

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, 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.

FASCICOLO SPECIALE

A CURA DI F. G. SCOCA, G. COLOMBINI E L. GIANI

SOMMARIO

1. **Prefazione.**
di Franco Gaetano Scoca.....pag. 1
2. **Considerazioni introduttive sulla Riforma Foti.**
di Giovanna Colombini.....pag. 5
3. **La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa.**
di Salvatore Cimini.....pag. 30
4. **Il controllo preventivo di legittimità.**
di Stefano Salvatore Scoca.....pag. 61
5. **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.....pag. 73
6. **I principi generali della delega.**
di Francesco Cardarelli.....pag. 102
7. **I presidi territoriali.**
di Marina D'Orsogna e Gianmarco Cialone.....pag. 143

8. Il sistema delle Procure.

di Aristide Police ed Emanuele Fratto Rosi Grippaudo.....pag. 165

9. La disciplina delle carriere e delle funzioni della Corte dei conti alla luce della riforma del 2026: profili costituzionali e sistemici.

di Loredana Giani.....pag. 183

10. Riforma della Corte dei conti e questione dell'accesso alla magistratura contabile.

di Ruggiero Dipace.....pag. 202

11. Gli istituti deflattivi del contenzioso.

di Jacopo Bercelli e Chiara Cacciavillani.....pag. 213

12. Il controllo concomitante.

di Andrea Crismani.....pag. 229

13. Le norme sanzionatorie.

di Francesco Fabrizio Tuccari.....pag. 263

14. Il regime di responsabilità erariale degli avvocati e procuratori dello Stato.

di Sonia Caldarelli e Vinicio Brigante.....pag. 282

15. Il regime delle assicurazioni.

di Livia Lorenzoni.....pag. 313

16. Riforma Foti e contratti pubblici.

di Donato Cavallo.....pag. 326

17. La responsabilità amministrativo-contabile del RUP alla luce della nuova legge n. 1/2026.

di Arturo Cancrini.....pag. 340

18. Le disposizioni transitorie della legge n. 1 del 2026 di riforma della Corte dei conti: limiti e problematiche applicative.

di Gennaro Terracciano.....pag. 351

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

di Giovanna Colombini e Loredana Giani.....pag. 371

Prefazione

di Franco Gaetano Scoca

(Professore emerito di Diritto amministrativo, "Sapienza" Università di Roma)

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

La legge pubblicata il 7 gennaio scorso, dopo una lunga gestazione, che non ne ha facilitato la chiarezza, porta numerose novità in tema di attività di controllo, di attività consultiva della Corte dei conti e di disciplina della responsabilità amministrativa.

La legge ha avuto un forte impatto nella opinione degli addetti ai lavori, in particolare per l'ultimo dei temi appena segnalati e un'accoglienza perplessa da parte di alcuni autorevoli magistrati della Corte dei conti. A mio giudizio, tuttavia, la parte più interessante e più stimolante della legge non è quella sulla responsabilità, ma quella che attiene ai controlli, che sono, e restano, la funzione principale e irrinunciabile della Corte dei conti.

È stata invece molto discussa, e valutata criticamente, la notevole "riduzione" della misura massima della condanna per responsabilità amministrativa rispetto all'entità del danno; ma non si è considerato con sufficiente attenzione che, per questo aspetto, la nuova legge si pone letteralmente nel solco legislativo tradizionale, dato che è almeno dagli anni Venti del secolo scorso che la caratteristica pregnante del giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti consiste nel cosiddetto potere riduttivo attribuito al giudice.

Non so se, quante volte e in che misura il Giudice contabile abbia nel passato esercitato tale potere, ma è evidente che il legislatore si è alla fine convinto che non l'abbia esercitato in modo adeguato; ed è intervenuto fissando un tetto in misura percentuale al danno accertato.

Sorge dalla previsione del tetto un problema giuridico di enorme interesse: la responsabilità amministrativa è rimasta di carattere risarcitorio o si è trasformata in responsabilità sanzionatoria? Saranno la dottrina (anticipata dai contributi che seguono nel testo) e la giurisprudenza dei prossimi anni a risolvere il problema; ma espongo con prudenza il mio non ancora maturo convincimento: trattandosi di responsabilità comunque commisurata al danno prodotto, è ragionevole pensare che rimanga una responsabilità risarcitoria.

Anche le altre disposizioni sulla responsabilità amministrativa possono interpretarsi come reazione del legislatore all'indirizzo giurisprudenziale consolidato della Corte dei conti.

L'esclusione della responsabilità per colpa lieve risale al 1994, e l'attuale legislatore deve avere avuto l'idea che, essendo la nozione di colpa grave assolutamente indeterminata, la giurisprudenza successiva al 1994, ne abbia ampliato la dimensione, inserendovi ipotesi obiettivamente riferibili alla colpa lieve. Donde il tentativo di tipizzare la colpa grave; tentativo non nuovo, dato che anche nel codice dei contratti pubblici era stato compiuto; e, ciò, data la parziale differenza tra le due disposizioni, determina un ulteriore delicato problema sistematico.

Altrettanto è a dirsi a proposito della prescrizione. La durata del periodo necessario

per la sua maturazione è rimasta identica: 5 anni. Il problema riguardava il *dies a quo*: non credo sia dubbio che la giurisprudenza contabile abbia giocato sulla individuazione della data di decorrenza della prescrizione, facendolo combaciare infine con il momento in cui la procura riceveva notizia del fatto dannoso; quindi fissandolo ad una data incerta, sconosciuta all'eventuale responsabile, estranea alle sue possibilità di intervento, normalmente molto distante dal momento in cui si verifica l'illecito. Per cui non era affatto raro il caso che l'azione di responsabilità iniziasse quando il possibile responsabile era già andato in pensione e non aveva più la disponibilità della documentazione necessaria per difendersi adeguatamente.

La mia impressione complessiva è che la nuova disciplina della responsabilità amministrativa, pur tenendo conto delle sue non marginali innovazioni, mantenga le sue caratteristiche, quali indicate dalla Corte costituzionale (sent. n. 132 del 2024) e continui a rispondere al suo vero scopo, quello di dare attuazione all'art. 97 della Costituzione, a garanzia del buon andamento, mediante la garanzia del corretto comportamento degli agenti pubblici, ma senza determinare in loro la paura dal manovrare risorse economiche cospicue e di esporsi, per via del loro ufficio, a risarcimenti di gran lunga superiori alla loro capacità finanziaria.

Né ritengo che la nuova disciplina abbia determinato la perdita della efficacia di prevenzione, dato che, a parte la considerazione che il tetto posto al risarcimento è comunque tale da impensierire gli agenti pubblici, la legge prevede che la Corte dei conti possa, se del caso, infliggere in aggiunta al risarcimento anche una pesante sanzione personale.

Piuttosto è da sostenere che le disposizioni dettate dalla nuova legge sulla responsabilità amministrativa siano considerate disposizioni di diritto sostanziale, disciplinino cioè in modo completo e assoluto la responsabilità degli agenti pubblici, e non siano applicabili soltanto nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, ma anche negli eventuali giudizi che si dovessero svolgere dinanzi al giudice ordinario.

A questo proposito va sottolineato quella che, a mio parere, è la maggiore lacuna della legge, il non aver eliminato, o almeno disciplinato, il cosiddetto doppio binario; l'essere cioè le controversie di responsabilità possibile oggetto di due giurisdizioni diverse, di due processi con disciplina differente, di sentenze che possono essere (e spesso sono) tra loro contrastanti; e ciò in conseguenza di un fatto formale (o comunque non determinante), ossia che l'iniziativa processuale sia presa dall'amministrazione danneggiata o dalla procura della Corte dei conti.

Si tratta di una palese violazione del principio del *ne bis in idem*, che si trascina nel nostro ordinamento per un discutibile orientamento della Corte di cassazione, che ritiene che dallo stesso fatto illecito derivino due diverse responsabilità, l'una risarcitoria, l'altra sanzionatoria. Salvo, contraddittoriamente, stabilire che il risarcimento sia alla fine uno solo, il maggiore tra quelli stabiliti dai due giudici, il

civile (o penale) e contabile.

Non si dà il peso che meritano a due circostanze che possono, almeno la prima, divenire drammatiche: da un lato, la contemporanea esposizione a due diversi processi per lo stesso fatto, ed è *ius receptum* che la pendenza del processo determina una condizione di frustrazione per coloro che lo subiscono (il processo è esso stesso una pena); e dall'altro lato, che si ha una inutile duplicazione di attività giurisdizionale, in contrasto con la comune convinzione che tale attività sia una "risorsa limitata".

Le considerazioni qui appena accennate troveranno adeguato svolgimento nei contributi che seguono, affidati a studiosi di ottima preparazione teorica e di adeguata esperienza pratica.

Considerazioni introduttive sulla Riforma Foti

di Giovanna Colombini

(già Professoressa di Diritto pubblico, Università di Pisa)

Sommario

1. Premessa. – 2. Controllo preventivo di legittimità, funzione consultiva e controllo concomitante. – 3. La responsabilità erariale e le sue trasformazioni: la tipizzazione della colpa grave. – 4. Potere riduttivo e la questione della natura giuridica della responsabilità erariale. – 5. Le norme sanzionatorie. – 6. Meccanismi deflattivi. – 7. Responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato. – 8. Ampliamento dei giudizi ad istanza di parte. – 9. Organizzazione e riordino delle funzioni, accesso alla carriera. – 10. Copertura finanziaria.

Abstract

The entry into force of Law No. 1 of 2026, known as the Foti Reform, raises a series of interpretative and applicative issues regarding the future identity of the Court of Auditors. The law contains "Amendments to Law No. 20 of 14 January 1994 and other provisions relating to the Accounting Justice Code, as well as delegation to the Government regarding the functions of the Court of Auditors and administrative liability for damages to the public treasury." These are therefore significant changes that will impact the legal system that has been used to date for all the functions performed by the Court of Auditors.

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

1. Premessa.

L'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026 nota come Riforma Foti, pone una serie di problemi interpretativi e applicativi che riguardano il futuro identitario della Corte dei conti in quanto la legge contiene *"Modifiche alla legge 14 gennaio 1994 n. 20 e altre disposizioni relative al Codice di giustizia contabile, nonché la delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danni erariali"*. Modifiche dunque importanti che vanno a incidere sull'ordinamento giuridico cui sino ad oggi si è fatto riferimento per tutte le funzioni svolte dalla magistratura contabile. Questa la ragione che, al di là delle posizioni favorevoli o contrarie alla legge n. 1/2026, impone un approfondimento sui singoli istituti toccati e/o modificati dalla Riforma, per valutarne, anche in assenza dei decreti delegati, l'impatto sull'assetto attuale. Infatti le modifiche introdotte, come indicate già nel titolo della legge, nell'interessare la funzione giurisdizionale, la funzione di controllo e la funzione consultiva, e il relativo sistema organizzativo (quest'ultimo soltanto tracciato nei principi e criteri direttivi della delega) vanno ad interessare non soltanto l'art. 100, c. 2, Cost., e l'art. 103, c. 2, Cost., direttamente rivolti alla Corte dei conti quale organo magistratuale a rilevanza costituzionale nelle materie di contabilità pubblica, ma anche l'architettura costituzionale a tutela degli equilibri di finanza pubblica disegnata dalla riforma costituzionale del 2012 (legge n. 1/2012, modifica degli artt. 81, 97, 117, 119) e dalla relativa legge di attuazione (legge n. 243/2012) che all'art. 20 chiama direttamente in causa le funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche quali individuate in coerenza con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con il regolamento europeo n. 549/2013, SEC 2010 (art. 97, c. 1, Cost.), ai fini del coordinamento e dell'armonizzazione della finanza pubblica, dell'equilibrio dei bilanci pubblici, e del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche (art. 97, c. 1, Cost.)

Funzioni, dunque, che fanno della Corte dei conti, sia nell'esercizio delle funzioni di controllo che nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, nelle materie di contabilità pubblica, la magistratura a garanzia degli equilibri dei bilanci pubblici, della sana gestione delle risorse pubbliche e degli interessi finanziari nazionali e unionali.

Questo, in sintesi, lo stato dell'arte prima che entrasse in vigore la legge di riforma Foti.

Invero tale legge, d'ora in poi la Riforma, pur facendo riferimento alle funzioni di controllo e di giurisdizione quali previste dagli artt. 100 e 103 della Costituzione, nell'introdurre le modifiche alla legge n. 20/1994 e al Codice di giustizia contabile, non sembra tener conto, come emerge dai commenti qui raccolti sui singoli articoli della Riforma, del processo evolutivo che tali funzioni hanno avuto a seguito della riforma costituzionale del 2012, ma soprattutto non sembra tener conto che "il buon andamento" della pubblica amministrazione previsto dal secondo comma dell'art. 97



Cost., e richiamato con enfasi nella relazione di accompagnamento alla Riforma, non si declina soltanto in termini di efficienza dell'azione amministrativa nel raggiungimento del risultato ma coinvolge anche il buon andamento come declinato dal primo comma dell'art. 97 Cost., secondo il quale *"le pubbliche amministrazioni in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*.

Questo per sottolineare che una Riforma che intervenga sulle funzioni di controllo, consultiva e di giurisdizione della Corte dei conti, al fine della esenzione dalla colpa grave e dunque dalla responsabilità erariale e che ponga dei limiti al risarcimento del danno erariale causato da soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione, solleva, quanto meno, qualche dubbio di compatibilità con il dettato costituzionale disegnato dalla riforma del 2012.

Con questo commentario, si intende pertanto mettere in evidenza questi aspetti della Riforma entrata in vigore il 22 gennaio 2026, pur nella consapevolezza che, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, l'art. 3 prevede che il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi sia per la riorganizzazione sia per il riordino delle funzioni, mentre il comma 5 prevede che entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 della procedura prevista al comma 3.

Peraltro, subito dopo l'entrata in vigore della Riforma, anche disposizioni di immediata applicazione come quella relativa all'obbligo di sottoscrizione di polizze assicurative per i gestori di risorse pubbliche, ivi compreso, sul piano procedimentale e processuale, il litisconsorzio necessario per l'impresa assicurativa, è già stata oggetto di proroga al 2027 (d.l. n. 200/2025 conv. l. n. 26/2026) proprio per le problematiche applicative e finanziarie relative alla gestione del rischio da parte delle amministrazioni pubbliche. Infatti, come emerge dal contributo di **Livia Lorenzoni**, l'introduzione di tale obbligo dovrebbe, nell'intenzione del legislatore, ridurre l'effetto paralizzante derivante dal timore della responsabilità, consentendo il recupero delle somme oggetto delle sentenze di condanna della Corte dei conti. Il condizionale però è d'obbligo, posto che il mercato delle polizze sottoscritte dai soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione, già prima della Riforma ha evidenziato premi relativamente contenuti e massimali spesso inadeguati rispetto all'entità del danno erariale, ragione per la quale il meccanismo di standardizzazione introdotto dalla Riforma, vale a dire il riferimento alle due annualità come parametro di massimale, non consente ad oggi di valutare la sostenibilità economica del mercato e l'adeguatezza della copertura, nonché il relativo impatto fiscale. A questo si aggiunge, come sottolineato nel contributo di Gennaro Terracciano relativo all'ambito temporale di applicazione della Riforma,

l'ipotesi che il differimento al 2027 sia stato motivato presumibilmente da due ragioni sostanziali. La prima riconducibile al fatto che il sistema assicurativo non si sente ancora pronto ad offrire polizze adeguate. La seconda determinata dalla posizione rigida assunta dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo, che, in una nota del 26 gennaio 2026, n. 3847, ha puntualizzato alle amministrazioni statali che ai decreti di nomina di quanti si trovino a gestire risorse pubbliche sottoposti al controllo preventivo di legittimità, deve essere allegata una documentazione dettagliata dimostrativa della prevista copertura assicurativa. Come dire che a venire in rilievo non è solo la gestione del rischio da parte delle amministrazioni ma anche la gestione degli effetti finanziari che tale gestione scarica sui bilanci pubblici.

A questi aspetti oggettivamente di incertezza, si aggiunge il fatto non secondario che la magistratura contabile è recentemente intervenuta escludendo l'automatismo del potere riduttivo introdotto dalla Riforma e riaffermando il ruolo del giudice contabile nella valutazione della colpa grave quale espressione di una valutazione non meramente formale e ragionieristica (Sez. giur. Lazio, sentenza n. 82/2026). Assunto che ha portato la stessa Sezione a disapplicare le disposizioni introdotte al riguardo dalla Riforma ritenendole in conflitto con le finalità unionali.

A questa posizione assunta dal giudice contabile che, presumibilmente, è destinata a non rimanere isolata, si è aggiunta anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza n. 11 del 2026 dalla Sez. giur. Puglia, sull'art. 1, c. 1, terzo periodo della legge n. 20/1994 come modificato dalla Riforma, relativo alla tipizzazione della colpa grave in quanto in contrasto con gli artt. 3, 32, 97, c. 2, Cost. Il futuro della Riforma è dunque in divenire.

2. Controllo preventivo di legittimità, funzione consultiva e controllo concomitante

Fatta questa doverosa premessa e passando ad alcune considerazioni sul contesto che emerge dalla Riforma, a venire in rilievo sono innanzitutto le disposizioni rivolte alla funzione di controllo, nello specifico al controllo preventivo di legittimità, trattato nel contributo di Stefano Scoca e ripreso in altri contributi in riferimento alla materia dei contratti pubblici, nonché le disposizioni sulla nuova funzione consultiva, oggetto del contributo di Vanessa Manzetti. A queste si aggiunge la singolare vicenda che ha caratterizzato l'introduzione del controllo concomitante trattata da Andrea Crismani. Controllo, quest'ultimo, previsto per la prima volta dalla legge n. 15 del 2009, ripreso con alcune modifiche dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, poi escluso dal d.l. n. 44 del 2023 per gli interventi del PNRR e PNC, e poi ripreso dall'art. 3, lett. p) della Riforma come controllo su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione interessata, avente oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese.



Ora, per quanto concerne il controllo preventivo di legittimità, la modifica introdotta dalla Riforma al terzo periodo dell'art.1, c. 1, della legge n. 20/1994, finisce per attribuire agli effetti di tale forma di controllo una esenzione totalizzante dalla colpa grave. Infatti, il testo ante-riforma prevedeva che "in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità *limitatamente* ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo". Il che, se da un lato segnava il superamento del c.d. criterio dell'*indifferenza*, per altro verso circoscriveva la esenzione della colpa grave soltanto agli atti presi in esame. Ebbene per effetto delle modifiche, scompare la locuzione "*limitatamente*" e il testo ora prevede che "in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità *ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto al controllo*". E ancora che "*decorso il termine i provvedimenti divengono esecutivi e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità*". Modifiche che comportano una inedita forma di silenzio assenso esonerativa da responsabilità, estesa non solo ai profili dell'atto presi in considerazione nel controllo ma anche agli atti che ne costituiscono il presupposto logico e giuridico, senza considerare che spesso i vizi si nascondono non in ciò che c'è nelle enunciazioni amministrative ma in ciò che non c'è. Non solo la Riforma prevede anche un "ampliamento" del controllo preventivo di legittimità e con esso dell'efficacia esimente da responsabilità, ai provvedimenti di attuazione del PNRR e PNC, nonché l'individuazione nell'ambito della delega di cui all'art. 3 della Riforma, degli atti degli enti locali ritenuti di particolare rilevanza e complessità da sottoporre al controllo preventivo. Ma la Riforma va oltre, prevedendo, in materia contrattuale, che le regioni, le province e gli enti locali, con norma di legge e di statuto, adottata previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, possono sottoporre a controllo preventivo di legittimità anche una serie di atti inerenti provvedimenti di aggiudicazione provvisori, ovvero provvedimenti conclusivi di procedure di affidamento che non prevedano l'aggiudicazione formale, ecc., coniando così un controllo preventivo di legittimità *facoltativo*. Controllo sul quale la Corte dei conti ha espresso non poche perplessità essendo questo rimesso, con una formula ambigua "norma di legge o di statuto" a fonti normative diverse dalla legge statale, nonostante che la materia rientri nelle competenze riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e), g) e l), e nonostante l'esistenza di una riserva di legge in materia di forme e modalità dei controlli, desumibile dalla legislazione statale di riferimento, e in particolare dall'art. 20, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Perplessità che rendono, come emerge dal contributo di Donato Cavallo, il rapporto tra controllo e contratti pubblici



sempre più complesso, specie di fronte al carattere perentorio dei termini e la previsione che, in caso di loro inutile decorso, l'atto si intende registrato *ex lege*, con un effetto esonerativo dalla responsabilità amministrativa che determina una corrispondenza automatica tra legittimità degli atti e liceità dei comportamenti, che il giudice contabile ha sempre tenuto distinte e separate. Un controllo, dunque, che nel suo "ampliamento" richiama quel processo partecipativo della fase decisionale che la legge costituzionale n. 3 del 2001, aveva inteso eliminare con l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione che prevedeva i controlli preventivi di legittimità, e in alcuni casi anche di merito, sugli atti degli enti locali.

Resta pertanto il dubbio che l'ampliamento del controllo preventivo di legittimità e l'effetto esonerativo dalla responsabilità erariale prospettato dalla Riforma come elemento di superamento della c.d. "paura della firma" anziché garantire l'efficienza dell'azione amministrativa e la sana gestione, rischi di produrre una *overdose* di richieste di controllo il cui effetto, data la perentorietà e ristrettezza dei termini, può risolversi nel silenzio assenso e dunque in una dequotazione del principio di legalità.

