue che l'ampliamento previsto dalla riforma Foti non potrà che muoversi lungo questa direttrice sostanziale. In tale prospettiva, la sentenza n. 39 del 2026 sembra offrire non solo una ricostruzione della nozione di contabilità pubblica, ma anche una chiave interpretativa idonea a orientare l'attuazione della delega di cui alla legge Foti, nella misura in cui consente di individuare un criterio selettivo delle controversie attratte alla giurisdizione contabile coerente con il parametro costituzionale dell'art. 103, comma 2, Cost.

In altri termini, la sentenza sembra indirettamente offrire quel criterio qualificatorio generale che, come evidenziato, manca nella formulazione attuale dell'art. 172: la riconducibilità della controversia ad un rapporto che incide, anche indirettamente, sulla formazione, gestione o controllo delle risorse pubbliche. In tale prospettiva, i giudizi a istanza di parte potrebbero essere concepiti come lo strumento attraverso cui la giurisdizione contabile si estende alle controversie patrimoniali che non rientrano nei tradizionali giudizi di responsabilità o di conto, ma che risultano comunque funzionalmente connesse al sistema della finanza pubblica. Tuttavia, resta aperto il problema se tale criterio, pur desumibile in via interpretativa dalla giurisprudenza costituzionale, possa ritenersi sufficiente a garantire un assetto stabile del riparto di giurisdizione in un intervento legislativo espresso, idoneo a tradurre in termini normativi il parametro sostanziale così delineato.

Ne deriva che la pronuncia della Corte costituzionale, lungi dal rappresentare un episodio isolato, si configura come un passaggio fondamentale nel processo evolutivo della giurisdizione contabile, contribuendo a chiarire che l'ampliamento dei giudizi a istanza di parte non può essere meramente casistico, ma deve fondarsi su un criterio sostanziale coerente con la funzione costituzionale della Corte dei conti.