Quanto alla funzione consultiva, la via percorsa dalla Riforma, come emerge dalle considerazioni svolte nel contributo di Vanessa Manzetti, pone questioni applicative sotto certi aspetti analoghe a quelle del controllo preventivo, posto che anche in questo caso la Riforma opera un ampliamento della funzione consultiva sul versante soggettivo, includendo nei soggetti legittimati a richiedere pareri oltre alle amministrazioni pubbliche (sia centrali che locali) anche gli organismi nazionali di diritto pubblico, e opera sul versante della funzione, introducendo pareri su fattispecie concrete e prevedendo l'esclusione automatica della colpa grave in caso di conformazione al parere reso. Una riforma, dunque, che va ad incidere su di un orientamento consolidato della magistratura contabile che ha sempre sostenuto il carattere generale e astratto dei pareri proprio al fine di evitare la trasformazione della funzione consultiva in una funzione di consulenza, e che ora viene messa in crisi dalla Riforma che nell'alimentare l'effetto esonerativo da responsabilità in caso di conformazione ai pareri resi su questioni specifiche, alimenta una commistione tra soluzioni prospettate dall'amministrazione e funzione consultiva. Non solo, prevedendo che il parere si intende reso negativamente in caso di mancanza di soluzione prospettate dall'amministrazione richiedente, la Riforma introduce un incentivo perché le amministrazioni si attivino in tal senso, confermando implicitamente, se ancora ce ne fosse bisogno, il carattere consulenziale, per non dire di coamministrazione che vengono ad assumere i pareri.

Diversamente si pone il controllo concomitante, svolto dal "Collegio del controllo concomitante" appositamente istituito con delibera del Consiglio di Presidenza della

Corte dei conti del 10 novembre 2021 n. 272, presso la Sezione centrale per il controllo successivo sulle gestioni delle amministrazioni statali. Infatti, va detto che le vicende legislative che ne hanno previsto l'ampliamento e successivamente la *esclusione* per gli interventi PNRR e PNC, sono state determinate essenzialmente da questioni sorte nei rapporti tra Governo e Corte dei conti. Di fronte alle raccomandazioni e ai rilievi mossi dal Collegio nelle interlocuzioni istruttorie con le amministrazioni statali circa le criticità riscontrate nell'attuazione dei progetti PNRR e PNC, il Governo, dopo aver ritenuto che le modalità con cui la magistratura contabile svolgeva detto controllo, erano prive di legittimazione perché tale controllo non era previsto dall'art. 100, c. 2, Cost., ha risolto alla radice la questione, introducendo con un decreto legge la esclusione di tale controllo dagli interventi PNRR e PNC. Ora tale controllo, ancorché non menzionato nell'art. 100, c. 2, Cost., è riconducibile al generale controllo sulla gestione previsto dall'art. 100, c. 2, Cost., e disciplinato dall'art. 3, c. 4, della legge n. 20 del 1994, differenziandosi semmai nei contenuti e nelle finalità. La Riforma nella delega di cui all'art. 3, lett. p) ha previsto il controllo concomitante ma a differenza della precedente disciplina, questo non si attiva più come iniziativa fisiologica del sistema, ma viene ricondotto a una domanda qualificata e, per di più, con una pubblicità attenuata degli atti e delle comunicazioni. In sostanza nei principi e criteri direttivi della delega si prevede che tale controllo sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo e delle stesse amministrazioni, divenendo così facoltativo nell'intento di "ridurre il rischio di conflittualità istituzionale", ma al tempo stesso divenendo privo di quelle originarie finalità per le quali era stato istituito, posto che pur essendo un controllo privo di effetti preclusivi, assumeva nelle raccomandazioni e nei rilievi inseriti nelle deliberazioni, un tenore stringente nei confronti dell'amministrazione statale interessata, di portata paragiurisdizionale. Certo è che la previsione di rimettere tale forma di controllo alla richiesta ora del parlamento, ora del governo, ora delle amministrazioni, configura, come sostiene Andrea Crismani nel suo contributo "conformazioni funzionali differenziate: più marcatamente politico-parlamentare o di referto quando attivato in nome del bilancio costituzionalmente regolato; più 'di indirizzo' quando richiesto dall'Esecutivo; più prossime a una logica di supporto/assicurazione organizzativa quando sollecitato dall'amministrazione stessa".

3. La responsabilità erariale e le sue trasformazioni: la tipizzazione della colpa grave

Le considerazioni che precedono ci portano direttamente al cuore della riforma: la responsabilità erariale e la tipizzazione della colpa grave. Il tema affrontato sotto diverse prospettive in quasi tutti i contributi e *funditus* nel contributo di Salvatore Cimini, muove dal tenore dell'art. 1 della legge di Riforma che intervenendo sull'art.



1 della legge n. 20 del 1994, introduce al comma 1, 1.1. una definizione di colpa grave, sulla falsariga dell'art. 2, c. 3 del Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, la Riforma, invece di confermare le tipologie elencate dal Codice, se ne discosta alimentando il dubbio che la successiva tipizzazione richiamata dalla legge di Riforma, possa aver abrogato quella prevista dal Codice dei contratti pubblici. In realtà, come emerge anche dal contributo di Arturo Cancrini, la differenza non implica una abrogazione tacita ma semmai una configurazione più restrittiva della colpa grave prevista dalla legge di Riforma rispetto alle tipizzazioni previste dal Codice dei contratti pubblici. Così mentre in base al d.lgs. n. 36/2023 costituisce colpa grave *"la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi"*, per la legge n. 20/1994 come modificata dalla Riforma, l'elemento psicologico si configura solo in caso di *"violazione manifesta delle norme di diritto applicabili"*, con l'ulteriore precisazione che, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una tale fattispecie, si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza, tracciando così un binario interpretativo per il giudice contabile. Il che lascia presumere che la violazione non manifesta delle norme di diritto e degli autovincoli amministrativi non sia idonea a integrare una condotta gravemente colposa ai fini dell'accertamento della responsabilità erariale. A segnare la differenza tra le diverse nozioni di colpa grave concorre anche il fatto che mentre nel Codice dei contratti si prevede anche la colpa generica ancorandola alla violazione delle regole cautelari della diligenza, prudenza e perizia; la Riforma prevede ipotesi più gravi e circoscritte quali il *"travisamento del fatto"* e l'*"affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento"*. Mentre per entrambe le discipline vale l'esclusione della responsabilità erariale nel caso in cui l'agente abbia fatto riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Ora, a parte la nebulosità del riferimento agli indirizzi giurisprudenziali o ai problemi interpretativi, se l'oggetto della condotta del soggetto in rapporto di impiego o di servizio con l'amministrazione riguarda attività svolte nelle fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, è evidente che si pone un dubbio circa la disciplina della colpa grave da applicare nel caso di responsabilità erariale: quella introdotta dalla Riforma o quella prevista dal Codice dei contratti pubblici?

Dubbio che a proposito della responsabilità amministrativa del RUP, oggetto del contributo di **Arturo Cancrini**, viene risolto richiamando l'art. 227 del Codice dei contratti pubblici laddove prevede che *"ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del Codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle*



specifiche disposizioni in essi contenute", talché le misure e della legge di Riforma e del Codice dei contratti, in questa prospettiva sarebbero destinate a coesistere.

Se così è, appare evidente che la questione della norma da applicare in tema di colpa grave in materia contrattuale, più che una questione di rapporto cronologico tra norme, è una questione di rapporto di specialità laddove la tipizzazione della colpa grave di cui al già citato art. 2, c. 3 del Codice, si pone a completamento di una disciplina improntata al principio di risultato.

Resta il fatto che sul punto non sussiste ad oggi un orientamento univoco, anche se il giudice contabile, come sottolineato dalla Corte dei conti nel parere n. 4/2025 delle Sezioni riunite in sede consultiva espresso in merito al disegno di legge A.S. 1457, (divenuto poi legge n. 1/2026) tende a preferire la formulazione di colpa grave contenuta nel Codice dei contratti, la cui portata si riconduce alle regole di prudenza, diligenza, perizia, piuttosto che a quella formulata dalla legge di Riforma in riferimento ai fatti *incontrastabilmente* affermati ovvero negati, per la ragione che tale definizione impone di riempire di contenuto interpretativo la nozione di "*incontrastabilità*" che oltre ad essere un termine atecnico non è neppure assimilabile a concetti processualmente noti come quello di "*incontrovertibilità*" o di "*inoppugnabilità*" riferiti agli atti. Uguale problematica applicativa comporta il richiamo al *travisamento* del fatto dato che trattasi di figura sintomatica dell'eccesso di potere riferita alla scelta discrezionale espressa nell'atto amministrativo piuttosto che riferita all'elemento psicologico. Anche in questo caso la legge di Riforma nell'intento di definire l'ambito della colpa grave, enunciando una figura tipizzata di colpa grave, ha finito per confondere i piani, richiamando "locuzioni" che evocano la terminologia della responsabilità civile dei magistrati di cui alla legge n. 117/1998, per la quale, giustamente, la Corte dei conti ha sottolineato "il ben diverso fondamento costituzionale rivolto a garantire l'indipendenza del magistrato nell'esercizio di una funzione giudiziaria" rispetto "all'attività dell'agente pubblico che viene in rilievo nello svolgimento di una attività amministrativa procedimentalizzata che deve invece rispondere ai principi di buon andamento (Corte costituzionale sentenza n. 164/2017).

4. Potere riduttivo e la questione della natura giuridica della responsabilità erariale

Se sul versante della tipizzazione della colpa grave, la Riforma pone problemi interpretativi e applicativi, ancora più problematici sono quelli riferiti alla disciplina del potere riduttivo. Ebbene, escluse le ipotesi di dolo e di illecito arricchimento, la Riforma introduce l'*obbligo* per il giudice contabile di ricorrere al potere riduttivo, ponendovi contestualmente limiti edittali, vale a dire ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio



accertato e comunque non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causativa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti che hanno causato il pregiudizio.

Ora la tipizzazione della colpa grave da un lato, l'introduzione di tetti al risarcimento dall'altro, nonché l'introduzione di limiti edittali al potere riduttivo divenuto con la Riforma *obbligatorio*, pongono un problema di qualificazione giuridica della responsabilità erariale, se, cioè, queste norme abbiano operato una trasformazione dell'attuale responsabilità erariale a contenuto compensativo-riparatorio in una responsabilità a carattere sanzionatorio pecuniario, o se invece, come sostenuto nelle prime sentenze emesse dal giudice contabile nella vigenza della Riforma, e in alcuni contributi di questo commentario, permanga il carattere compensativo-riparatorio. A supportare questa chiave di lettura "compensativa-riparatoria" concorrono anche i pareri espressi dalla Corte dei conti sul disegno di legge di Riforma nei quali si richiama costantemente la giurisprudenza CEDU e il principio del *ne bis in idem*.

La questione, tuttavia, non è scontata data la rilevanza delle modifiche apportate dalla Riforma e dato il riferimento fatto dal giudice contabile all'orientamento assunto dalla Corte di Strasburgo sul *ne bis in idem* (vedi i casi 2014 – 2016, *Rigolio, Grande Stevens* e *A. e B. contro Norvegia*). Infatti, tale riferimento riguarda la connotazione compensativa riparatoria della responsabilità erariale quale era venuta a configurarsi a seguito delle modifiche apportate alla legge n. 20/1994 dalla legge n. 639/1996 e, dunque, prima delle modifiche intervenute con la legge di Riforma del 2026.

Peraltro, il tema delle trasformazioni giuridiche che hanno segnato la responsabilità erariale non è affatto nuovo. Infatti, se si ripercorrono le tappe che hanno storicamente caratterizzato la responsabilità erariale, emerge con chiarezza che questa ha assunto diverse qualificazioni giuridiche prima di approdare a quella autonoma *sui generis* disegnata dal legislatore nel 1996 a modifica della legge fondamentale n. 20 del 1994.

Così nella legge di contabilità generale del 1923 n. 2440 (artt. 81, 82, 83), e nello Statuto degli impiegati civili dello Stato DPR n. 3/1957, (artt. 18, 19, 20), nonché nel T.U. sulla Corte dei conti del 1934, n. 1214 (art. 52), le regole che qualificavano la responsabilità erariale erano effettivamente quelle dell'illecito contrattuale di matrice civilistica ex art. 1218 c.c., in ragione del presupposto che sussisteva un rapporto contrattuale del dipendente nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, la cui violazione causativa di un danno configurava un illecito contrattuale a cui venivano applicate le norme del Codice civile (prescrizione decennale dell'azione risarcitoria, colpa lieve, ripartibilità del danno, responsabilità solidale, trasmissibilità

agli eredi, ecc.), con l'unica eccezione della previsione del potere riduttivo in capo al giudice contabile, non previsto per il giudice ordinario. Successivamente, l'introduzione della responsabilità erariale di soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione per danni arrecati ad enti diversi da quelli di appartenenza, e le vicende che hanno segnato la responsabilità degli amministratori degli enti locali (l. n. 142/1990, art. 58), hanno concorso a configurare la responsabilità erariale come responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.* fino a quando, con le modifiche introdotte dalla legge n. 639 del 1996 alla legge n. 20 del 1994, ritenuta appunto la legge fondamentale in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, si è approdati ad una nuova e autonoma configurazione che ne ha codificato il carattere *sui generis* costituito da una sintesi di elementi "restitutori e di deterrenza" "compensativi-riparatori" appunto un *tertium genus* riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 2022 (prescrizione quinquennale, colpa grave, carattere personale della responsabilità, intrasmissibilità agli eredi salvo il caso di illecito arricchimento del dante causa) che ha trovato il punto di equilibrio nella introduzione della colpa grave quale ripartizione del *quantum* di rischio dell'attività tra amministrazione e agente pubblico, di cui il potere riduttivo, rimesso alla valutazione discrezionale del giudice contabile, ha rappresentato l'espressione più significativa, in quanto ha consentito al giudice di tener conto, ai fini del *quantum* da risarcire a carico dell'agente pubblico, sia delle trasformazioni in atto nelle amministrazioni pubbliche (si pensi all'amministrazione di risultato), sia del contesto organizzativo in cui il dipendente si è trovato ad operare (sottodimensionamento o meno del personale), sia della complessità dell'attività che è chiamato a svolgere (si pensi ai processi di digitalizzazione e di IA che interessano tutte le amministrazioni). Ebbene l'introduzione, con la Riforma, della tipizzazione della colpa grave, del tetto al risarcimento, dei limiti edittali al potere riduttivo, sono tutti elementi che oggettivamente incidono sulla configurazione della responsabilità erariale quale sino ad ora l'abbiamo conosciuta, trasformando o comunque incidendo sul carattere "restitutorio e di deterrenza" *alias* "compensativo-riparatorio" in un carattere che evoca piuttosto quello "sanzionatorio a contenuto pecuniario".

Pertanto, anche se si vuole ritenere che queste modifiche operate dalla Riforma non modificano il carattere essenzialmente "risarcitorio" della responsabilità erariale, come sostenuto in alcuni contributi, rimane il dato inconfutabile che il *quantum* di *risarcimento* definito in relazione al rischio tra amministrazione e agente pubblico con la Riforma non è rimesso alla valutazione discrezionale del giudice, come accadeva *ante* Riforma, ma è ancorato ai limiti edittali posti dalla Riforma che rendono il ristoro per l'amministrazione che ha subito il danno una misura svincolata dal danno, e per questo più vicina a una sanzione a contenuto pecuniario. Il che ovviamente non significa che prima della Riforma i danni accertati erano interamente

risarciti, anzi dalle stime fatte risulta che solo una minima parte dei danni accertati è stata risarcita, ma comunque se ne conosceva l'entità e la riduzione dell'addebito stabilita dal giudice consentiva di comprendere come il quantum risarcibile rispetto al danno causato, rispondesse a criteri di ragionevolezza e proporzionalità che, con la Riforma, sembrerebbero fortemente contratti.

Peraltro, resta tutto da verificare, visto lo slittamento al 2027, quanto del danno accertato possa essere coperto dai massimali dell'assicurazione obbligatoria sottoscritta dal dipendente pubblico, e quanto si scarichi sull'amministrazione e sulla collettività. E ancora, resta da considerare quale sarà l'impatto sulla finanza pubblica nei casi in cui ad essere coinvolti siano soggetti privati beneficiari di contributi nazionali o europei, le cui regole (art. 325 TFUE) prevedono l'obbligo di restituzione integrale all'Unione europea da parte dello Stato italiano. Aspetti questi che se, per un verso, spiegano la posizione assunta dal giudice contabile in ordine alla disapplicazione della norma introdotta dalla Riforma perché ritenuta in contrasto con l'ordinamento nazionale e unionale, per altro verso aprono una questione di compatibilità della Riforma con il disegno costituzionale del 2012 sugli equilibri di bilancio e sulla sostenibilità del debito, risolvibile innanzi alla Corte costituzionale.

5. Le norme sanzionatorie

A questi problemi applicativi se ne aggiunge un altro relativo a quanto disposto dalla Riforma, in ordine alla possibilità di disporre, nella sentenza definitiva di condanna a carico del dirigente o del funzionario, in relazione alla gravità della colpa, un periodo di sospensione dalla gestione delle risorse pubbliche compreso tra sei mesi e tre anni con assegnazione del dirigente o del funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca.

Ora, a parte il fatto che la disposizione (art. 1 *novies* l. n. 20/1994 introdotto dalla Riforma) che impone la destinazione del funzionario o del dirigente "sospeso" ad attività di ricerca e di studio scarica sull'amministrazione non pochi problemi di carattere organizzativo e funzionale, che potrebbero comportare anche oneri finanziari di cui l'amministrazione deve farsi carico provvedendo a disporre la copertura in bilancio, c'è da dire che la Riforma non chiarisce affatto alcuni aspetti che sono invece rilevanti per i rapporti tra giudice contabile e amministrazione. Infatti, come evidenzia Francesco Tuccari nel suo contributo, non viene esplicitato in cosa consista l'inciso rimesso alla valutazione del giudice "nei casi più gravi", né viene chiarito, visto che il fattore tempo nel caso di specie è fondamentale, il rapporto tra sentenza di condanna e obbligo per l'amministrazione di concludere il procedimento per la responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 165/2001 entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza. Peraltro, al riguardo la Corte dei conti nel parere espresso sul disegno di

legge di riforma (delibera n. 3/2024/CONS) oltre ad esprimere dubbi sulla applicazione dell'art. 21 ai funzionari ha evidenziato che "se la pronuncia della Sezione giurisdizionale è destinata a costituire il presupposto di misure che il datore di lavoro è chiamato ad adottare, in contraddittorio con il dipendente" non può, continua la Corte, non escludersi che dalla applicazione possano derivare anche criticità relative al possibile sorgere di controversie causative di problemi di riparto tra giurisdizioni, richiamando al riguardo la sentenza della Cassazione S.U. n. 13305/2024.

Tutti aspetti sui quali sono stati avanzati dubbi di costituzionalità, richiamati nel contributo di Terracciano e dalla stessa magistratura contabile, sia per l'indeterminatezza dei presupposti e dei criteri per la scelta discrezionale sull'applicazione o meno della sanzione, sia per il fatto che il potere sanzionatorio in capo al giudice "sembra essere una mera facoltà pur in presenza dei casi più gravi", sia infine "per l'applicazione della sanzione anche a fattispecie per le quali la condotta è stata posta in essere in assenza della previsione sanzionatoria, in violazione del principio di legalità".

Sempre rimanendo nell'ambito delle norme sanzionatorie, trattate da Francesco Tuccari, merita ricordare anche l'art. 4 della legge di Riforma relativo a disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR e PNC. La norma prevede che nel caso si verifichi un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo lordo. La norma prosegue disponendo che la sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del Codice di giustizia contabile, vale a dire secondo il rito relativo alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria di cui agli artt. 133 - 136. Ora la previsione di uno specifico rito per le responsabilità sanzionatorie a contenuto pecuniario tocca un aspetto che coinvolge un problema più generale non affrontato dalla Riforma ma che potrebbe essere considerato in fase di attuazione delle deleghe previste all'art. 3. Si tratta della distinzione che è venuta a configurarsi, nell'ambito della legislazione riferita a specifici settori dell'amministrazione, tra "tipizzazione" di attività amministrative alle quali viene ricollegata genericamente la conseguenza della responsabilità amministrativo-contabile (*rectius* erariale) e "tipizzazione" di attività amministrative illegittime in funzione puramente sanzionatoria.

Tutti aspetti, è bene sottolinearlo, che non vanno confusi con la modifica operata dalla Riforma delle regole giuridiche della responsabilità erariale (colpa grave tipizzata, tetti al risarcimento, limiti edittali al potere riduttivo) e con gli effetti che tali regole determinano sulla permanenza o meno del carattere compensativo-

riparatorio come sino ad ora l'abbiamo conosciuto, ma che riguardano la violazione di una *norma di azione* da cui il legislatore fa derivare automaticamente una sanzione pecuniaria del tutto scollegata per nesso causale all'eventuale pregiudizio erariale che da quel comportamento attivo od omissivo ne sia derivato.

Questo spiega perché il legislatore all'art. 4 della Riforma, abbia "fatto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità erariale" e abbia ricondotto l'applicazione della sanzione di 150 euro al Rito speciale, anche se, è del tutto evidente che l'aver richiamato il rito speciale per l'applicazione della sanzione pecuniaria appare del tutto ultroneo, dato che trattandosi di interventi concernenti PNRR e PNC, espressione dell'amministrazione di risultato, tale sanzione ben poteva rientrare nel potere sanzionatorio dell'amministrazione quale soggetto attuatore.

6. Meccanismi deflattivi

Una nota meritano i meccanismi deflattivi del contenzioso previsti all'art. 3, lett. n) che consentono "all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, prima della citazione in giudizio, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero". La norma sulla quale la Corte dei conti si è espressa favorevolmente ritenendo che tale potenziamento costituisca una valida *alternativa* alle misure proposte sulla responsabilità erariale (il riferimento era al disegno di legge di riforma), non è del tutto chiara sui termini della sua applicazione, se cioè deve ritenersi che sia un meccanismo del tutto nuovo che interviene nella fase preprocessuale, senza precludere le ipotesi di ricorso al rito abbreviato previste dal Codice di giustizia contabile, ovvero se il tenore del criterio direttivo della delega miri ad abrogare l'art. 130 del Codice di giustizia contabile. Anche in questo caso il criterio direttivo è del tutto generico e non fa alcun riferimento né al raccordo con il nuovo sistema della responsabilità erariale introdotto dalla Riforma, né con la disciplina dei meccanismi in funzione deflattiva disciplinati dall'art. 130 – 132 del Codice di giustizia contabile.

Il tema, trattato nel contributo di Chiara Cacciavillani e Jacopo Bercelli, è di estrema rilevanza e, se non raccordato al nuovo sistema della responsabilità erariale, rischia di determinare un cortocircuito normativo.

Ebbene, sino all'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, la possibilità di una apposita definizione agevolata dei giudizi di responsabilità erariale era prevista soltanto in appello con esclusivo riferimento alla sentenza di condanna di primo grado. Al riguardo la legge n. 266/2005, disponeva ai commi 231 - 233 che "*con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per i fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata una sentenza di condanna possono chiedere*

alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza. La sezione di appello con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma e, in caso di accoglimento, la disciplina determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento". Tale meccanismo, non del tutto innovativo se si considera che in materia tributaria, è previsto l'istituto della conciliazione giudiziale, poteva essere attivato soltanto in presenza di alcune condizioni (sentenza di condanna in primo grado, periodo temporale in cui era stata tenuta la condotta illecita, impugnazione in appello) in assenza delle quali non era possibile attivarlo.

L'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, e nello specifico la previsione agli artt. 130 - 132, di un rito alternativo al rito ordinario previsto per i giudizi di responsabilità erariale, ha in sostanza stabilizzato l'istituto del c.d. "condono contabile" sulla cui compatibilità con l'assetto ordinamentale si era espressa favorevolmente anche la Corte costituzionale (sentenza n. 183/200) rigettando le eccezioni di incostituzionalità delle disposizioni censurate e affermando che queste non limitavano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di definizione, ma richiedevano una valutazione del giudice di tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado. L'art. 14 del d.l. n. 102/2013, disponeva poi l'estensione del c.d. condono contabile anche ai giudizi pendenti relativi a fatti illeciti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2006.

Ebbene il Codice di giustizia contabile con l'art. 130 interviene sul tema, sistematizzando l'istituto sia nel primo grado di giudizio che in grado di appello, introducendo il rito abbreviato, vale a dire il rito finalizzato ad ottenere la definizione del procedimento- richiesta del convenuto con l'accordo del pubblico ministero contabile, sulla base di una delibazione del merito della controversia limitata all'analisi della gravità della colpa e dell'entità del danno in funzione della determinazione, da adottare con decreto assunto previa camera di consiglio da tenere in contraddittorio con le parti, del *quantum* di denaro che potrà essere versato in un'unica soluzione entro un termine perentorio non superiore a trenta giorni, per la chiusura della controversia che avverrà con sentenza non impugnabile che provvederà anche sulle spese di giudizio. La norma prevede anche, che nel caso in cui la richiesta di rito abbreviato non venga accolta o la somma agevolata non venga versata nel termine perentorio fissato dal decreto, il giudizio prosegua secondo il rito ordinario. Inoltre, per giurisprudenza costante, è stato ritenuto che il decreto con il quale viene decisa la richiesta di rito abbreviato, essendo finalizzato ad una funzione

deflattiva del contenzioso diretta all'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, non sia reclamabile (Corte dei conti, sez. I, sent. n. 289/2007).

Ne consegue che in via teorica la previsione dell'art. 3, lett. n) della Riforma relativo all'introduzione di istituti deflattivi, non applicabili nei casi di dolo o di indebito arricchimento, è pienamente condivisibile e, soprattutto, è effettivamente una misura deflattiva. Tuttavia, raffrontando la indeterminatezza e genericità del criterio direttivo previsto dalla Riforma e il tenore degli artt. 130 - 132 del Codice di giustizia contabile, si pongono problemi applicativi non irrilevanti sia in relazione alla individuazione della fase del processo sia sul quantum oggetto del meccanismo deflattivo.

Infatti, l'art. 130 del Codice di giustizia contabile prevede l'applicazione del rito abbreviato al convenuto in giudizio, dunque a seguito dell'atto di citazione, o addirittura nel caso sia stata pronunciata sentenza di condanna, mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione, somma che, in grado di appello, non può essere inferiore al 70 per cento, per quei soggetti nei confronti dei quali sia stata pronunciata sentenza di condanna.

L'art. 3, lett. n) della Riforma prevede invece che il meccanismo deflattivo intervenga nella fase preprocessuale "istruttoria" dell'invito a dedurre, dunque prima della citazione in giudizio e previo parere del pubblico ministero contabile, risolvendosi nel pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre. Si tratta, pertanto, di uno strumento deflattivo alternativo alla fase processuale attualmente prevista dal Codice di giustizia contabile, ragione per la quale l'importo da condonare non può né richiamarsi a quanto stabilito dall'art. 130 del Codice (50% e 70%) né al 30 per cento introdotto dalla Riforma all'art.1, *octies* della legge n. 20/1994, essendo quest'ultimo riferito al caso di condanna per accertata responsabilità erariale. Inoltre, considerato che il criterio direttivo fa salvo il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero, resta da chiedersi se, nel caso in cui il pubblico ministero contabile non abbia rilasciato il proprio concorde parere sulla somma, questo in realtà sia vincolante determinando *tout court* una condizione preclusiva al ricorso al meccanismo deflattivo o se, invece, se il dissenso espresso dal pubblico ministero sia contestabile da parte dell'incolpato. In tal caso si potrebbe profilare una situazione in cui, una volta fallito il "meccanismo deflattivo alternativo", l'incolpato potrebbe avvalersi dell'art. 130 del Codice, previo atto di citazione in giudizio.

Siamo ovviamente nel campo delle supposizioni visto che il criterio direttivo praticamente si configura come una *delega in bianco* della cui compatibilità con il dettato costituzionale è lecito dubitare. Peraltro, il problema della costituzionalità di principi e criteri direttivi evocativi di una delega in bianco è un aspetto ricorrente

nella legge di Riforma, come ha ben evidenziato **Francesco Cardarelli** nel suo contributo.

7. Responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato

A chiusura della disciplina introdotta dalla Riforma in materia di responsabilità erariale, merita una considerazione a parte l'art. 5 che introduce una modifica all'art. 19 della legge n. 103/1979, in materia di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato. Argomento affrontato da Vinicio Brigante e Sonia Caldarelli, nel quale si evidenzia che tale modifica comporta anche in questo caso problemi interpretativi e applicativi.

Infatti, la modifica che l'art. 5 apporta al citato articolo 19, concerne l'introduzione di un ulteriore comma secondo il quale *"La responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato è disciplinata dalla legge n. 117/1988, i cui principi, ivi compresi i limiti dettati dall'art. 8, c. 3, della predetta legge, si applicano anche alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20"*. Ora l'art. 8 in questione riguarda il risarcimento dei danni cagionati a terzi nell'esercizio della funzione giudiziaria e disciplina l'azione di rivalsa esercitata innanzi al giudice ordinario dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di condanna dell'amministrazione per fatto del proprio dipendente. In particolare, tale articolo individua l'ammontare massimo entro il quale l'autore del danno è chiamato a rispondere in misura non superiore a una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito al tempo in cui l'azione di risarcimento è proposta, anche se dal fatto è derivato danno a più persone e queste hanno agito con distinte azioni di responsabilità (art. 8, c.3).

La norma pone dunque problemi interpretativi, anche se in via generale consente di ritenere che sussiste nei confronti dell'Avvocatura dello Stato la giurisdizione contabile, sia quando si arrechi danni alla stessa, in questo caso il danno è diretto, sia quando, in ragione della peculiarità delle attività di cui è titolare l'Avvocatura, si arrechi un danno ad una amministrazione che la stessa rappresenta *ex lege* o per mandato. In tal caso si verterebbe nel c.d. danno obliquo. In entrambi i casi verrebbe comunque a configurarsi un rapporto di servizio.

Semmai di fronte al fatto che le ipotesi di responsabilità erariale potrebbero essere innumerevoli e difficilmente identificabili astrattamente, quello che viene a configurarsi in termini critici è l'equilibrio tra sindacato contabile e autonomia della funzione, posto che a venire in rilievo è la condotta difensiva statale, e dunque l'accertamento se questa sia svolta e condotta nel rispetto dei doveri di diligenza, correttezza e legalità. L'Avvocatura dello Stato è, infatti, titolare di una propria autonomia strutturale, ai sensi del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello

stato, di cui al R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 che si estende alle funzioni esercitate e pertanto la responsabilità erariale si potrebbe configurare solo in presenza di violazioni macroscopiche, omissioni significative o condotte gravemente colpose, idonee a produrre un danno erariale.

In questo contesto, come ha sottolineato la Corte dei conti nel parere reso sul disegno di legge, il richiamo all'art. 8 rende incerto l'accostamento alla disciplina della responsabilità erariale, posto che il giudice contabile comunque incontra un limite strutturale determinato dalla natura stessa della funzione difensiva dell'Avvocatura dello Stato, caratterizzata da autonomia tecnico-professionale, che impedisce un sindacato generalizzato sulle scelte strategiche o sulle valutazioni giuridiche. La Corte dei conti deve, infatti, garantire un bilanciamento tra la protezione dell'interesse finanziario e la salvaguardia dell'autonomia tecnico-professionale della funzione difensiva in senso ampio, al fine di evitare che il sindacato contabile assuma la veste di un'attività sostitutiva delle scelte tecnico-giuridiche, e al fine di garantire, per quanto possibile, aderenza tra l'attività pubblica difensiva e l'interesse erariale dello Stato. Si tratta, pertanto, di individuare indici interpretativi idonei a orientare l'esercizio della funzione giurisdizionale in modo coerente con la specialità delle funzioni e dell'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato e con i principi che caratterizzano la fisiologia della responsabilità erariale a seguito della Riforma. L'obiettivo è sicuramente ambizioso ma resta il nodo da sciogliere della misura del risarcimento, posto che il limite posto dall'art. 8 della legge del 1988, n. 117, non pare compatibile con quello previsto dalla Riforma.

8. Ampliamento dei giudizi ad istanza di parte

Su di un piano diverso si pone la previsione all'art. 3, lett. m, della Riforma, di ampliamento dei giudizi ad istanza di parte. Infatti, l'ampliamento di tali giudizi non è una questione meramente processuale ma riflette una più ampia tensione sistematica, come emerge dalle considerazioni svolte nel contributo di Loredana Giani e Giovanna Colombini. Infatti, 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 delimitare l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in un sistema plurigiurisdizionale. In tale prospettiva l'ampliamento di tali giudizi assume un valore paradigmatico poiché rappresenta il punto di intersezione tra la dimensione oggettiva della materia contabile e la dimensione soggettiva della tutela giurisdizionale. Il problema semmai che salta all'evidenza è che la Riforma, anche in questo caso, nulla dice sui criteri direttivi della delega per cui non è dato sapere in quale direzione andrà l'ampliamento dei giudizi previsti dall'art. 172 del Codice di giustizia contabile se, cioè, nella individuazione di nuove categorie di giudizi ad istanza di parte o nella



direzione di individuare un criterio qualificatorio generale delle materie di contabilità pubblica riconducibili all'ambito dei giudizi ad istanza di parte. Certamente quale che sia la scelta del legislatore delegato, il riferimento alle *materie di contabilità pubblica e ai soggetti privati e pubblici legittimati a ricorrere a tali giudizi* previsto alla lett. d) dell'art. 172 del Codice, fa di questo articolo una norma processuale aperta che, proprio perché tale, lascia spazio sia all'individuazione dei soggetti legittimati a fare ricorso sia alla tipologia dei giudizi da ricondurre alla categoria dei giudizi ad istanza di parte. Semmai il rischio che potrebbe materializzarsi è quello che il legislatore delegato ravvisi nel criterio direttivo dell'ampliamento, una clausola in bianco rimessa alla discrezionalità illimitata del legislatore. Rischio che potrebbe essere superato se si riconduce l'ampliamento all'elemento che caratterizza tutte le fattispecie enunciate dall'art. 172 del Codice alla lett. a) ricorsi contro provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore in materia di rimborso di quote di imposte inesigibili, lett. b) ricorsi contro ritenute cautelari su stipendi ed emolumenti di funzionari e agenti statali, lett. c) ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'art. 211 del Codice di giustizia contabile. Tutte fattispecie che 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 talché la giurisdizione della Corte dei conti si attegga quale giurisdizione sul rapporto e non sull'atto. In questa prospettiva l'elemento differenziale non risiederebbe, dunque, nella forma dell'azione ma nell'oggetto sostanziale della controversia. Tutto ahimè dipende dalla scelta che intenderà fare il legislatore delegato, se mantenere la centralità dei giudizi di responsabilità erariale e dei giudizi di conto, o se invece valorizzare i giudizi ad istanza di parte facendo del giudice contabile il giudice delle controversie patrimoniali e/o esattoriali nelle materie di contabilità pubblica. È necessario dunque che il legislatore, visto che intende ampliare tali tipologie di giudizi, individui, in fase di attuazione della delega, un criterio che, sulla falsa riga dei blocchi di materie di cui all'art. 133 c.p.a., per la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, delinei le materie di contabilità pubblica riconducibili ai giudizi ad istanza di parte, quale riserva di giurisdizione a favore del giudice contabile.

9. Organizzazione e riordino delle funzioni, accesso alla carriera

Passando all'art. 3 della legge di Riforma relativo alla delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte, a venire in rilievo sono i principi e criteri direttivi relativi sia agli aspetti riorganizzativi delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali ripartite in Collegi con



provvedimenti del Presidente, sia alla funzione requirente .

Per quanto riguarda la previsione sia a livello centrale che regionale di sezioni che svolgono *unitariamente* le funzioni di controllo, consultive e giurisdizionali, la magistratura contabile ha espresso non poche perplessità (Risoluzione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 17/4/2025). Infatti, sottolinea la Corte, una soluzione del genere, determina una commistione tra funzioni separate anche a livello costituzionale essendo le prime disciplinate dal Titolo IV (le magistrature) e le seconde dal Titolo III-sezione III (Organi ausiliari) che potrebbe pregiudicare la specializzazione dei magistrati e determinare situazione di incompatibilità nell'esercizio delle distinte sezioni".

Peraltro l'idea di creare, una pluralità di Sezioni promiscue, abilitate a svolgere *unitariamente* funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, nonché di attribuire al Presidente il potere di ripartire le Sezioni in Collegi, senza alcuna indicazione dei criteri, porta con sé il rischio che tale potere unito alla promiscuità e alla rotazione obbligatoria dei magistrati nell'ambito della medesima Sezione (lett. f) vada a rivelarsi lesiva dei principi di autonomia, di indipendenza e di inamovibilità della magistratura contabile e dunque vada a toccare gli artt. 107 e 108 della Costituzione.

Tema questo sensibile che richiama alla memoria la storica sentenza n. 29 del 1995, quando la Corte costituzionale ebbe ad affermare che le funzioni di controllo e di giurisdizione pur essendo affidate alla medesima magistratura vanno tenute distinte in quanto diversi sono gli obiettivi perseguiti e gli interessi tutelati: le funzioni di controllo mirano a verificare la regolarità, trasparenza ed efficienza nell'uso delle risorse pubbliche mentre le funzioni giurisdizionali sono finalizzate all'accertamento della responsabilità erariale e si svolgono nel rispetto del principio del contraddittorio e delle garanzie processuali.

Analoghi dubbi di costituzionalità si pongono in ordine alla organizzazione *unitaria* delle funzioni della Corte dei conti a livello regionale, aggravati in questo caso dalla genericità dei criteri direttivi enunciati all'art. 3, lett. c) in ordine all'organizzazione territoriale delle funzioni della Corte. Infatti, la norma nel riferirsi alla Sezione abilitata a svolgere dette funzioni usa ambiguamente il termine "*presidi territoriali*" non ancorato ad alcun criterio. Ora, a parte il fatto che il carattere generico e vago del criterio direttivo si pone in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, viene da chiedersi se questa è una svista terminologica dovuta alla grossolana tecnica legislativa seguita, o se invece tale termine sottende il superamento della dimensione regionale della Corte dei conti. In questo secondo caso, come sottolineato nei contributi di **Marina D'Orsogna** e **Gianmarco Cialone** e per gli aspetti inerenti la disciplina delle carriere della magistratura contabile nel contributo di **Loredana Giani**, si profilerebbero aspetti di incompatibilità sia con i principi costituzionali di



unità economica e giuridica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, sia con la necessaria articolazione costituzionale dei poteri pubblici sul territorio ai sensi degli artt. 5, 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione, al punto che la riorganizzazione strutturale prospettata dalla Riforma rischia di produrre, come sottolinea **Giani**, una segmentazione sostanziale delle funzioni e una gerarchizzazione interna non formalmente dichiarata ma potenzialmente idonea ad incidere sull'indipendenza del singolo magistrato, erodendo quella unità del ruolo proprio attraverso quelli che sembrerebbero solo meccanismi organizzativi finalizzati esclusivamente all'efficienza della magistratura contabile.

Ma se la riorganizzazione delle funzioni di controllo, consultive, di referto e giurisdizionali, presenta aspetti di dubbia costituzionalità che dovrebbero essere considerati in sede di attuazione della delega, non meno problematici si presentano i criteri direttivi relativi alla funzione requirente. Infatti, la Riforma introduce disposizioni tese ad introdurre una rigida struttura gerarchica tra la Procura generale e le Procure "territoriali" che, secondo la Corte dei conti, comporterebbe un processo di dequalificazione delle figure dei procuratori regionali non compatibile con l'art. 108 della Costituzione. E in effetti, l'analisi svolta da **Aristide Police** e **Emanuele Fratto Rosi Grippaudo**, evidenzia che la soluzione adottata dal legislatore di modificare in modo sostanziale l'assetto esistente delle procure, altera sia il profilo strutturale che il profilo funzionale. Sul versante strutturale, l'eventuale riorganizzazione territoriale combinata con il "confinamento alla sola funzione requirente potrebbe determinare un assetto organizzativo disarmonico". Sul versante funzionale, il meccanismo dell'obbligo della firma congiunta a pena di nullità su atti fondamentali dell'azione contabile, la previsione della possibilità di avocazione dei procedimenti in assenza di una definizione chiara dei criteri, o il c.d. affiancamento, potrebbero determinare sul piano procedurale ritardi nella gestione dei fascicoli, e atteggiamenti eccessivamente cautelativi ai limiti della costituzionalità. A tutto questo si aggiunge, alla lett. f) dell'art. 3 della Riforma, il *divieto* di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti. Ora un tema del genere avrebbe meritato ben altra attenzione specie se si considera che la magistratura contabile già da tempo ha fissato, con proprio regolamento interno, i criteri per le assegnazioni dei posti di funzione. In particolare il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con diverse deliberazioni, l'ultima della quali è la delibera n. 231 del 2019, ha definito i *Criteri per le assegnazioni a posti di funzione di magistrati con qualifica inferiore a presidente*, disponendo (art. 2, c. 4) che "sono dichiarate *inammissibili* le domande dei magistrati in servizio presso la procura regionale ai posti di funzione presso la sezione giurisdizionale della stessa regione, di quelli in servizio presso la Procura generale ai posti di funzione presso le Sezioni centrali di appello e quelle delle magistrati in servizio presso l'ufficio della Procura generale d'Appello per la regione siciliana ai

posti di funzione presso le sezioni giurisdizionali d'Appello per la Sicilia, qualora non siano trascorsi almeno due anni dalla cessazione di dette funzioni". In tal modo la Corte dei conti pur ponendo dei limiti (temporali e regionali) al passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante, non ha salvaguardato l'unitarietà dell'accesso alla carriera magistratuale. Viceversa, l'art.3 della legge di Riforma, introducendo tra i principi e criteri direttivi della delega il "*divieto*" di passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante è andato oltre, evocando chiaramente il tema della separazione delle carriere oggetto del testo costituzionale "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, per la magistratura ordinaria*". Testo respinto dall'esito referendario, e con esso le proposte di revisione costituzionale degli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 Cost. Per cui anche se tale riforma era riferita alla magistratura ordinaria, l'aver inserito nella Riforma delle funzioni della Corte dei conti il divieto di passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante, potrebbe porre problemi sul criterio di attuazione della delega. Peraltro, questo implicito richiamo alla separazione delle carriere della magistratura ordinaria inserito nella riforma costituzionale che non ha superato l'esito referendario, sembrerebbe trovare riscontro anche nella successiva lett. g) dell'art. 3, quando nel fare riferimento alla regolamentazione delle procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile il legislatore introduce un distinguo laddove inserisce il termine di congiunzione *anche* requirente. L'assonanza con le vicende riguardanti la magistratura ordinaria, viene ad essere confermata dalla previsione esplicita, per l'accesso alla magistratura contabile, di prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per la magistratura ordinaria.

Il tema dell'accesso alla magistratura contabile, insieme alle modifiche introdotte dalla Riforma alle funzioni di controllo e di giurisdizione, è dunque un tema cruciale per il futuro identitario della Corte dei conti.

Ora le funzioni della Corte dei conti hanno nella costituzione il loro fondamento. Infatti, il costituente ha previsto negli artt. 100, e 103 della costituzione le funzioni di controllo e di giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica. Da tali disposizioni emerge che la Corte dei conti è espressione di un modello istituzionale *unitario*, che sin dalla sua istituzione nel 1862, ha garantito, nell'esercizio delle "seppur" distinte funzioni di controllo e di giurisdizione, la tutela degli equilibri di finanza pubblica e il corretto uso delle risorse pubbliche.

In sostanza la magistratura contabile, chiamata a dare attuazione a queste funzioni costituzionalmente previste, non può essere considerata, in materia di accesso, come sottolinea **Ruggiero Di Pace** nel suo contributo, una mera opzione organizzativa ma deve essere considerata come organo a rilevanza costituzionale chiamato ad esercitare attribuzioni di rango costituzionale. Infatti, anche la Corte costituzionale,



intervenendo in tema di indipendenza della magistratura contabile ha avuto modo di affermare che l'adozione di norme ordinamentali che riguardino la Corte dei conti, deve essere in grado di assicurare "un sufficiente livello di autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato, escludendo ingerenze del potere esecutivo nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni". E ancora che, in quanto organo a rilevanza costituzionale, dispone di un potere di autorganizzazione che si esprime attraverso il riconoscimento di un potere regolamentare. Pertanto, il divieto previsto dalla delega di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, potrebbe limitare in modo irragionevole l'accesso alla magistratura contabile e, come ribadito dalla Corte dei conti nei diversi pareri espressi sul disegno di legge, ostacolare la progressione di carriera dei magistrati, introducendo rigidità organizzative non necessarie e non coerenti con la specialità della giurisdizione. Non solo, un divieto del genere potrebbe concorrere ad aggravare l'efficienza complessiva del sistema e generare disparità di trattamento rispetto a soggetti provenienti da altre magistrature. A questo si aggiunge il fatto che la mancanza o la poca chiarezza di criteri predeterminati nella definizione delle prove di accesso, potrebbe dar luogo, secondo la magistratura contabile, a forme di selezione opaca o soggettive non coerenti con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione. Analoghe perplessità in termini di buon andamento, potrebbero derivare dalla introduzione di organici rigidi e di limiti numerici per le posizioni direttive e semidirettive, nonché per le c.d. figure apicali o sub-apicali se non correlate ad effettive esigenze organizzative e ad una "chiara pianificazione" del fabbisogno. A chiudere il disegno tracciato dalla delega interviene la disposizione che introduce un limite temporale ai mandati del Presidente e del Procuratore Generale, limite oggettivamente del tutto "eccentrico" e "irragionevole" rispetto alla disciplina vigente per i vertici delle altre magistrature.

Certo è che dalle considerazioni svolte sugli aspetti di organizzazione delle funzioni, di accesso e di carriera della magistratura contabile, emerge un dato oggettivo: la mancanza di un adeguato fondamento legislativo della delega conferita al Governo, mancanza che potrebbe determinare una violazione della riserva di legge in materia di ordinamento delle giurisdizioni speciali prevista dall'art. 108, c. 2, della Costituzione.

10. Copertura finanziaria

La riforma costituzionale del 2012 dispone all'art. 81, che qualsiasi legge che comporti nuovi o maggiori oneri finanziari deve indicare contestualmente i mezzi per farvi fronte in modo da garantire il rispetto dei vincoli a presidio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità finanziaria. La domanda che sorge spontanea è se la legge n. 1 del 2026, con l'ambizioso fine di riformare tutte le funzioni della Corte dei

conti e di riordinarne l'organizzazione, per rendere più efficiente la magistratura contabile, rispetti questi vincoli costituzionali.

Il dubbio ovviamente sorge non soltanto perché per la dimensione della Riforma appare poco credibile il richiamo alla clausola di invarianza finanziaria ma perché è la stessa legge a non crederci. Infatti, mentre l'art. 3, c. 7 dichiara espressamente che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri, il successivo comma 9 autorizza una spesa annua di due milioni di euro a decorrere dal 2026 con copertura individuata nel fondo speciale del MEF, e il comma 8 dispone che i decreti legislativi delegati che comportano oneri finanziari possano essere emanati soltanto dopo l'approvazione di provvedimenti di copertura finanziaria, ricorrendo alla tecnica normativa contemplata dall'art. 17, c. 2, della legge n. 196/2009, vale a dire l'obbligo di operare una quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione dei decreti delegati e la subordinazione di questi a provvedimenti legislativi che stanino le occorrenti risorse finanziarie. Sembrerebbe pertanto che sul piano della copertura finanziaria il richiamo fatto alla legge n. 196/2009, costituisca una garanzia del rispetto dei vincoli finanziari previsti dagli artt. 81 e 97 della Costituzione. In realtà non è affatto tutto risolto.

Sul punto è intervenuta la Corte dei conti per approfondire il grado di coerenza del complesso delle coperture rilevando che ancor prima della attuazione dei decreti delegati, il quadro complessivo di riorganizzazione delle funzioni sia a livello centrale che periferico, implica "costi logistici, di personale, di gestione informatica e di allocazione di competenze", nei confronti dei quali non è prevista alcuna copertura. Né si può ritenere sufficiente la clausola di invarianza finanziaria per ritenere che sia rispettato l'art. 81 della Costituzione. Infatti, la previsione che l'incremento dell'esercizio delle funzioni di controllo e consultive, sia coperto con risorse disponibili a legislazione vigente senza che sia prevista una istruttoria diretta a verificare l'impatto finanziario dell'attuazione di tali norme pone problemi di coerenza con il dettato costituzionale. A questo si aggiunge quello che la Corte dei conti definisce effetto indiretto come minori entrate determinato dal nuovo assetto delle responsabilità erariali e dai limiti al risarcimento, nonché dall'estensione delle nuove norme ai giudizi contabili in corso o definiti con sentenza non passata in giudicato. Peraltro, proprio a causa delle problematiche non solo applicative ma anche finanziarie relative alla gestione del rischio da parte delle amministrazioni pubbliche, il legislatore subito dopo l'entrata in vigore della Riforma è intervenuto, come si è visto, per rinviare al 2027 l'applicazione dell'obbligo di sottoscrizione delle polizze assicurative da parte dei soggetti in rapporto di impiego o di servizio che gestiscono risorse pubbliche. Quanto alla disposizione che estende retroattivamente la disciplina prevista in tema di rivalsa degli avvocati e procuratori dello stato anche nei confronti dei procedimenti conclusi ma non eseguiti, è probabile che, come

paventato dalla Corte dei conti, questo si traduca in un obbligo per l'amministrazione di restituzione delle somme incassate.

Un'ultima notazione merita, infine, la singolare procedura prevista all'art. 3 comma 6 della legge di Riforma. La norma prevede che, nelle more dell'attuazione, l'assegnazione del personale alle varie sedi da parte del Consiglio di Presidenza deve dare priorità alle funzioni consultive e di controllo. Ebbene, vien da chiedersi qual è la *ratio*? La risposta è evidente: dare priorità ad alcune funzioni prima che sia completato il quadro ordinamentale non ha alcuna *ratio* se non quella di minare il principio di buon andamento sancito dalla Costituzione.

La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa

di Salvatore Cimini

(Professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Teramo)

Sommario

1. Le modifiche legislative all'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa: l'efficacia scriminante di controlli e pareri. – 2. Le novità introdotte dall'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76: la nuova nozione di dolo. – 3. La delimitazione normativa della colpa grave tra esigenze di certezze interpretative e rischi di irrigidimento. – 4. Le definizioni normative di colpa grave: il disallineamento tra l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 1 della legge n. 1/2026. – 5. Punti di contatto tra le due normative. – 6. Criticità della nozione di colpa grave ex art. 2 del Codice dei contratti: la (mera) violazione delle norme di diritto e degli autovincoli. – 7. La definizione di colpa grave nella legge n. 1 del 2026: la "manifesta violazione delle norme di diritto". – 8. La sovrapposizione tra la nozione di colpa grave ex art. 1 della l. n. 1 del 2026 e quella prevista nella responsabilità civile dei magistrati. – 9. Profili critici della nozione di colpa grave nella legge n. 1/2026: l'assenza di un riferimento espresso all'attività materiale e la necessità di una lettura sistematica con le altre nozioni di colpa. – 10. Conclusioni.

Abstract

This article examines recent legislative developments concerning the subjective element of administrative liability in Italian law, with particular focus on the evolving notion and normative typification of gross negligence (colpa grave). It analyses the significant reforms introduced by Decree-Law no. 76/2020 and Law no. 1/2026, highlighting their impact on both the definition of intent (dolo) and the progressive codification of gross negligence.

The study first explores the expansion of exculpatory mechanisms linked to preventive controls and advisory opinions, emphasising how recent amendments have broadened the circumstances under which gross negligence is excluded. It then addresses the shift toward a criminal law-oriented notion of intent, requiring proof of the will to cause the harmful event, and discusses the interpretative challenges arising from this approach, particularly in relation to *dolus eventualis*.

The core of the article focuses on the legislative attempt to typify gross negligence, traditionally an open-ended concept shaped by case law. It critically compares the dual definitions introduced by the 2023 Code of Public Contracts and the 2026 reform, highlighting their lack of alignment and the resulting risks for legal certainty and uniform application. While both provisions aim to reduce interpretative uncertainty, their coexistence leads to fragmentation and raises concerns about coherence within the system of administrative liability.

The paper argues for a systematic and integrated interpretation of these norms, suggesting that they should be read as complementary rather than conflicting. It also identifies key critical issues, including the ambiguity of "manifest violation of law," the overlap with standards developed in judicial liability, and the insufficient coverage of material administrative activities.

In conclusion, the article maintains that the recent reforms do not establish a closed definition of gross negligence but rather provide interpretative criteria that continue to rely on judicial assessment. The resulting model confirms the central role of the accounting judge in balancing legal certainty with the flexibility required by an inherently indeterminate concept, while also addressing the broader tension between administrative efficiency and accountability.

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



1. Le modifiche legislative all'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa: l'efficacia scriminante di controlli e pareri.

L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa ha subito diverse modifiche nel corso degli anni.

Per rimanere alle innovazioni più recenti, va ricordato che è stata esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo¹.

La locuzione "limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo" è stata soppressa dall'art. 1 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 e sostituita da una formulazione di portata significativamente più ampia, ossia da questa: "ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo". Per cui, oggi, il riformato art. 1 della l. n. 20 del 1994 recita che: "In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo".

Questo intervento normativo determina un significativo ampliamento delle ipotesi in cui può escludersi la gravità della colpa, poiché ricomprende anche gli atti presupposti e, dunque, l'intero complesso documentale che sorregge, sul piano logico-argomentativo e giuridico, il provvedimento sottoposto a verifica e ne costituisce un antecedente necessario², superando la precedente limitazione ai soli profili esaminati dall'organo di controllo. Si tratta di una novità importante, pur se va segnalato che la Corte dei conti, già prima di questa riforma, nel vagliare la legittimità di un atto, esaminava gli atti allegati che ne costituivano le premesse logico-giuridiche. A seguito di questa modifica normativa, spetterà al giudice contabile, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità, individuare quali siano gli "atti richiamati e allegati" che possono effettivamente essere considerati il "presupposto logico e giuridico" dell'atto sottoposto a controllo. Ne deriva che non

¹ La modifica è stata introdotta dall'art. 17, c. 30-*quater*, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, subito dopo integrato dal d.l. 3 agosto 2009, n. 103 convertito, con modificazioni, dalla l. 3 ottobre 2009, n. 141.

² Sulla nozione di atto presupposto si veda, ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, 10 novembre 2020, n. 6922, che ribadisce il principio secondo cui: "la nozione di atto presupposto è fondata, in relazione ad atti di un unico procedimento o anche ad atto autonomi, sull'esistenza di un collegamento fra gli atti stessi, così stretto nel contenuto e negli effetti, da far ritenere che l'atto successivo sia emanazione diretta e necessaria di quello precedente, così che il primo è in concreto tanto condizionato dal secondo nella statuizione e nelle conseguenze da non potersene discostare". Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2869. In dottrina, si veda, indicativamente, S. DETTORI, *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006.



tutti gli atti trasmessi dall'amministrazione sono idonei a produrre l'effetto scriminante, ma solo quelli che risultano rilevanti ai fini del vaglio di legittimità.

Va inoltre ricordato che l'art. 1, c. 1, lett. b), n. 2, della legge n. 1 del 2026 ha inserito il comma 1-ter all'art. 3 della l. n. 20 del 1994, stabilendo che, per i contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, i termini del controllo preventivo di legittimità previsti dal comma 2 del medesimo articolo assumono carattere perentorio. Decorso inutilmente tale termine, l'atto si intende registrato, anche ai fini dell'esclusione di responsabilità.

Ed ancora, l'art. 1, comma 1, lett. b), n. 3, della legge n. 1 del 2026 ha aggiunto al comma 2 dell'art. 3 della l. n. 20 del 1994 una disposizione di analogo tenore, stabilendo che, decorso il termine previsto dallo stesso comma 2, i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo "si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità" erariale. In precedenza, la norma si limitava a prevedere che, spirato il termine, i provvedimenti diventavano esecutivi.

In modo analogo, l'art. 2, c. 2, della legge n. 1 del 2026 prevede che i pareri di cui al comma 1 del medesimo articolo siano resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere entro tale termine, esso si intende reso in senso conforme alla soluzione prospettata dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa.

Ora, al di là dell'opportunità e delle criticità connesse all'ampliamento dell'attività consultiva e di controllo della Corte dei conti³, va osservato che, in entrambe le ipotesi, l'effetto perseguito dal legislatore è quello, da un lato, di attribuire, all'*inutiliter* decorso del termine, efficacia all'atto o al parere e, dall'altro, di escludere la responsabilità per colpa grave. Ne consegue che non può essere contestata la colpa grave a chi abbia sottoposto un atto al controllo preventivo di legittimità e, una volta che questo sia divenuto efficace per l'infruttuoso decorso del termine, vi abbia dato attuazione⁴, così come a chi abbia richiesto un parere e si sia conformato alla soluzione risultante dall'inutile decorso del termine perentorio.

Prima della novella del 2026, un'ulteriore modifica in tema di elemento soggettivo è stata introdotta dall'art. 4, comma 12-ter, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla l. 14 giugno 2019, n. 55. Tale disposizione ha previsto una peculiare causa di esclusione della gravità della colpa – e di ogni conseguente responsabilità – nei casi in cui il danno derivi da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati visti e registrati dalla Corte dei conti in sede di

³ Si vedano al riguardo le considerazioni critiche di G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in www.federalismi.it, n. 5/2026, 8 e SS.

⁴ In questa direzione L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 3/2025, 40.

controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione precedente.

2. Le novità introdotte dall'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76: la nuova nozione di dolo.

Le innovazioni di maggior rilievo all'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa sono state introdotte però nel pieno della crisi pandemica da Covid-19, ancora una volta mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza. In particolare, l'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, ha inciso in via permanente sulla definizione di dolo, aderendo ad una interpretazione di tale elemento soggettivo in chiave penalistica.

Il primo comma dell'art. 21, infatti, modificando l'art. 1, co. 1, della l. 20/1994, ha stabilito che "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso".

Per effetto di tale disposizione tramonta definitivamente l'indirizzo dottrinale secondo cui il dolo contrattuale o *in adimplendo* (volontarietà della condotta antidoverosa) è sufficiente per la sussistenza dell'elemento soggettivo⁵ e viene consacrato quello restrittivo che intende il dolo in senso penalistico, cioè come volontarietà dell'azione ma anche degli effetti che la stessa produce⁶.

Si è così posto fine ad un contrasto giurisprudenziale sorto in seno alla Corte dei Conti che rischiava di frustrare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost⁷.

Come rilevato in dottrina, la novità in esame non rappresenta – a ben vedere – una deroga orientata ad una maggiore mitezza rispetto all'assetto tradizionale della responsabilità amministrativa delineato nella legge n. 20/1994, riguardando, piuttosto, il differente e generale aspetto dell'onere probatorio⁸.

Il pericolo, più che altro, è quello di un'esegesi della disposizione che, intendendo la prova della volontà dell'evento dannoso come dimostrazione del dolo intenzionale o diretto, escluderebbe il dolo eventuale con conseguente snaturamento del sistema di

⁵ In tal senso, A. VETRO, *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della corte dei conti*, 10 dicembre 2011, in www.contabilitapubblica.it.

⁶ In questo senso, invece, si vedano V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in Id. (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2018, 367 ss.; A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997, 115; P. DELLA VENTURA, *La colpa grave e il dolo*, in E.F. SCHLITZER, C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 188 ss.

⁷ Ad indentificare il dolo erariale con la nozione penalistica di cui all'art. 43 c.p. è stata originariamente Corte Conti, Sez. Riun., 10 giugno 1997, n. 56 e, più recentemente, tra le altre, Corte Conti, Sez. II, 26 ottobre 2011, n. 549. In senso contrario, la prevalente giurisprudenza abbracciava una nozione di dolo contrattuale, tra cui originariamente Corte Conti, Sez. Riun., 18 settembre 1996, n. 58/A, seguita, tra le altre, da Corte Conti Sicilia, sez. app., 27 novembre 2014, n. 461.

⁸ Il riferimento è ad A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. 76/2020*, cit., 18 ss.



responsabilità amministrativo-contabile. Siffatta interpretazione, in pratica, produrrebbe l'effetto di rendere giuridicamente irrilevante un ampio ventaglio di condotte come quelle in cui la *deminutio patrimonii* non sia specificamente voluta o quelle nelle quali il pregiudizio consista nella lesione di interessi funzionali correlati all'azione amministrativa. Il danno all'immagine, il danno da disservizio, il danno alla concorrenza, non costituirebbero più pregiudizi rilevanti atteso che, al verificarsi di uno di questi, graverebbe sulle Procure contabili la *probatio diabolica* della volontà del soggetto di ledere il buon andamento della p.a.⁹ Di qui, una sostanziale immunità che neutralizzerebbe i principi generali della responsabilità amministrativo-contabile a cominciare dal disposto dell'art. 28 Cost.

Viceversa, aderendo alla concezione penalistica di dolo, dovrà rilevare ai fini della responsabilità amministrativa il dolo in tutti i suoi livelli di intensità: da quello più alto del dolo intenzionale, a quello intermedio del dolo diretto, fino al livello di intensità più mite costituito dal dolo eventuale che tradizionalmente si pone sulla linea di confine con la colpa cosciente. Del resto, se il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica, la responsabilità contabile sarebbe cancellata ove non si tenesse conto di alcuni istituti tipici e imprescindibili del diritto penale come i reati di pura condotta e il dolo eventuale¹⁰.

Così, la giurisprudenza contabile ha affermato che la "volontà dell'evento dannoso" richiesta dall'art. 21, comma 1, deve ritenersi certamente inclusiva del dolo eventuale, anch'esso connotato da un'indefettibile componente volontaristica rispetto all'evento lesivo, come chiarito dal più recente ed autorevole insegnamento delle Sezioni Unite penali con la sentenza n. 38343 del 18 settembre 2014 (caso *ThyssenKrupp*). La Corte dei conti precisa che nel "dolo erariale", nella sua più frequente manifestazione sotto forma di dolo eventuale, l'adesione psichica dell'agente è rivolta non solo alla condotta illecita e anti-doverosa, bensì anche alle sue conseguenze dannose, che costituiscono un evento accessorio e collaterale non oggetto di volizione diretta e immediata da parte del soggetto agente, che, ciononostante, si autodetermina ugualmente nella propria condotta (accettando la prospettiva di cagionare un danno all'erario)¹¹.

⁹ Cfr. M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, cit., 280 ss., secondo il quale il dolo erariale, nella sua innovativa qualificazione, sarà impossibile da dimostrare da parte delle Procure contabili mediante i poteri giudiziari loro propri, come risulta da un'analisi della giurisprudenza contabile. L'autore si esprime in termini di errore del legislatore di gravità inaudita che disarmare completamente la giurisdizione contabile.

¹⁰ Cfr. A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. 76/2020*, cit., 18 ss. Tra gli altri, chiarisce che la nozione di dolo eventuale è ricompresa nella nozione di dolo prospettata dall'art. 21 del d.l. 76 del 2020, E. TOMASSINI, *La limitazione della responsabilità erariale*, in *Il decreto "semplificazioni" per gli enti locali. Il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 convertito con Legge 11 settembre 2020, n. 120*, a cura di F. GARELLA, M. MARIANI, Halley informatica, 2020, 376.

¹¹ Così, per tutte, Corte conti, Sez. giur. d'Appello Regione Siciliana, 22 novembre 2023, n. 62/A/2023.



Sulla nozione di dolo eventuale è chiara la sentenza *Thyssenkrupp*, richiamata dal giudice contabile, la quale precisa che anche in tale tipologia di dolo è necessario dimostrare che lo stato d'incertezza sia accompagnato dalla positiva adesione all'evento, dalla scelta di agire a costo di ledere l'interesse protetto dalla legge¹².

Così correttamente la Corte dei conti afferma che nel dolo eventuale l'atteggiamento interiore, assimilabile alla volizione dell'evento, si configura se l'agente prevede la concreta, significativa possibilità di verificazione dell'evento e, ciò nonostante, si determina ad agire, aderendo a esso, per il caso in cui si verifichi¹³. Se manca la prova di tale consapevolezza e rappresentazione, si versa nell'ambito dell'errore, per negligenza, imperizia o altro. Senza questa consapevolezza si configura infatti la colpa cosciente nella quale il soggetto agisce rappresentandosi l'evento come possibile conseguenza della propria condotta ma con la certezza, mal riposta, di poterne evitare l'accadimento. Rientra quindi nella colpa cosciente o con previsione il grave azzardo nel compiere una condotta potenzialmente dannosa.

Al comma secondo, l'art. 21 del d.l. n. 76/2020 ha poi introdotto una controversa novità, abolendo la responsabilità erariale per le condotte connotate da colpa grave, ma limitatamente a quelle commissive e per un arco temporale limitato. Tale periodo, dapprima limitato al 31 luglio 2021, è stato oggetto di numerose proroghe legislative sino ad arrivare al 31 dicembre 2025.

La *ratio* di questa novità normativa, nelle intenzioni del legislatore, è da ravvisare nella "paura della firma" che rallenta le procedure amministrative e, giocoforza, compromette il buon andamento della pubblica amministrazione. Il legislatore, inoltre, ha voluto dare una scossa alla pubblica amministrazione, privilegiando l'agire, il fare, il decidere, rispetto all'inerzia o ai comportamenti meramente dilatori. Ciò è testimoniato dalla relazione illustrativa che accompagna la riforma nella quale si legge espressamente che la disposizione fa in modo che "i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni o inerzie), rispetto al fare dove la responsabilità viene limitata al dolo".

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, che, con la nota sentenza n. 132 del 16 luglio 2024, ha affermato la legittimità costituzionale della norma in esame, perché essa origina "da un contesto eccezionale, ha natura temporanea ed ha comunque un oggetto delimitato, riguardando solo le condotte commissive e non quelle 'inerti' ed 'omissive'".

Secondo la Consulta "può essere ritenuta non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità

¹² Cass. Penale, S.U., 18 settembre 2014, n. 38343.

¹³ Corte conti, Sez. I, 12 settembre 2024, n. 214. Sull'applicazione giurisprudenziale del dolo eventuale nella responsabilità amministrativa per danno erariale si veda P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, in www.lexitalia.it, 25 gennaio 2026.

amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale".

La stessa Corte, tuttavia, riconosce che il legislatore non può limitare in via definitiva l'elemento soggettivo al dolo, precisando che non sarebbe ammissibile "un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo". In modo inusuale, la Corte suggerisce inoltre una serie di possibili interventi normativi volti a rendere più equa la ripartizione del rischio di danno senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. Tra tali interventi, la Consulta indica, in primo luogo, l'esigenza di un'adeguata tipizzazione della colpa grave.

3. La delimitazione normativa della colpa grave tra esigenze di certezze interpretative e rischi di irrigidimento.

Prima di esaminare la novella legislativa del 2026, è opportuno ricordare che la colpa grave rappresenta, da millenni, una nozione atipica, la cui conformazione è tradizionalmente affidata all'elaborazione giurisprudenziale, che tiene conto delle peculiarità del caso concreto. Si tratta, dunque, di un concetto definito in via pretoria e solo in alcuni settori anche in via legislativa.

La giurisprudenza contabile, nel tentativo di circoscriverne il contenuto, ha fatto ricorso a espressioni quali la "macroscopica violazione normativa", "l'inosservanza delle più elementari regole di buon senso e prudenza", "la sprezzante trascuratezza dei propri doveri", "la cura sconsiderata e arbitraria degli interessi pubblici", "il grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni", "la totale negligenza nella fase dell'esame del fatto e dell'applicazione del diritto", "la marchiana imperizia", la "macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alla funzione", e così via¹⁴.

In sostanza, secondo la Corte dei conti "la colpa grave presuppone un comportamento caratterizzato dalla mancanza di diligenza, violazione delle disposizioni di legge, sprezzante trascuratezza dei propri doveri, che si traduca, in estrema sintesi, in una situazione di macroscopica contraddizione tra la condotta tenuta nello specifico dal pubblico amministratore ed il *minimum* di diligenza imposto dal rapporto di servizio, in relazione alle mansioni, agli obblighi ed ai doveri che da questo scaturiscono"¹⁵.

¹⁴ Come ricordato da M.C. RAZZANO, *La colpa grave nella riforma della responsabilità amministrativa*, in *Management pubblico*, n. 1/2026, 131.

¹⁵ Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, 12 gennaio 2015, n. 1. La Corte dei conti fa anche riferimento alla c.d. colpa professionale limitatamente, però, ad un ambito di attività tecnico professionali ben individuato, nel cui esercizio vengono in rilievo, da un lato, particolari cognizioni tecniche o scientifiche proprie di determinate professioni o mestieri (come ad esempio ingegneri, medici chirurghi, etc.), dall'altro, la pericolosità delle stesse attività in sé e



Senza dilungarsi sul punto, va detto che, pur non essendo possibile ricomporre in un quadro unitario le innumerevoli pronunce della Corte dei conti sulla colpa grave, bisogna riconoscere alla giurisprudenza contabile lo sforzo di aver tentato di elaborare degli indici di riconoscimento di tale grado di colpa, che sono stati di volta in volta identificati: a) nella inosservanza del minimo di diligenza; b) nella prevenibilità e prevedibilità dell'evento dannoso; c) nella cura sconsiderata ed arbitraria degli interessi pubblici; d) nel grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni; e) nell'apprezzabile superamento dei limiti di comportamento dell'uomo medio; f) nel notevole superamento dei limiti di comportamento dell'agente che riveste una determinata figura professionale al quale vanno richieste particolari doti di diligenza, prudenza e perizia; g) nella violazione di norme il cui rispetto, in ragione della loro importanza, è stato assicurato dal legislatore con sanzioni gravi; h) nella violazione di norme di comportamento che trovano nella coscienza sociale un naturale senso di rispetto perché connesse a situazioni di obiettivo pericolo; etc.¹⁶.

Dunque, non ogni condotta antigiuridica è connotata da colpa grave, non essendo sufficiente il mancato rispetto delle leggi e delle regole di esperienza per configurarla. Per dirla con le parole del giurista romano Ulpiano, la colpa grave è propria di chi *non intelligit quod omnes intelligunt*¹⁷ e si riferisce, pertanto, a casi estremi e abnormi in cui la colpa è talmente macroscopica da tendere e confondersi con il dolo (*lata culpa dolo aequiparatur*).

Su questa linea, la giurisprudenza contabile è granitica nell'identificare la colpa grave nella sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio da parte del pubblico dipendente¹⁸.

per sé o per la natura dei mezzi adoperati (artificieri, conduttori di mezzi meccanici, etc.): v. indicativamente, Corte conti, Sez. II, 5 giugno 1997, n. 73/A.

¹⁶ Sul punto si vedano A. PATUMI, *Brevi appunti sulla nozione di «colpa grave» nella giurisprudenza della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1974, II, 662 e ss.; A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, cit., 119 e s., cui si rinvia per una revisione critica dei criteri enunciati. In argomento si vedano anche Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, 12 gennaio 2015, n. 1 e E. BONELLI, *La nozione di colpa grave quale elemento soggettivo della responsabilità per danno erariale a quasi vent'anni dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639*, in D. CROCCO (a cura di), *La Corte dei Conti tra tradizione e novità*, Jovene, Napoli, 2014, 276 ss., in cui si riportano le "figure sintomatiche" della colpa grave elaborate dalla giurisprudenza contabile proprio con l'intento di semplificare l'attività di giudizio che il giudicante deve compiere: "inosservanza del minimo di diligenza richiesta; carenza di difficoltà, oggettive ed eccezionali ostative all'ottemperanza ai doveri d'ufficio; prevedibilità e prevenibilità dell'evento dannoso; atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni da parte dell'agente che non osserva le opportune cautele; violazioni di elementari regole che anche i soggetti meno esigenti e cauti sono soliti osservare; deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti senza il rispetto delle comuni regole di comportamento; comportamento gravemente negligente sia nell'esame del fatto (omissione completa o limitazione ad aspetti marginali), sia nell'applicazione del diritto (nelle possibili forme dell'imperizia, dell'inosservanza e dell'erronea interpretazione di norme)".

¹⁷ Cfr. D. 50.16.213.2 (Ulp. 1 reg.): "*Lata culpa*" est nimia negligentia, id est non intellegere quod omnes intellegunt".

¹⁸ Cfr., *ex plurimis*, Corte Conti, Sez. I, 16 luglio 2012, n. 381; Corte Conti, Sez. II, 27 luglio 2011, n. 384.



In definitiva, la colpa grave coincide con la marcata ed evidente trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che si concretizza nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto, o con una marchiana imperizia, superficialità e non curanza quando non sussistono oggettive e speciali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio.

Se così è, se cioè la colpa grave va ricondotta – per dirla con Ulpiano – ad una negligenza esagerata, ossia alla condotta di chi non intende quello che tutti intendono (*"Lata culpa" est nimia neglegentia, id est non intelligit quod omnes intelligunt*), ovvero – per dirla con la giurisprudenza della Corte dei conti – ad una sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio da parte del pubblico dipendente, allora ci si deve interrogare sul motivo per cui vi sia il (presunto) timore di incorrere in responsabilità amministrativa da parte di funzionari e dirigenti pubblici, tanto da praticare la "burocrazia difensiva".

La colpa grave, infatti, dovrebbe conseguire un fine diverso e opposto: rendere la responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo, come da tempo chiarito dalla Corte costituzionale¹⁹.

A ben vedere, dunque, la c.d. "paura della firma" non dipende dalla previsione della "colpa grave" (in luogo del solo dolo), quanto piuttosto dalla vaghezza del relativo concetto, che crea incertezza applicativa lasciando al giudice ampi margini di discrezionalità.

In questa prospettiva, la tipizzazione della colpa grave, pur non essendo facile da realizzare in quanto implica la definizione di un concetto giuridico indeterminato, si presenta come una riforma utile (o, quantomeno, non inutile), come riconosciuto da una parte della dottrina²⁰ e dalla stessa Corte dei conti. Quest'ultima, nel parere n. 3/2024/CONS del 28 ottobre 2024, aveva infatti evidenziato l'esigenza di rendere meno incerto il confine tra colpa grave e colpa lieve, superando le ambiguità interpretative mediante una definizione normativa della nozione di colpa grave. Nel

¹⁹ Il riferimento è alla nota sentenza Corte Cost. 20 novembre 1998, n. 371, in *Giur. Cost.*, 1998, 3243, con nota di E. CASSETTA, *Colpa del dipendente pubblico ... o colpa del legislatore?*, ivi, 3257 e ss., secondo cui la responsabilità per colpa grave attua un corretto equilibrio fra quanto del rischio dell'attività amministrativa deve restare a carico dell'apparato pubblico e quanto a carico del funzionario.

²⁰ Si vedano, indicativamente, M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2025, 23, che sottolinea l'esigenza di "chiarire in termini più netti i confini della colpa grave (...), sì da consentire una maggiore prevedibilità della relativa individuazione"; M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, cit., 301, il quale ritiene che per i funzionari pubblici la colpa grave vada tipizzata; L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 27, secondo cui il tentativo del legislatore "di definire normativamente il perimetro della colpa grave è senza dubbio lodevole" e opportuno. In questa direzione sia consentito il rinvio anche a S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa dopo il decreto semplificazioni: alcune proposte de iure condendo*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, 295 e ss.; S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della P.A.*, in *www.ambientediritto.it*, n. 1/2022.



citato parere, la Corte osservava che “potrebbe seguirsi il precedente di cui all’art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici, attraverso l’inserimento nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, di una norma di portata generale recante una definizione di ‘colpa grave’. Si potrebbe, quindi, determinare normativamente il perimetro della colpa grave per soddisfare l’esigenza di rendere meno labile il confine tra colpa grave e colpa lieve e, dunque, eliminare il più possibile incertezze interpretative. Si realizzerebbe così un virtuoso compromesso fra quest’ultima esigenza e la necessità di una impostazione coerente con l’istituto della responsabilità erariale, rispetto al quale permane certamente la assoluta necessità di valutare il grado della colpa sulla base del caso concreto, sia pure percorrendo l’iter argomentativo delineato dalla giurisprudenza e che verrebbe ripreso da una espressa previsione di legge”.

Come già accennato, inoltre, anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, ha suggerito al legislatore, sulla base delle analisi scientifiche in materia, di procedere ad un’adeguata tipizzazione della colpa grave, già conosciuta in specifici settori dell’ordinamento, osservando che l’incertezza della sua effettiva declinazione affidata all’opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori²¹.

Con tale pronuncia, la Consulta ha superato un proprio precedente orientamento. In passato, infatti, con la sentenza n. 340 del 2001²², la Corte aveva dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, approvata il 3 febbraio 2000, che tipizzava – mediante un’elencazione esemplificativa – i casi di colpa grave²³. In quell’occasione, la Corte aveva ribadito che può considerarsi acquisito nell’ordinamento il principio secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minimo la colpa grave, aggiungendo che non è conforme ai principi generali attenuare ulteriormente, in via generale e astratta, le ipotesi di responsabilità fondate su tale parametro. Secondo la Consulta, infatti, una tipizzazione come quella proposta dal legislatore provinciale avrebbe comportato una restrizione delle ipotesi di responsabilità in contrasto con il principio generale per cui la colpa grave rappresenta il livello minimo di rimproverabilità richiesto per l’imputazione dell’illecito.

La proposta di legge della Provincia autonoma di Bolzano era, tuttavia, apprezzabile, poiché non prevedeva una definizione tassativa delle ipotesi di colpa grave, ma solo

²¹ Così Corte cost. n. 132/2024.

²² Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 340.

²³ I casi tipizzati – con valore meramente esemplificativo e non in maniera tassativa – dall’art. 2, comma 3, della legge in esame erano i seguenti: la grave violazione di norme determinata da negligenza inescusabile; l’affermazione o la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente esclusa o provata sulla base della documentazione a disposizione; il causare danni o la mancata prevenzione di danni nonostante la facile prevedibilità dell’evento dannoso; la violazione delle elementari regole di comportamento o l’atteggiamento di grave disinteresse nell’esercizio delle funzioni e nello svolgimento dei compiti affidati.



un'elencazione di carattere esemplificativo. In tal modo, si offriva all'interprete un utile supporto nell'individuazione della colpa grave nel caso concreto. Del resto, a ben vedere, la tipizzazione della colpa grave può risultare efficace solo se non assume carattere tassativo, poiché altrimenti finirebbe per annullare la discrezionalità valutativa del giudice. Non è infatti possibile tipizzare in modo rigido un concetto giuridico indeterminato²⁴. Soltanto se la definizione normativa mantiene un carattere indicativo e non esaustivo, senza escludere ulteriori ambiti interpretativi, si lasciano margini al giudice per considerare le peculiarità del caso concreto e si realizza quell'equilibrio auspicato tra esigenze di certezza interpretativa e rischi di irrigidimento.

4. Le definizioni normative di colpa grave: il disallineamento tra l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 1 della legge n. 1/2026.

Come ricordato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 132 del 2024, esistono già settori dell'ordinamento nei quali la nozione di colpa grave è stata oggetto di una specifica tipizzazione, circostanza che conferma la possibilità – e la praticabilità – di una sua definizione normativa.

Così, una tipizzazione di colpa grave è già da tempo in vigore in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie. L'art. 5, co. 3, del d.lgs. 18 dicembre 1997, 472, oggi abrogato e confluito, senza modifiche, nell'art. 4, c. 2, del d.lgs. 5 novembre 2024, n. 173 (recante il Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali) dispone infatti che: "La colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari. Non si considera determinato da colpa grave l'inadempimento occasionale ad obblighi di versamento del tributo".

Si pensi anche alla responsabilità civile dei magistrati, relativamente alla quale l'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (così come modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18) dispone, al c. 3, che "costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento...", aggiungendo, al c. 3-bis, che "ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge

²⁴ Secondo S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?* in www.federalismi.it, n. 5/2026, 62, "È una contraddizione rendere determinato un concetto giuridico indeterminato". Va rilevato, tuttavia, come si vedrà nel testo e come ricordato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 2024, che l'ordinamento conosce già ulteriori ipotesi di tipizzazione della colpa grave.

nonché del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza".

Per quanto riguarda la responsabilità amministrativa, la tipizzazione della colpa grave – dopo il fallito tentativo della citata legge della Provincia autonoma di Bolzano del 3 febbraio 2000 – ha trovato una prima affermazione sul piano legislativo con l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Il comma 3, di questo articolo, dispone infatti che: "Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".

In questo quadro si inserisce la nuova tipizzazione della colpa grave sancita dall'art. 1 della l. 7 gennaio 2026, n. 1, che introduce il seguente periodo all'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20: "Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".

Si tratta di una disposizione che, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, trova applicazione in tutti i giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge.

Tanto chiarito, va evidenziato, in chiave critica, che il legislatore, nel volgere di pochi anni, ha introdotto due diverse definizioni normative di colpa grave, tra loro non coincidenti.

Sembrerebbe che una sia da applicare ai danni derivanti dalle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, l'altra a tutte le ulteriori ipotesi di danno erariale.

Tuttavia, non risulta agevole individuare la *ratio* sottesa a tale differenziazione.

La peculiarità della materia dei contratti pubblici, infatti, non appare sufficiente a giustificare una definizione di colpa grave difforme rispetto a quella applicabile nelle altre ipotesi di responsabilità erariale²⁵.

Tale disallineamento definitorio genera inevitabili incertezze applicative, poiché affida all'interprete il compito di ricomporre un quadro normativo frammentato, con il rischio di accentuare la variabilità delle decisioni giurisprudenziali e di compromettere la prevedibilità dell'azione amministrativa.

Come hanno rilevato le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con il parere reso in sede consultiva n. 4/2025, "esigenze di certezza del diritto impongono di escludere la presenza nell'ordinamento di due diverse nozioni per lo stesso istituto per quanto, in linea teorica, una avrebbe valenza generale e l'altra speciale, limitata all'ambito dei contratti pubblici. Sarebbe in ogni caso arduo sostenere la ragionevolezza di differenti applicazioni della responsabilità erariale e dunque l'assenza di profili di dubbia legittimità costituzionale". Nel richiamato parere, la Corte dei conti ricorda che anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nella seduta del 2 aprile 2025, ha "rilevato la peculiarità rappresentata dalla possibile presenza nell'ordinamento di due nozioni di colpa grave, l'una generale e l'altra tendenzialmente tale (perché applicabile a un sott'insieme vastissimo di condotte, come quelle riferite alla contrattualistica pubblica), e ampiamente interferenti l'una con l'altra".

5. Punti di contatto tra le due normative.

L'unico elemento coincidente nelle due definizioni legislative di colpa grave introdotte dall'art. 2 del Codice dei contratti e dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026 è rappresentato dal periodo finale, di carattere negativo, nel quale si precisa – in termini identici in entrambe le normative – che "[n]on costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".

Il richiamo alle "autorità competenti" risulta tuttavia formulato in modo vago, sicché spetterà di volta in volta alla Corte dei conti verificare se l'autorità che ha reso il parere avesse effettivamente quella competenza idonea a escludere la colpa grave dell'autore del danno²⁶. Tra tali pareri rientreranno, in ogni caso, quelli resi dall'ANAC, dall'AGCM o dalla stessa Corte dei conti.

Quanto al riferimento agli indirizzi giurisprudenziali prevalenti – altro concetto indeterminato – esso va senz'altro esteso alla giurisprudenza amministrativa e ordinaria. In questo caso, la difficoltà sta nell'individuare quando si è di fronte ad un indirizzo giurisprudenziale che possa qualificarsi come "prevalente". Valutazione

²⁵ Come notato da L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 28.

²⁶ In tal senso L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 29.



che sarà rimessa, anche in questa ipotesi, al prudente apprezzamento del giudice²⁷. È evidente, tuttavia, che per stabilire la "prevalenza" occorrerà considerare anche l'autorevolezza dell'organo giudicante.

La norma non contiene un esplicito riferimento ai precedenti ricavabili dalle delibere adottate dalla Corte dei conti nell'esercizio dell'attività di controllo, probabilmente perché il legislatore ha già sancito, in via generale (all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026), che è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità.

Ne consegue che deve essere esclusa la colpa grave anche quando il funzionario pubblico adotta un atto conformandosi a un indirizzo consolidato della Corte dei conti reso nell'ambito dell'attività di controllo, poiché tale conformazione costituisce un elemento idoneo a escludere la rimproverabilità qualificata della condotta.

Più in generale, va osservato che la clausola negativa prevista da entrambe le normative (l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 1 della l. n. 1/2026) richiama la figura dell'errore scusabile che, pur non essendo disciplinata da una disposizione specifica, è stata costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza contabile come causa di esclusione della responsabilità²⁸. Anche nell'ambito della responsabilità amministrativa e contabile opera infatti l'istituto dell'errore professionale scusabile, configurabile nei casi di norme confuse, di interpretazione controversa o frequentemente disattesa, nonché in presenza di contrasti giurisprudenziali. Da tempo, pertanto, l'agente pubblico che si attiene alla giurisprudenza prevalente o a pareri qualificati non è ritenuto passibile di

²⁷ Come notato da M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, cit., 26, "È quindi, di fatto, nuovamente affidata alla giurisprudenza l'individuazione dei casi si è in presenza di una violazione 'palese' di tali regole generali legate a concetti giuridici indeterminati. Analoga, se non maggiore, difficoltà, si rinviene nel cercare il criterio per individuare gli indirizzi giurisprudenziali 'prevalenti' il riferimento ai quali opera come esimente dalla colpa grave. Su quali profili va tarata la 'prevalenza'? È un criterio quantitativo o occorrerà tenere conto dell'autorevolezza del consesso? E *quid iuris* in caso di non omogeneità di vedute tra i vari plessi giurisdizionali (in specie, tra le varie magistrature supreme, tra cui la stessa Corte dei conti)? Quanto ai pareri delle autorità competenti, immagino che siano essenzialmente quelli dell'ANAC e dell'AGCM, ma in qualche incontro ho sentito autorevoli relatori includervi anche quelli dell'Avvocatura dello Stato: c'è quindi comunque un'area oscura, anche a questo riguardo". Secondo L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in www.dirittoeconomi.it *Bilancio Comunità Persona*, 20 gennaio 2026, par. 6, "il riferimento 'a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti' contemplato dalla novella in una prospettiva esimente, dovrà essere oggetto di 'esplicitazione' anteriormente alla condotta illecita potendo ridondare, ad esempio, su di un obbligo di motivazione rafforzata in sede provvedimentale". Il concetto di prevalenza ha un ulteriore profilo critico, perché, come notato da T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Torino, 2026, 342, "presuppone che l'agente conosca tutta la giurisprudenza su un determinato tema e sia in grado di stabilire una chiara ed evidente prevalenza giurisprudenziale su casi simili".

²⁸ Corte conti, Sez. III, 19 giugno 1997, n. 182/A; Id., S.R., 22 maggio 1997, n. 49/A; Id., Sez. II, 2 giugno 1997, n. 64/A; Id., S.R., 25 luglio 1989, n. 626/A.

rimprovero per colpa grave. La normativa, dunque, precisando che non può essere connotato da colpa grave un comportamento conforme a indirizzi giurisprudenziali prevalenti, non sembra introdurre alcun reale elemento di novità, limitandosi a recepire – sia pure solo in parte – un affermato orientamento giurisprudenziale.

Invero, come osservato da autorevole dottrina, l'intera definizione di colpa grave contenuta nell'art. 2 del Codice dei contratti pubblici si fonda su un orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti: in sostanza, il legislatore ha trasposto sul piano normativo un indirizzo interpretativo già consolidato²⁹.

Anche altra autorevole dottrina contabile afferma che questa norma "riprende quegli orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti che, nella prassi, sono riusciti a mediare tra le esigenze della legalità e quelle dell'agire, nella consapevolezza che l'azione della P.A. è certamente complessa e che, proprio in quanto tale, non può tuttavia trascurare fondamentali regole non solo normative ma anche di diligenza connessa alla professionalità richiesta ai pubblici funzionari"³⁰.

Pur ponendosi nel solco della giurisprudenza contabile, l'art. 2 del Codice dei contratti è da ritenersi comunque utile, sia perché consolida l'indirizzo giurisprudenziale dal quale non ci si potrà discostare sia perché impone ai giudici e al pubblico ministero di individuare in modo più puntuale le norme di diritto, gli auto-vincoli o le regole cautelari violate³¹.

Va evidenziato che il riferimento agli "auto-vincoli" (quindi, ad esempio, i criteri stabiliti dal bando o i *sub*-criteri individuati dalla Commissione prima di procedere) finisce, in concreto, per limitare le ipotesi di responsabilità per colpa grave: se infatti la loro violazione integra la colpa grave, la loro osservanza dovrebbe, specularmente, escluderla³². Anche in questo caso il legislatore ha recepito orientamenti giurisprudenziali già esistenti.

²⁹ In tal senso F.G. SCOCA, *Prefazione*, in S. CIMINI, A. GIORDANO, *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, 2025, XX, il quale si chiede "quale sia la ragione di portare sul piano legislativo un orientamento giurisprudenziale consolidato. A mio avviso per garantire che esso non cambi nel tempo. Ma è una vera garanzia?".

³⁰ Così G. CARLINO, *Prefazione*, in S. CIMINI, A. GIORDANO, *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, cit., XVIII.

³¹ Come evidenziato da A. IADECOLA, *Intervento al Convegno su Lo schema del "nuovo" Codice dei contratti pubblici: quali prospettive?*, Chieti, 31 marzo 2023.

³² Secondo L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 28, "la fedele e pedissequa osservanza di tali auto-vincoli potrebbe costituire un serissimo indizio di assenza di colpa (o, quanto meno, di assenza di colpa grave) in capo al soggetto cui si riferisce l'azione o l'omissione causativa del danno". Questo Autore, richiama anche le disposizioni che prevedono un obbligo di adottare specifiche misure preventive (come il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) affermando che pur "in assenza di simili obblighi, le amministrazioni ben potrebbero, per una serie di attività potenzialmente causative di danno erariale, predisporre modelli organizzativi idonei a ridurre considerevolmente l'area di rischio di una simile evenienza; in ogni caso, il rispetto da parte del soggetto delle regole poste da tali auto-vincoli ben potrebbe costituire un elemento scriminante della responsabilità da colpa grave. L'adozione di una simile prassi, inoltre, segnerebbe il passaggio da un modello



La disposizione in esame, inoltre, impone al giudice di verificare se le norme scritte e le regole di prudenza siano “esigibili nei confronti dell’agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto”. Il giudice contabile, di conseguenza, dovrà non solo indicare espressamente il precetto violato ma anche dimostrare che, in base alle proprie qualità personali (esperienza, anzianità di servizio, preparazione, etc.) e alle circostanze del momento, il convenuto era in grado di conoscerlo e di darvi concreta osservanza³³. In tal modo, si attribuisce riconoscimento legislativo al consolidato orientamento della giurisprudenza contabile che – come si vedrà (*infra*, par. 6) – aderisce alla concezione normativa della colpevolezza. Costituisce infatti *ius receptum* l’assunto per cui “la colpa non può prescindere da una valutazione *ex ante*, dovendosi tener conto delle condizioni nelle quali si è venuto a trovare il soggetto danneggiante/debitore, e stabilire il grado di discostamento della condotta tenuta in concreto rispetto a quella ‘esigibile’ (alla stregua del parametro *dell’homo eiusdem professionis et condicionis*, ex art. 43 c.p.) in considerazione proprio della capacità di rappresentazione dell’evento dannoso (prevedibilità) e di adozione di tutte le accortezze necessarie ad evitarlo (prevenibilità)”³⁴. Si tratta, quindi, di una regola, quella in esame, che dovrebbe essere destinata a operare in via generale, anche al di fuori dell’attività contrattuale.

Dunque, la violazione di norme di diritto e delle regole di prudenza, perizia, diligenza e l’omissione delle cautele, ma anche le verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell’attività amministrativa, sono contestabili solo in quanto “esigibili” nei confronti dell’agente pubblico in base alle specifiche “competenze” e in relazione al caso concreto.

Così, ad esempio, con riferimento all’uso di sistemi di intelligenza artificiale, per contestare la palese violazione delle regole di prudenza, perizia e diligenza, ma anche la violazione di norme di diritto, come il controllo umano sulla decisione automatizzata, è necessario tener conto delle competenze e della formazione dell’agente pubblico.

Del resto, anche l’art. 30 del Codice dei contratti, nel sancire il principio di non esclusività della decisione algoritmica, stabilisce che deve essere garantito un contributo umano “capace” di controllare, validare o eventualmente smentire la decisione automatizzata. Il riferimento alla “capacità” evidenzia la necessità che ci sia un soggetto competente, in grado di porre in essere un efficace intervento di controllo, verifica o smentita della decisione algoritmica. Ne consegue che il rispetto delle norme richiesto dall’art. 2 del Codice dei contratti per contestare la colpa grave, può ritenersi “esigibile” solo laddove sia dimostrato che il soggetto disponeva delle

normativo di tipo risarcitorio-repressivo ad uno di tipo preventivo, idoneo a limitare il ricorso alla ‘burocrazia difensiva’” (ivi, 29).

³³ A. IADECOLA, *Intervento*, cit.

³⁴ Si veda, *ex multis*, Corte Conti, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 73.

capacità, competenze e conoscenze necessarie per esercitare tale attività. In mancanza di tali requisiti, la responsabilità per i danni derivanti dall'impiego di sistemi di intelligenza artificiale ricade sull'Amministrazione, configurandosi un difetto di organizzazione³⁵.

6. Criticità della nozione di colpa grave ex art. 2 del Codice dei contratti: la (mera) violazione delle norme di diritto e degli autovincoli.

L'art. 2 del Codice dei contratti presenta una rilevante criticità, poiché solo con riferimento alle "regole di prudenza, perizia e diligenza" e all'"omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa" richiede espressamente la loro "palese violazione". Per le "norme di diritto e gli auto vincoli", invece, questo articolo si limita a disporre che costituisce colpa grave la loro (mera) violazione.

Se ci si attenesse a un'interpretazione letterale della disposizione, parrebbe dunque sufficiente la mancata osservanza delle norme di diritto o degli autovincoli per integrare la colpa grave. Inoltre, tale lettura non sembrerebbe neppure richiedere una verifica dell'esigibilità in concreto della condotta, con la conseguenza che l'accertamento della colpa grave risulterebbe ancorato al solo dato formale della violazione.

Tuttavia, un simile approccio interpretativo non può essere accolto. La mera violazione di norme di diritto configura infatti la colpa lieve, non la colpa grave. Per quest'ultima è richiesto un *quid pluris*, ossia un grado di negligenza qualificata che superi la semplice inosservanza della regola e riveli un comportamento macroscopicamente imprudente, negligente o inescusabile.

Secondo l'orientamento consolidato della Corte dei conti, il giudice, per accertare la sussistenza della colpa grave "è tenuto ad effettuare una doppia valutazione, individuando, da un lato, il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare, che esprime – in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità – la misura della condotta sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio del danno e, dall'altro, in concreto, il grado di esigenza della condotta normativamente prevista, in ragione delle condizioni concrete nelle quali è stato posto in essere il comportamento"³⁶.

Il giudice contabile, infatti, ha "da tempo rimeditato la tradizionale concezione psicologica della colpa, quale nesso psichico tra agente e fatto materiale, per approdare, conformemente anche alla dottrina e giurisprudenza sia civilistica che

³⁵ Per maggiori approfondimenti sul tema sia consentito il rinvio a S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *Contratti pubblici e intelligenza artificiale*, Atti del Convegno (Catania, 29 novembre 2024), a cura di R. MORZENTI PELLEGRINI, G.F. LICATA, Napoli, 2026, 153 e ss. (anche in *Ceridap*, 26 gennaio 2026, www.ceridap.eu).

³⁶ Così Corte Conti, Sez. III, 6 ottobre 2025, n. 149.



penalistica, ad una diversa ricostruzione di matrice normativa, che si traduce in un giudizio di rimproverabilità per una condotta anti-doverosa, che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte (frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento, in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta. Secondo detta concezione normativa, occorre avere, altresì, riguardo, come parametro soggettivo della valutazione, alle caratteristiche dell'agente, le cui condotte devono conformarsi, più che al tradizionale e astratto riferimento al *bonus pater familias*, al parametro dell'*homo ejusdem professionis et condicionis*, ovvero al modello di soggetto che svolge paradigmaticamente una determinata attività³⁷. Pertanto, precisa la Corte dei conti, per riscontrare "la sussistenza della colpa grave, occorre verificare, secondo un giudizio prognostico, condotto *ex ante* ed in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma, cui il soggetto si sarebbe dovuto attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto anche riguardo alle circostanze del caso concreto, oltre che al parametro dell'agente modello, nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa)"³⁸.

In altri termini, secondo la concezione normativa, il giudice, per affermare la sussistenza della colpa grave, è chiamato a svolgere una duplice operazione valutativa. Anzitutto deve individuare il fondamento normativo della regola cautelare che esprime – in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità – la misura della condotta doverosa. Una volta fissato il parametro oggettivo di riferimento, deve poi verificare il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, alla luce delle concrete condizioni in cui si è svolta l'attività di gestione.

È dunque evidente che, nonostante il tenore non del tutto chiaro dell'art. 2 del Codice dei contratti, anche con riferimento alla violazione delle "norme di diritto" la colpa grave si configura quando esse siano "esigibili nei confronti dell'agente pubblico, in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto".

Inoltre, la giurisprudenza contabile, come visto, considera rilevanti – ai fini della qualificazione della colpa grave – soltanto quelle norme di diritto a contenuto cautelare, ossia quelle che esprimono, in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della condotta sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire o evitare il rischio del danno. Si tratta, dunque, di regole che non si limitano a prescrivere un comportamento, ma che definiscono lo standard di diligenza qualificata richiesto al pubblico agente per neutralizzare o ridurre il rischio di pregiudizio erariale.

³⁷ Corte Conti, Sez. III, 6 ottobre 2025, n. 149.

³⁸ In questi termini ancora Corte Conti, Sez. III, 6 ottobre 2025, n. 149.



Seguendo questo ragionamento, non è possibile ritenere che basti la mera violazione di norme di diritto per configurare la colpa grave: è necessaria, invece, la palese (ossia la grave) violazione di tali norme. Ciò emerge chiaramente anche dal fatto che, per le "regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa", la norma richiede espressamente la "palese violazione". Sarebbe irragionevole pretendere un livello di gravità più elevato per queste regole non scritte e non richiederlo per le norme di diritto e per gli auto-vincoli amministrativi.

In ogni caso, la lacuna dell'art. 2 del Codice dei contratti può essere colmata attraverso il principio generale ricavabile dalla nozione di colpa grave sancita dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026, il quale stabilisce espressamente che costituisce "colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili". Il carattere "manifesto" (e quindi "grave") della violazione assume, dunque, la valenza di principio generale, poiché affermato da una legge che detta regole generali in materia di responsabilità amministrativa. Tale principio deve pertanto ritenersi applicabile anche alle attività disciplinate dall'art. 2 del Codice dei contratti pubblici.

Del resto, la Corte dei conti afferma costantemente che la gravità della colpa non può essere desunta dal mero inadempimento di un obbligo né dalla semplice violazione di una norma, ma richiede che la condotta illecita sia stata posta in essere in assenza del minimo livello di diligenza, prudenza e perizia esigibile dall'agente pubblico³⁹. È proprio tale *quid pluris* a distinguere la colpa grave dalla colpa lieve, impedendo di equiparare automaticamente la violazione di una norma di diritto alla colpa grave. Quest'ultima si configura, come visto, quale marcata deviazione dagli *standard* di comportamento dovuti, connotata dall'inosservanza del minimo di diligenza, prudenza e perizia richiesti nel caso concreto.

7. La definizione di colpa grave nella legge n. 1 del 2026: la "manifesta violazione delle norme di diritto".

L'art. 1 della legge n. 1 del 2026 sancisce dunque un principio generale – quello secondo cui costituisce colpa grave (non la mera violazione, ma) la "violazione

³⁹ Corte conti, Sez. III, 28 febbraio 2025, n. 31, ove si chiarisce che: "La colpa raggiunge il livello della gravità non per effetto del mero inadempimento di un obbligo o della violazione di una norma, bensì quando la condotta illecita sia stata posta in essere senza quel minimo di diligenza, prudenza o perizia richiesta all'agente pubblico. La colpa grave, in altri termini, si sostanzia nella inosservanza degli essenziali dettami di diligenza, prudenza e delle basilari regole tecniche di una data funzione. Secondo l'antico brocardo di Ulpiano, la colpa grave è la 'massima negligenza, cioè il non intendere ciò che tutti intendono'. La colpa grave deriva dunque dall'evidente e marcata trasgressione dei doveri di servizio, che sia *ex ante* ravvisabile dal soggetto e riconoscibile per dovere d'ufficio e si concretizzi nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una grave imperizia, superficialità e noncuranza, e non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio (Corte conti, Sez. riun., 21 maggio 1998, n. 23/A)".



manifesta" delle norme di diritto – che può ritenersi applicabile anche alla nozione di colpa grave di cui all'art. 2 del Codice dei contratti.

Del resto, come si avrà modo di approfondire, le due disposizioni non dovrebbero essere lette in termini di contrapposizione, bensì in una prospettiva sistematica e integrata. A ben vedere, esse esprimono principi generali che si completano a vicenda: ciascuna colma le lacune dell'altra e contribuisce a delineare una nozione di colpa grave coerente⁴⁰.

La legge n. 1 del 2026, non solo sancisce il principio della "violazione manifesta" delle norme di diritto, ma chiarisce anche che ai "fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza".

Anche in questo caso, il legislatore riprende (in parte) i contenuti dell'istituto dell'errore scusabile, a cui fa ricorso da tempo il giudice contabile⁴¹. Così, in una recente sentenza, la Corte dei conti ha riconosciuto che la riforma del 2026 ha recepito la ricostruzione tradizionale della giurisprudenza contabile secondo cui "la colpa grave sussiste qualora il pubblico funzionario abbia commesso un 'errore grave inescusabile' determinato da una violazione manifesta delle norme applicabili al caso di specie, dovendosi, al fine di escluderla, tenere conto anche dell'oscurità normativa, del conflitto di indirizzi giurisprudenziali, dei pareri resi da tecnici e consulenti, nonché degli atti di controllo 'neutrale' del Giudice contabile"⁴².

⁴⁰ Secondo L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, cit., par. 6, sembrano possibili due letture delle disposizioni in esame: "La prima: i due precetti sarebbero suscettibili di una lettura 'integrata' poiché sostanzialmente sovrapponibili, con ciò eliminandosi a monte un problema di 'specialità' del coefficiente soggettivo della responsabilità erariale nella materia dei contratti pubblici a fronte del precetto generale di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 da ultimo modificata. La seconda: la nuova disposizione della legge 7 gennaio 2026 n. 1 innalza ulteriormente la soglia della responsabilità in punto di elemento psicologico dell'addebito erariale poiché ivi si fa riferimento, tra l'altro, ad errori procedurali di fatto 'revocatori' del pubblico dipendente: non sfugge, infatti, come l'inciso del nuovo precetto laddove contempla come fattispecie di colpa grave 'l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento', ripropone il contenuto dell'art. 395 c.p.c., rubricato 'Casi di revocazione'".

⁴¹ Si vedano, a titolo meramente esemplificativo, Corte Conti, 14 marzo 2007 n. 151; Corte Conti, 13 gennaio 2021, n. 5.

⁴² Corte conti, Sez. giur. Lazio, 20 febbraio 2026, n. 82. Secondo questa sentenza, "le problematiche evidenziate quali esigenze giustificative della riforma 2026 ("paura della firma" e la "burocrazia difensiva"; necessità di distinguere tra amministratori "attenti e prudenti" e funzionari "infedeli e incapaci") vengono pienamente soddisfatte dalla soglia della colpa grave (...) senza ricorrere al depotenziamento generalizzato e astratto dell'azione di responsabilità amministrativa conseguente ad un obbligatorio ed automatico esercizio del potere riduttivo, dovendosi ritenere che l'utilizzo costituzionalmente ed eurolunitariamente orientato di quest'ultimo sia esclusivamente quello facoltizzante fondato su una valutazione discrezionale e in concreto del Giudice contabile". Se il richiamo alla colpa grave è condivisibile, non altrettanto può dirsi dell'interpretazione, formulata nell'*obiter dictum*, secondo cui il giudice contabile dovrebbe disapplicare la norma che introduce un obbligo di esercizio del potere riduttivo, in quanto ritenuta in contrasto con i vincoli di bilancio eurolunitari.



La “manifesta violazione delle norme di diritto” si identifica, dunque, in una grave violazione delle stesse, configurabile quando l’errore di diritto non sia riconducibile a un errore scusabile da parte dell’autore dell’illecito erariale⁴³. Non basta quindi – come già visto *supra* – la mera violazione delle norme di diritto, ma il giudice deve verificare il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, che è quello che richiede la concezione normativa della colpevolezza, tenendo conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché della inescusabilità e della gravità dell’inosservanza.

Giova ricordare che anche il giudice amministrativo fa ricorso all’istituto dell’errore scusabile, escludendo la colpa quando sussistano contrasti giurisprudenziali sull’interpretazione della norma, incertezze nel quadro normativo di riferimento – e dunque nei casi di mancanza di chiarezza o precisione delle disposizioni violate – ovvero quando la situazione di fatto presenti particolare complessità⁴⁴.

Non sembrano dunque emergere particolari problemi nell’applicazione di questa parte della disposizione in esame, poiché essa si colloca nel solco di consolidati orientamenti giurisprudenziali della Corte dei conti. Va però osservato che il richiamo a nozioni giuridiche indeterminate – come la chiarezza e la precisione delle norme violate – rischia di tradire l’obiettivo stesso della norma, che è quello di tipizzare la nozione di colpa grave per ridurre l’eccessiva discrezionalità del giudice⁴⁵. Anche la possibilità di valutare la inescusabilità e la gravità dell’inosservanza introduce ulteriori concetti indeterminati, lasciando al giudice ampi margini di apprezzamento. Ciò dimostra che non è possibile delimitare in modo puntuale una nozione atipica come quella di colpa grave, né è possibile eliminare l’attività interpretativa del giudice, il quale deve necessariamente modulare i parametri della colpa grave in rapporto al caso concreto.

⁴³ Secondo M.C. RAZZANO, *La colpa grave nella riforma della responsabilità amministrativa*, cit., 141, la norma in esame ha “un valore ‘positivizzante’ del ‘diritto vivente’ soltanto se si innesta nello stesso solco esegetico del formante giurisprudenziale uniforme, laddove ‘manifesta violazione delle norme di diritto’ deve tradursi in ‘grave violazione di legge’ che trova limite nell’errore di diritto non dipendente dalla negligenza inescusabile dello stesso autore dell’illecito erariale perseguito”.

⁴⁴ Si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2024, n. 1087. Seguendo questa strada, però, la p.A. finisce con l’essere condannata soltanto per le illegittimità più gravi (quando cioè emana un atto illegittimo nonostante la mancanza di contrasti giurisprudenziali, la certezza del quadro normativo di riferimento, la non complessità del fatto, ecc.). A dimostrazione di ciò, basti pensare che lo stesso tipo di errore è utilizzato nella responsabilità amministrativa del dipendente, ove, per l’appunto, il giudice contabile deve verificare proprio l’esistenza di una colpa grave. Sul punto, sia consentito rinviare a S. CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2008, 265 e ss. e 303; ID., *Colpa della p.A. e colpa grave del dipendente pubblico*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile ad un decennio dalle riforme*, Atti del LI Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, settembre 2005, Milano 2006, 685 e ss. (anche in *Foro amm.-Tar*, 2005, 3341 e ss.).

⁴⁵ Aspetto evidenziato da molti in dottrina: si veda, indicativamente, V. RAELI, *La responsabilità amministrativa dopo la L. 7 gennaio 2026, n. 1*, in *Danno e responsabilità*, n. 2/2026, 159.



8. La sovrapposizione tra la nozione di colpa grave ex art. 1 della l. n. 1 del 2026 e quella prevista nella responsabilità civile dei magistrati.

La nozione di colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026 è stata oggetto di diversi rilievi critici in dottrina, tra l'altro perché riproduce, in larga misura, la definizione elaborata dal legislatore nell'ambito della responsabilità civile dei magistrati. L'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, dispone infatti che costituisce colpa grave "la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, nonché la negazione di un fatto la cui esistenza risulta parimenti incontrastabile". In modo analogo, l'art. 1 della legge n. 1 del 2026 dispone che: "Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento".

Tale coincidenza ha suscitato perplessità in dottrina, poiché l'estensione di una nozione concepita per un settore specifico – quello della responsabilità dei magistrati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali – rischia di introdurre, nell'ambito della responsabilità amministrativa, criteri valutativi non pienamente coerenti con la diversa natura amministrativa delle condotte coinvolte e con le funzioni e le attività del dipendente pubblico, che devono conformarsi al principio di buon andamento⁴⁶.

A ben vedere, però, tale coincidenza non sembra dar luogo a particolari criticità.

Del resto, la stessa giurisprudenza della Corte dei conti ha da tempo individuato un criterio orientativo utile ai fini della graduazione della colpa proprio nell'art. 2, c. 3, della legge 13 aprile 1988, n. 117, oltre che nell'art. 5, c. 3, del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472 in materia di sanzioni amministrative per le violazioni delle norme tributarie⁴⁷.

⁴⁶ Si veda, per tutti, G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, n. 5/2026, XVII, secondo cui "colpisce che la disposizione replichi, quasi letteralmente, la definizione di colpa grave adottata in tema di responsabilità civile dei magistrati. In tal modo, il legislatore utilizza una fattispecie che ha ben diverso fondamento costituzionale e risponde alla distinta *ratio* di garantire l'indipendenza del magistrato. Quest'ultima non può certamente riferirsi all'attività del funzionario, il quale, invece, è costituzionalmente tenuto a conformarsi ai principi del buon andamento. Ci si potrebbe interrogare circa l'impropria commistione di fattispecie radicalmente diverse per natura e finalità che vengono invece sovrapposte, suscitando il dubbio che il legislatore intenda tutelare il decisore politico-amministrativo in maniera simmetrica al giudice, finendo così per connotare in senso quasi 'vendicativo' il tentativo di tipizzare la colpa grave".

⁴⁷ Corte conti, Sez. I, 16 marzo 2000, n. 83/A, in *Riv. Corte conti*, 2000, 2, 68; Id., Sez. giur. reg. Lazio, 28 marzo 2003, n. 770/R, in *www.corteconti.it*. Si veda anche la sentenza della Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, n. 89 del 2001, commentata da V. ITALIA, *Fissato il parametro normativo per giudicare la colpa «grave»*, in *Il sole 24 ore*, 27 maggio 2002, 25. Hanno fatto riferimento al criterio della colpa posto dalla legge n. 117 del 1988 per la responsabilità dei magistrati anche Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, 7 ottobre 1996, n. 189, in *Sett. giur.*, 1996, IV, 20; Id., Sez. giur. reg. Molise, 28 aprile 1997, n. 226, in *Riv. Corte conti*, 1997, 5, 154.



Andando più nel dettaglio, le tre ipotesi prese in considerazione dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026 per definire i limiti della colpa grave sono le seguenti:

- 1) violazione manifesta delle norme di diritto;
- 2) travisamento del fatto;
- 3) affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

La prima ipotesi, relativa alla violazione manifesta delle norme di diritto, non pone particolari problemi. Essa si colloca infatti, come s'è già visto, nel solco di un principio generale che connota la colpa grave in diversi settori dell'ordinamento e che trova riscontro in orientamenti giurisprudenziali consolidati. La trasposizione di tale criterio nella legge n. 1 del 2026 non introduce dunque elementi di novità sostanziale, ma conferma la centralità della violazione manifesta quale parametro di imputazione soggettiva.

Le ulteriori due ipotesi previste dal legislatore non sembrano, a loro volta, porre particolari problemi applicativi. La disciplina del 2026, pur ispirandosi alla definizione contenuta nella legge n. 117 del 1988, cerca di operare un adattamento al diverso contesto dell'azione amministrativa. In particolare, il riferimento alle "norme di diritto", in luogo del termine "legge" utilizzato nella responsabilità civile dei magistrati, amplia l'ambito applicativo della disposizione, includendo non solo le fonti legislative, ma anche i principi generali dell'ordinamento e le altre fonti normative rilevanti per l'azione amministrativa. Andrebbero escluse, tuttavia, le disposizioni che non hanno valenza normativa, come le c.d. norme interne (circolari, direttive, atti di indirizzo), e, in genere, gli atti di c.d. *soft law* (linee guida, comunicazioni, atti regolatori di carattere non regolamentare delle Autorità indipendenti, e simili)⁴⁸.

Opportunamente, poi, non viene richiamata la categoria delle prove, tipica dell'attività giurisdizionale e dunque non pertinente rispetto alla fisiologia dell'azione amministrativa, che si articola prevalentemente in procedimenti e provvedimenti.

Non va nemmeno enfatizzata la problematica relativa al riferimento a fatti "incontrastabilmente" affermati o negati di fronte a evidenze contrarie. La Corte dei conti ha osservato che tale richiamo "impone di riempire di contenuto interpretativo la nozione di 'incontrastabilità', che appare diversa rispetto a quella di 'incontrovertibilità' o di 'inoppugnabilità' riferite agli atti" aggiungendo che, in ogni caso, si tratta di un "termine non tecnico, mai utilizzato in sede normativa e nella

⁴⁸ In questa direzione M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, cit., 25.



prassi giurisprudenziale"⁴⁹. L'utilizzo del termine "incontrastabilmente" non sembra tuttavia generare significative incertezze interpretative.

Con riferimento al "travisamento del fatto" va osservato che, per il giudice, tale nozione attiene alla valutazione della prova versata nel processo. Nella responsabilità amministrativa disciplinata dalla legge n. 1 del 2026, questa categoria potrebbe essere ricondotta all'eccesso di potere, tipico dell'attività procedimentale, nella misura in cui l'erronea percezione del fatto incide sulla correttezza dell'azione amministrativa e sulla legittimità dell'esercizio del potere.

Non va però confusa la valutazione di illegittimità del provvedimento con la valutazione di anti giuridicità della condotta, non sussistendo una corrispondenza automatica tra illegittimità dell'atto e illecito erariale.

Non solleva problemi nemmeno l'ulteriore sovrapposizione che si ha tra l'art. 1 della l. n. 1/2026 e il comma 3-bis dell'art. 2 della legge n. 117 del 1988, il quale ultimo dispone che "ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza". Questa parte, dedicata al concetto di violazione manifesta, coincide integralmente con quanto stabilito dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026. Tale sovrapposizione, tuttavia, non determina alcuna criticità, ma anzi contribuisce a rafforzare la portata generale del principio della violazione manifesta, che si configura come criterio valutativo trasversale e, pertanto, applicabile anche nell'ambito dell'attività contrattuale della p.A., disciplinata dal Codice dei contratti pubblici, ove – come visto – non si fa espresso riferimento alla violazione manifesta delle norme di diritto.

9. Profili critici della nozione di colpa grave nella legge n. 1/2026: l'assenza di un riferimento espresso all'attività materiale e la necessità di una lettura sistematica con le altre nozioni di colpa.

La principale lacuna (e criticità) della nozione di colpa di cui all'art. 1 della l. n. 1 del 2026 emerge, piuttosto, con riferimento all'attività materiale della pubblica amministrazione. Le categorie individuate dal legislatore non sembrano infatti ricomprendere le condotte materiali poste in essere da dipendenti pubblici o da soggetti legati all'amministrazione da un rapporto di servizio⁵⁰. Restano così prive di un inquadramento esplicito, ad esempio, le ipotesi di colpa medica nell'ambito del servizio sanitario pubblico, le attività connesse all'utilizzo delle armi, la *culpa in vigilando* (come nel caso degli insegnanti nelle scuole e dei dirigenti per i funzionari

⁴⁹ Corte conti, SS.RR., Delibera n. 4/2025/CONS del 9 giugno 2025.

⁵⁰ Sul rapporto di servizio sia consentito rinviare a S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003, 20 e ss.; ID., *La responsabilità amministrativa e contabile, in Manuale di Contabilità pubblica*, a cura di G.F. FERRARI, E. MADEO, Milano, 2019, 226 e ss.

sottoposti) e, più in generale, tutte le attività materiali che non si esauriscono in un procedimento o in un provvedimento, ma che costituiscono comunque esercizio di funzioni pubbliche.

Tali ipotesi, in quanto riconducibili all'attività materiale, richiedono pertanto un'operazione di adattamento in via interpretativa.

In tal senso, si potrebbe valorizzare la nozione di colpa grave impiegata dal legislatore in materia di contratti pubblici (art. 2 d.lgs. 36/2023), che richiama espressamente la colpa generica – e non soltanto quella specifica – facendo riferimento alla “palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza” nonché all’“omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell’attività amministrativa”. Tale disposizione sembra esprimere un principio di carattere generale, la cui applicazione non può ritenersi confinata al solo ambito dell’attività contrattuale. Una diversa interpretazione determinerebbe, infatti, una irragionevole disparità di trattamento tra l’attività negoziale della pubblica amministrazione e le altre forme di esercizio della funzione amministrativa, con conseguente violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., oltre che del principio di buon andamento sancito dall’art. 97 Cost.

Le due disposizioni – l’art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l’art. 1 della legge n. 1 del 2026 – andrebbero quindi lette in chiave coordinata e sistematica (e non in contrapposizione), poiché entrambe esprimono una nozione generale di colpa grave riferibile ai dipendenti pubblici, indipendentemente dal settore dell’azione amministrativa in cui essa si manifesta. La lettura sistematica e coordinata dei due testi normativi delinea infatti una nozione di colpa grave coerente con i principi costituzionali e con la tradizionale elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in materia di responsabilità amministrativa.

Oltre a ciò, va sottolineato che la colpa generica non può essere esclusa dalla nozione di colpa grave, neppure in presenza di ipotesi di tipizzazione legislativa.

Del resto, l’art. 1 della legge n. 1 del 2026 non sembra introdurre una definizione esaustiva ed esclusiva delle ipotesi di colpa grave. Il legislatore non utilizza cioè formule chiuse o tassative ma si limita a richiamare la violazione di “norme di diritto”, lasciando quindi spazio ad interpretazioni costituzionalmente orientate e ad una lettura sistematica con altre nozioni di colpa.

Una interpretazione restrittiva dell’ambito applicativo della norma contrasterebbe del resto con la *ratio* complessiva della disciplina e con il principio di unitarietà della responsabilità amministrativa, oltre che con l’esigenza di garantire uniformità e coerenza nell’applicazione dei criteri di imputazione soggettiva.

In particolare, aderire alla tesi dell’interpretazione letterale significa sostenere che le attività materiali siano, di per sé, esenti da colpa grave, il che equivarrebbe a ritenere



che per tali condotte il legislatore abbia innalzato la soglia di punibilità al dolo. Un simile esito interpretativo necessiterebbe, tuttavia, di un chiaro intervento normativo. Di una simile volontà, invece, non si rinviene alcuna traccia né nei lavori preparatori – dai quali non emerge l'intenzione di modificare il regime ordinario di imputazione soggettiva per le attività materiali – né nel dato testuale della legge. Né, si può aggiungere, nella sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale. In tale decisione, infatti, si ribadisce che eventuali esclusioni della responsabilità colposa devono avere carattere eccezionale e riguardare soltanto specifiche categorie di dipendenti pubblici, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o dell'elevato rischio patrimoniale connesso. Non possono invece assumere un'estensione eccessivamente ampia, come accadrebbe nel caso di una generalizzata esclusione della responsabilità colposa per tutte le attività materiali svolte dai soggetti legati all'amministrazione da un rapporto di servizio.

L'interpretazione restrittiva si pone dunque in contrasto con il principio ermeneutico *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

In effetti, ogniqualvolta il legislatore ha inteso innalzare la soglia di punibilità al dolo, lo ha fatto espressamente, tipizzando in modo tassativo le ipotesi in cui la responsabilità è limitata a tale forma di elemento soggettivo.

Così, l'art. 1 della legge n. 1 del 2026 dispone espressamente che la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi:

- a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria⁵¹.

Il legislatore ha dunque previsto in modo espresso le ipotesi in cui la soglia di punibilità viene elevata al dolo. Non potrebbe essere altrimenti: le fattispecie che comportano un simile innalzamento richiedono una previsione chiara e tassativa, non essendo ammissibile ricavarle in via interpretativa. Ciò discende direttamente dal richiamato principio *ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*, che impone di rispettare la volontà normativa così come testualmente manifestata.

Questa limitazione al dolo per alcune fattispecie specifiche sembra rientrare nella discrezionalità del legislatore, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024. È stato osservato, al riguardo, che la natura di tali fattispecie – caratterizzate da reciproche concessioni tra le parti (*aliquid datum, aliquid retentum*),

⁵¹ Sul punto, anche Corte Conti, SS.RR., Delibera n. 4/2025/CONS, non ha rilevato profili ostativi all'approvazione dell'ipotesi "di esclusione della responsabilità per colpa grave per fattispecie specifiche, motivata dalla necessità di incentivare accordi che avrebbero effetti particolarmente positivi per quanto concerne l'eliminazione dei contenziosi giuslavoristici e tributari che affliggono oggi molte amministrazioni pubbliche".



giustificate dall'aleatorietà dell'esito di un eventuale giudizio – può costituire una ragione idonea a giustificare una deroga alla regola della responsabilità per colpa grave⁵².

In definitiva, considerato che l'art. 1 della l. n. 1 del 2026 non introduce una definizione di colpa grave esaustiva ed esclusiva, si deve ritenere che il legislatore con questa norma abbia inteso disciplinare esclusivamente le attività procedimentali e provvedimentali, con l'obiettivo di contrastare il fenomeno della burocrazia difensiva.

Del resto, a ben vedere, nel nostro ordinamento convivono diverse nozioni di colpa: si pensi alla colpa dei magistrati, alla colpa medica, alla colpa grave per le sanzioni tributarie e, oggi, anche alla colpa provvedimentale. Sullo sfondo rimane però la nozione generale di colpa grave, la quale tende a riespandersi e a trovare applicazione ogniquale volta si manifesti una lacuna legislativa⁵³. Nozione generale di colpa che si fonda, in sostanza, sull'art. 43 c.p., che prevede la rimproverabilità anche per colpa generica.

Per le attività materiali continuano pertanto ad applicarsi le regole generali in tema di colpa grave. Con riferimento a tali attività, può richiamarsi la nozione contenuta nell'art. 2 del Codice dei contratti, secondo cui costituisce colpa grave anche "la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza", nonché "l'omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto".

Questa definizione appare idonea a colmare il vuoto lasciato dal legislatore del 2026 con riguardo alle attività materiali.

In conclusione, in assenza di una previsione normativa che innalzi in modo espresso la soglia di punibilità al dolo, la valutazione della colpa grave nelle attività materiali deve continuare a fondarsi anche sui parametri generali di prudenza, perizia e diligenza, nonché sull'esigibilità delle cautele in relazione al caso concreto.

Certamente il legislatore avrebbe potuto esprimersi con maggiore chiarezza, anche per evitare indirizzi giurisprudenziali divergenti che inevitabilmente si sono formati. Così, una recente pronuncia della Corte dei conti ha adottato un'interpretazione "costituzionalmente orientata" dell'art. 1 della legge n. 1 del 2026, ritenendo che la nuova tipizzazione della colpa grave debba ritenersi circoscritta alla sola attività

⁵² In tal senso L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 29.

⁵³ Come auspicato dal Presidente della Corte dei Conti, Guido Carlini, nei saluti introduttivi al Convegno *Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti*, Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026, nelle ipotesi di condotte gravemente colpose che restano al di fuori dell'ambito normativo tracciato dalla legge n. 1 del 2026, sarà necessario fare riferimento alla nozione di colpa grave quale clausola generale aperta, le cui categorie tipizzate rappresentano modelli principali ma non esclusivi. In questa direzione anche V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *lexitalia.it*, 21 gennaio 2026, 6; in argomento si veda, altresì, V. TENORE, C. VILLANI, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2026.

provvedimentale della pubblica amministrazione e non estesa anche alle condotte materiali⁵⁴. Tale conclusione trova fondamento, oltre che nella *ratio* della riforma, anche nel dato letterale della disposizione, che richiama per ben due volte gli “atti del procedimento” e fa riferimento a elementi quali le “norme di diritto”, il “travisamento del fatto”, l’affermazione o la negazione di un “fatto”, nonché agli “indirizzi giurisprudenziali prevalenti” o ai pareri delle autorità competenti: tutti profili che attengono all’adozione di atti giuridici e non alle condotte materiali. Seguendo questa impostazione, nella citata pronuncia la Corte arriva alla conclusione che le attività materiali restano escluse dall’ambito applicativo della tipizzazione introdotta nel 2026 e continuano a essere valutate alla luce del criterio generale – e a struttura aperta – della colpa grave, così come elaborato dalla giurisprudenza e ancorato alla specificità del caso concreto.

Altra giurisprudenza contabile, invece, seguendo la strada, contraria, di interpretazione restrittiva della norma ritiene che dal tenore letterale della disposizione in esame emerge che l’elencazione contenuta nella definizione della colpa grave sia di carattere esaustivo e non meramente esemplificativo, escludendo ulteriori letture ermeneutiche. Si è arrivati così giocoforza a sollevare la questione di costituzionalità, per contrasto con gli artt. 3, 32, 97, comma 2, della Costituzione, ritenendo impossibile una diversa interpretazione costituzionalmente orientata della norma richiamata, avente chiaro tenore letterale⁵⁵.

Tuttavia, poiché – come si è visto – è possibile individuare un’interpretazione della norma costituzionalmente orientata e conforme alla *ratio legis*, non può essere condiviso quest’ultimo indirizzo giurisprudenziale e dottrinale che, attenendosi a una lettura meramente letterale, esclude la praticabilità di ulteriori percorsi ermeneutici. In questo caso, infatti, non sembra ricorrere quel contrasto con la Costituzione insanabile in via interpretativa che solo consentirebbe di sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione.

Come è stato autorevolmente notato, occorre scorgere nelle nuove previsioni introdotte dalla legge n. 1 del 2026 soluzioni interpretative che valorizzino le ragioni di tutela dell’erario e della sana gestione finanziaria, quando, nei limiti consentiti dal dettato normativo, si riesca a ricondurne il significato a un ragionevole livello di coerenza con i principi costituzionali⁵⁶. Questo “è l’asse portante che dovrà sostenere il percorso dell’interprete verso un’applicazione, costituzionalmente orientata,

⁵⁴ Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 27 febbraio 2026, n. 41.

⁵⁵ Corte conti, Sez. giur. Puglia, ord. 25 febbraio 2026, n. 11. Secondo G. TERRACCIANO, *Le disposizioni transitorie della legge n. 1 del 2026 di riforma della Corte dei conti: limiti e problematiche applicative*, in questa Rivista, la ricostruzione interpretativa dell’ordinanza citata postula l’inapplicabilità dell’art. 9 della legge n. 24 del 2017 e della normativa ad essa previgente (d.l. n. 158 del 2012), mentre invece la disciplina speciale dovrebbe essere considerata vigente (anche in ragione di un’interpretazione c.d. ‘conforme’ a Costituzione).

⁵⁶ Così G. CARLINO, *Relazione alla Cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario 2026*, Roma 24 febbraio 2026, 3.

conforme alla *ratio legis* espressa, nonché tesa a limitare il più possibile divergenze esegetiche suscettibili di operare a discapito dell'uguaglianza e dell'uniformità di trattamento, cui invece l'ordinamento deve tendere"⁵⁷.

Non può nemmeno essere seguita la strada di un'interpretazione estensiva del concetto di "norme di diritto applicabili", includendovi – oltre alle norme di diritto in senso proprio (eurounitarie, convenzionali, costituzionali, legislative), ai regolamenti e ai principi – anche linee guida, *soft law*, prassi amministrative, indirizzi giurisprudenziali o le *leges artis*, riconducendole alla violazione degli articoli 1176, 2236, 1218, 1175 e 1375 del codice civile.

Questa soluzione ermeneutica non convince, poiché finirebbe per attrarre arbitrariamente la colpa generica nell'alveo della colpa specifica, snaturando la distinzione concettuale tra le due categorie.

10. Conclusioni.

In conclusione, la nozione di colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026 non può essere considerata isolatamente, ma deve essere letta in chiave sistematica alla luce delle ulteriori disposizioni rilevanti in materia, a partire dalla nozione di colpa grave di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici.

Le indicazioni contenute nel Codice dei contratti pubblici e nella legge n. 1 del 2026 non si pongono, infatti, in rapporto di contrapposizione, ma risultano tra loro complementari, concorrendo a delineare in modo sistematico la nozione di colpa grave per la responsabilità erariale⁵⁸.

Entrambe le discipline – quella del Codice dei contratti e quella introdotta dal legislatore del 2026 – delineano una nozione di colpa che può definirsi "interpretativa", in quanto affidano all'interprete criteri e parametri per l'attività ermeneutica. Ciò emerge dalla presenza di numerosi concetti giuridici indeterminati, i quali, lungi dall'esaurire il contenuto della fattispecie, restano affidati alla valutazione del giudice, chiamato ad applicarli secondo i canoni ermeneutici fissati nella stessa legge. Ne consegue che tali elementi svolgono una funzione di orientamento e di supporto all'attività interpretativa del giudice⁵⁹.

⁵⁷ In questi termini ancora G. CARLINO, *Relazione alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2026*, cit., 3.

⁵⁸ Condivide la tesi che non ci sia contrasto tra queste due norme F.G. SCOCA, *Conclusioni* al Convegno *Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti*, Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026, il quale evidenzia altresì che vi sono più giudici chiamati a utilizzare il medesimo concetto indeterminato di colpa grave, circostanza che impone di evitare la formazione di interpretazioni divergenti a seconda dell'organo giurisdizionale investito della questione. Il diritto, infatti, deve mantenere un carattere unitario: i concetti giuridici indeterminati dovrebbero essere interpretati in modo omogeneo, indipendentemente dal giudice che li applica e dagli interessi coinvolti. Ne consegue che il giudice contabile deve tener conto degli orientamenti elaborati dagli altri giudici, così da garantire coerenza e uniformità al sistema.

⁵⁹ In tal senso A. POLICE, *Relazione su La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge 1/2026* tenuta al Convegno *Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti*, Corte dei conti,

In questa prospettiva, la riforma valorizza il ruolo del giudice, cui è demandato il compito di concretizzare il contenuto delle clausole generali tenendo conto delle peculiarità del caso concreto.

Tale ricostruzione risulta ulteriormente avvalorata dal fatto che le disposizioni in esame recepiscono orientamenti già consolidati nella giurisprudenza contabile. Esse, pertanto, non sembrano porre particolari criticità applicative.

Si può quindi ricostruire il concetto di colpa grave con l'ausilio di queste norme e non contro queste norme, atteso oltretutto che esse non configurano una nozione di colpa grave tassativa ed esaustiva, ma lasciano al giudice la possibilità di intervenire in via interpretativa⁶⁰.

Giova infine sottolineare che, in presenza di concetti giuridici indeterminati che esaltano lo spazio valutativo dell'interprete, è possibile ricondurre nell'alveo della colpa grave anche comportamenti privi di qualsiasi elemento intenzionale. Va evitato dunque che vengano qualificate come dolose condotte che dolose non sono⁶¹.

Anche perché, come visto (*supra*, par. 2), dopo la riforma introdotta dal decreto semplificazioni, il dolo va inteso in senso penalistico e non contrattuale, essendo necessario dimostrare non solo la volontà della condotta antidoverosa, ma anche la volontà dell'evento dannoso. Ciò vale, si badi bene, pure nelle ipotesi di contestazione del dolo eventuale, nelle quali occorre comunque accertare la volontà dell'agente di arrecare un danno all'erario, dimostrando che lo stato d'incertezza era accompagnato da una positiva adesione all'evento, ossia dalla scelta di agire a costo di ledere l'interesse protetto dalla legge⁶².

Senza questa consapevolezza si configura la colpa cosciente, nella quale il soggetto agisce rappresentandosi l'evento come possibile conseguenza della propria condotta ma con la certezza, mal riposta, di poterne evitare l'accadimento.

Il *discrimen* tra le due situazioni è molto labile, ma le conseguenze sono profondamente diverse: basti pensare che, in caso di dolo, si risponde dell'intero danno e, a tacer d'altro, non opera la copertura assicurativa.

Roma, 17 marzo 2026, secondo cui si tratta di disposizioni prive di carattere precettivo ed esaustivo, dotate di una mera valenza descrittiva.

⁶⁰ Per uno spunto in questo senso A. POLICE, *Relazione su La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge 1/2026*, cit.

⁶¹ Evidenzia questo aspetto A. POLICE, *Relazione su La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge 1/2026*, cit. Per i motivi esposti nel testo, destano perplessità le affermazioni di P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, cit., 10, secondo cui "il restringimento della colpa grave comporta inevitabilmente una maggiore importanza del dolo eventuale quale elemento di responsabilità nei casi che non ricadono strettamente nella colpa grave". La riduzione dell'area della colpa grave non può infatti tradursi in una maggiore importanza (o, peggio ancora, in un ampliamento) dell'ambito del dolo eventuale.

⁶² In tal senso Cass. Penale, S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, seguita, ad esempio, da Corte conti, Sez. I, 12 settembre 2024, n. 214.

In sostanza, come è stato evidenziato anche dalla dottrina contabile, occorre avere “un approccio prudente: il rischio infatti è duplice, ossia di dilatare eccessivamente il dolo eventuale (fino a ricomprendere condotte colpose, svuotando la riforma della sua portata garantistica) o, all’opposto, di rinunciare a contestare il dolo per la difficoltà di provarlo, con conseguente angusto spazio di responsabilità e possibile deflazione eccessiva della tutela erariale”⁶³. Per evitare questo pericolo appare “fondamentale, anche sul piano applicativo, stabilire linee guida condivise su cosa distingua in concreto la colpa grave dal dolo eventuale nell’amministrazione pubblica, assicurando omogeneità di giudizio e certezza del diritto per gli operatori”⁶⁴.

Si tratta di un’operazione di distinzione non semplice da realizzare, ma necessaria, che richiederà un significativo sforzo motivazionale nelle pronunce della Corte dei conti (peraltro già in atto), nonché, probabilmente, un intervento chiarificatore e nomofilattico delle Sezioni riunite. Anche in questo caso, risulta valorizzato il ruolo del giudice contabile quale interprete, chiamato a fornire certezze agli operatori.

⁶³ In questi termini T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, cit., 339.

⁶⁴ Così ancora T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *op. cit.*, 339.

Il controllo preventivo di legittimità

di Stefano Salvatore Scoca

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Teramo)

Sommario

1. Premessa. – 2. Il controllo preventivo di legittimità e la sua evoluzione. – 3. Il controllo preventivo di legittimità e il c.d. effetto di protezione. – 4. La disciplina recata dalla legge n. 1/2026 sul controllo preventivo. – 5. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article examines the evolution and current configuration of *preventive legality control* exercised by the Italian Court of Auditors, with particular focus on the reforms introduced by Law no. 1/2026. Moving beyond the traditional act-based paradigm, the study locates preventive control within a broader transformation of administrative law toward a results-oriented model, in which oversight increasingly targets the whole administrative operation rather than isolated measures.

The analysis reconstructs the historical trajectory of preventive control, highlighting its shift from a generalised and often obstructive mechanism to a more selective instrument integrated with ex post performance evaluation and administrative liability. Particular attention is devoted to the so-called “protective effect” of preventive control, namely its capacity to exclude or mitigate liability for public officials in cases where acts have been positively reviewed.

The 2026 reform is critically assessed in light of constitutional case law, especially Constitutional Court judgment no. 132/2024. While the reform aligns with the need to reduce “defensive bureaucracy” and enhance administrative efficiency, it significantly expands both the scope of control—now extending to preparatory acts and entire administrative operations—and the exonerating effects linked to it, including in cases of tacit approval due to procedural time limits.

The article argues that this expansion generates a structural imbalance between the breadth of the protective effect and the actual effectiveness of judicial scrutiny, risking an excessive attenuation of administrative liability and a weakening of the principle of impartiality. Ultimately, the reform reflects a tension between efficiency and accountability, raising critical questions about the future balance of administrative control systems.

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



1. Premessa.

Sembra potersi affermare che l'evoluzione legislativa della disciplina dei controlli preventivi di legittimità tenda a confermare la traiettoria verso l'operazione amministrativa. Si è passato infatti dal controllo sull'atto¹, al controllo sull'attività e², infine, al controllo sull'operazione amministrativa³ nell'ottica del risultato perseguito⁴. D'altronde le recenti novelle legislative a partire da quelle introdotte con il PNRR, confermate nel d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, hanno chiaramente spostato il baricentro dall'atto al risultato e correlativamente l'esigenza di non limitare l'attività di controllo al solo atto, in quanto non necessariamente indicativo di eventuali inefficienze dell'azione amministrativa.

In questa ottica evolutiva accanto alle tradizionali forme di controllo sugli atti sono stati introdotti nuovi strumenti di controllo che vanno a verificare la strategia stessa che l'amministrazione nell'attuazione dei propri obiettivi tende a operare.

Pertanto, il controllo preventivo di legittimità in realtà necessariamente deve cambiare aspetto e disciplina dovendo essere idoneo nel contempo a verificare la traiettoria strategica indicata dall'amministrazione e successivamente le singole tappe applicative della medesima.

Seguendo tale schema non si può non leggere la riforma intervenuta con la legge 7 gennaio 2026, n. 1 all'interno di un contesto più ampio⁵. Sembra doversi ritenere che

¹ Per tutti si vedano U. FORTI, *Atto e procedimento amministrativo (note critiche)*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranalletti*, I, Padova, 1931, 441 ss.; M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 157 ss.; F. SATTA, *Atto amministrativo*, in *Enc. giur.*, I, Roma, 1988, *ad vocem*; E. CASSETTA, *Provvedimento e atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, 243 ss.; D. SORACE, *Atto amministrativo*, in *Enc. dir.*, Ann., III, Milano, 2010, 46 ss.

² E. CASSETTA, *Attività amministrativa*, in *Dig. pubbl.*, I, 1987, 522 ss.; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Agg. VI, 75 ss.; B. G. MATTARELLA, *Attività amministrativa*, in *Diz. dir. pubbl.*, in S. Cassese (a cura di), Milano, 2006, 520 ss.; G. CORSO, *Attività amministrativa*, in *Enc. Treccani online*, 2014, *ad vocem*.

³ Sul punto per tutti D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, *passim*; L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove Autonomie*, 2012, 167 ss.

⁴ Sul tema ampissima è la dottrina, limitando l'esame ai contributi che hanno introdotto la nozione di rinvia a L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato nella pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, 57 ss.; ID., *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 813 ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, 2002, 127 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla "libertà dall'amministrazione" alla "libertà dell'amministrazione"*, in *Dir. soc.*, 2000, 101 ss.; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, in M. Immordino, A. Police (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, Giappichelli, 2004, 101 ss.

⁵ Tra i primi commenti in dottrina si segnalano: V. TENORE, *Riflessioni sulla "tendenziale tipizzazione" o "tipicità affievolita" degli illeciti disciplinari (nel sistema delle "clausole aperte") e spunti correttivi per alcuni regimi sanzionatori magistratuali ed associativi gravemente inosservanti di tale regola: il caso Corte dei conti dopo la legge Foti n. 1/2026*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 6/2025, 1; ID., *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lexitalia*, 21 gennaio 2026; ID., *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n. 1: un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Bilancio Comunità Persona*, 28 febbraio 2026; L.

tale legge segua un percorso già da tempo indicato in dottrina, recentemente fatto proprio dalla giurisprudenza, soprattutto del giudice amministrativo, e infine dai recenti interventi normativi e da ultimo declinato dalla Corte costituzionale con la nota sentenza 16 luglio 2024, n. 132⁶.

In particolare, appare fondamentale un passaggio del giudice delle leggi che si pone da ponte tra la previgente disciplina e quella delineata nella legge n. 1/2026. Al punto 11 del considerato in diritto viene svolta una considerazione in ottica di evoluzione del sistema amministrativo, laddove si afferma che il *"consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, come si è già messo in evidenza, giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione. // In assenza di simili interventi, il fenomeno della "burocrazia difensiva", dopo la scadenza del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, sarebbe destinato a risandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa. Ne sarebbero pregiudicati, oltre al principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione, anche altri rilevanti interessi costituzionali"*. Inoltre, la Corte proseguiva indicando le linee entro le quali avrebbe dovuto muoversi una complessiva riforma della responsabilità amministrativa richiesta per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

Gli indirizzi indicati dalla Corte costituzionale (contenuti nel punto 11.1) si possono così riassumere: tipizzazione della colpa grave; introduzione di un limite massimo al

VENTURINI, *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, in *Lexitalia*, 4 febbraio 2026; P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, in *Lexitalia*, 25 gennaio 2026; M. PANI, C. SANNA, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in *Lexitalia*, 10 febbraio 2026; A. BULLO, *Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura*, in *Lexitalia*, 13 febbraio 2026; T. TESSARO, M. BERTIN, *Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale*, in *Lexitalia*, 23 febbraio 2026; L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Diritto e Conti*, 20 gennaio 2026; T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Giappichelli, 2026.

⁶ Annotata da R. CHIEPPA, *Responsabilità amministrativa: legittimità del regime temporaneo di limitazione e criteri per il futuro (e necessario) intervento del legislatore*, in *Ius amministrativo*, 31 luglio 2024; F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *www.federalismi.it*, 7 agosto 2024; 95; A. INDELICATO, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa: dalla provvisoria legittimità costituzionale dello scudo erariale alle possibili riforme della Corte dei conti*, in *www.judicium.it*, 4 settembre 2024; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, 4, 2024, 1 ss.; V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge. Foti C.1621, Nota a Corte cost. n. 132/2024, ivi, 195 ss.*

risarcimento del danno oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico,

ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce al quale si può accompagnare la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio; modifica della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti; rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni; scongiurare le ipotesi di responsabilità sovrapposte.

Dalla lettura della disciplina recata nella legge n. 1/2026 sembra che la stessa sia applicativa delle indicazioni recate dal Giudice delle leggi e che si muova in tale perimetro, anche laddove aggiunge la semplificazione dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti con riferimenti agli atti di attuazione del PNRR e PNC nonché la facoltà per Regioni ed Enti locali di chiedere il controllo della Corte dei conti.

Se dunque è innegabile che la c.d. legge Foti si muova all'interno di un perimetro ben delineato dalla Corte costituzionale, di contro è innegabile che presenta qualche criticità e aporia di sistema. In sostanza, se il legislatore ha correttamente interpretato le indicazioni del Giudice delle leggi che fotografano correttamente l'evoluzione e le esigenze dell'amministrazione attuale, di contro ha accentuato oltre misura l'esigenza di rendere sempre più libero e sciolto da vincoli l'operare dell'amministrazione. In particolare, se la responsabilità pare attenuata per l'amministrazione attiva, essa sembra tendere allo zero per chi imposta le linee di indirizzo e strategiche con limitazioni ed esimenti per gli organi politici. Pertanto, se sembra doversi salutare con favore quell'orientamento che propende per la garanzia del buon andamento, sembra invece incrinarsi l'applicazione del principio di imparzialità nella sua accezione di cesura tra organi politici e amministrazione attiva.

2. Il controllo preventivo di legittimità e la sua evoluzione.

L'attribuzione del controllo preventivo di legittimità alla Corte dei conti avviene già all'indomani dell'unificazione nazionale con la legge 14 agosto 1862, n. 800. L'art. 13 statuiva che tutti i decreti reali, qualunque sia il ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'obiettivo, fossero presentati alla Corte perché vi apponesse il visto e ne facesse registrazione. L'art. 14 invece attribuiva alla Corte l'indagine di legittimità sull'atto consentendole di non apporre il visto; mentre il comma 2 consentiva l'apposizione del visto con riserva. Infine, l'art. 15 statuiva che la registrazione e il visto della Corte non facevano cessare la responsabilità del Ministro. Appare chiaro come la disciplina introdotta all'indomani dell'unificazione

nazionale già delinea il controllo della Corte dei conti come operante in forza di un parametro di legittimità e che fosse preventivo rispetto alla efficacia dell'atto. Tuttavia, il limite dei controlli era nel loro oggetto in quanto erano limitati singoli atti di spesa determinati.

Per completezza merita rilevare che la legge di contabilità del 1869, pur non innovando le attribuzioni in materia di controlli della Corte dei conti, modificò il sistema affiancando al controllo della Corte anche i controlli delle neoistituite Ragionerie dei ministeri e Centrale.

La disciplina è stata profondamente innovata dal r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, segnando lo sganciamento del controllo preventivo da sistema contabile a verifica della legittimità dell'atto. La disciplina dei controlli viene coordinata e ridefinita nel r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, t.u. delle leggi sulla Corte dei conti. In particolare, il Capo II del suddetto t.u. disciplina le attribuzioni della Corte in materia di controlli.

L'art. 100, comma 2 della Costituzione statuisce che la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Si tratta in sostanza di un controllo esterno sul parametro della legittimità degli atti del Governo "rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo"⁷.

La disciplina dei controlli operati dalla Corte dei conti è stata profondamente innovata dalle riforme del 1994. In particolare, la legge 14 gennaio 1994, n. 20 modificato la stessa natura dell'attività di controllo. Le ragioni a fondamento della riforma del 1994 possono essere riassunte, in estrema sintesi, nella ravvisata inefficienza complessiva del sistema dei controlli preventivi di legittimità. In quanto aventi carattere sostanzialmente generalizzato, la verifica preventiva ha finito con l'essere sempre più percepita come un ostacolo alla speditezza dell'azione amministrativa.

La disciplina tendeva ad armonizzare il profilo della responsabilità con l'attività dei controlli. In particolare, la l. n. 20/1994 poneva una forte limitazione dell'oggetto del controllo preventivo, limitandolo ai soli atti fondamentali del Governo tassativamente enumerati, mentre istituzionalizza il controllo successivo generalizzato sulla gestione quale forma operativa "ordinaria" della Corte dei conti. Inoltre, la novella del 1994 ha legato il controllo preventivo al perimetro della responsabilità erariale, nel senso che ove l'atto abbia superato il vaglio preventivo, il funzionario non può essere ritenuto responsabile per gli aspetti esaminati dalla Corte, ancorché questi poi si rivelino illegittimi.

Pertanto, la legge n. 20/1994 opera in una duplice direzione: da un lato una

⁷ In tal senso Corte cost., 12 novembre 1976, n. 226, in *cortecostituzionale.it*.

complessiva rivisitazione del sistema dei controlli con aggiunta (e a favore) di quelli successivi. Dall'altro collega l'attività di controllo e il perimetro della responsabilità amministrativa.

Venendo alla disciplina precipua dei controlli preventivi questa è contenuta nell'art. 3, il cui comma 1, indica un *numerus clausus* degli atti soggetti a controllo preventivo della Corte dei conti.

Salvo verificare *infra* le modifiche apportate con la l. n. 1/2026, il procedimento è sommariamente delineato dalla legge. L'avvio del controllo inizia con l'invio dell'atto sottoposto a controllo al competente ufficio della Corte dei conti. Qualora l'atto sia ritenuto legittimo la Corte lo ammette a visto e registrazione. Ciò significa che in quel momento l'atto diviene produttivo di effetti giuridici. Di tale momento il comma 2 dell'art. 3 non dava contezza disciplinando direttamente eventuali incidenti procedurali che dovessero avvenire nel procedimento. Infatti, il comma 2 prevedeva una sorta di svincolo in caso di ritardo del controllo. In particolare, statuiva che i provvedimenti sottoposti a controllo acquistavano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetteva l'esame alla sezione di controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Tuttavia, tale termine poteva essere interrotto qualora l'ufficio avesse richiesto chiarimenti o elementi integrativi, al termine del quale l'ufficio di controllo, articolazione interna della Corte dei conti, poteva deferire il provvedimento alla sezione di Controllo. In caso di deferimento alla Sezione di Controllo, l'atto diviene esecutivo decorsi trenta giorni dal ricevimento o da eventuali controdeduzioni presentate in ottemperanza a eventuali ordinanze istruttorie.

3. Il controllo preventivo di legittimità e il c.d. effetto di protezione.

La riforma del 1994 non si è limitata a dettagliare e riordinare l'oggetto e il parametro dell'attività di controllo preventivo, ma ha inteso coordinare lo stesso controllo preventivo con gli elementi della responsabilità amministrativa, in particolare l'elemento soggettivo. Infatti, il comma 1 dell'art. 1, della l. n. 20/1994 (a seguito della modifica introdotta con d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639), stabiliva che *[i]n ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità*". Tale modifica introduce un rapporto di interferenza del controllo sull'elemento soggettivo. In altri termini la sussistenza della colpa grave veniva automaticamente esclusa per quegli atti vistati in sede di controllo della Corte, con la conseguenza la responsabilità è direttamente correlata all'ampiezza della cognizione del controllo preventivo di legittimità. Tuttavia, la previgente formulazione normativa rendeva oltremodo complesso verificare gli elementi che avevano consentito l'apposizione del visto e della registrazione

rischiando di creare una sorta di copertura troppo ampia.

Tale idea di fondo sembra essere stata ripresa e amplificata nella l. n. 1/2026 in tema di attività di controllo preventivo rende centrali sia la funzione di protezione sia il riparto di rischio tra P.A. e funzionario⁸.

Ciò emerge chiaramente dalle proposte iniziali al disegno di legge ove si è tentato di escludere del tutto la perseguibilità dell'amministratore qualora l'atto sottoposto a controllo avesse ottenuto il visto preventivo di legittimità, a prescindere dai concreti contenuti esaminati dal visto⁹. Infatti, nella realtà è estremamente complesso individuare quali siano i profili effettivamente presi in considerazione in sede di verifica preventiva di legittimità.

Tuttavia durante l'iter di approvazione parlamentare è intervenuta la citata pronuncia della Corte costituzionale n. 132/2024 con la quale è stata espressamente esclusa la legittimità di una esenzione generalizzata della perseguibilità delle condotte colpose, con la conseguenza che al Senato è stato licenziato un testo che ha preso atto della statuizione del Giudice delle leggi nel quale è stata eliminata la previsione di una esenzione generalizzata e si è limitato l'effetto di protezione ai soli aspetti individualmente analizzati dal controllo preventivo della Corte dei conti, pur estendendone il perimetro anche agli atti presupposti al fine di potenziare comunque l'effetto di protezione garantita dal vaglio preventivo.

Sebbene vada visto con favore l'intento di valorizzare la funzione di controllo preventivo nella rinnovata ottica della efficienza amministrativa, sembra tuttavia che l'idea dell'effetto di protezione, introdotto nel previgente testo della l. n. 20/1994, sia stata eccessivamente dilatata con la conseguenza di determinare una asimmetria tra la rimodulazione della esenzione colpa grave rispetto all'ampliamento della capacità di controllo di legittimità preventivo della Corte dei conti.

4. La disciplina recata dalla legge Foti sul controllo preventivo.

Nella sua disciplina essenziale il controllo preventivo non viene stravolto dalla l. n. 1/2026, ma ciò che muta è il rapporto tra controllo preventivo ed esimente¹⁰. A bene guardare l'art. 3 viene ampliato quanto all'ambito oggettivo e soggettivo del controllo, ma le modalità di esercizio del controllo rimangono sostanzialmente immutate. Si potrebbe ritenere che la modifica maggiormente impattante sia

⁸ In tal senso si rinvia ad A. CRISMANI, *Illeciti contabili tipici ed ipotesi sintomatiche di danno erariale*, in AA.VV., *Atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione Responsabilità giurisdizione contabile (ad un decennio dalla riforma)*, Giuffrè, Milano, 2005, 705 e ss.

⁹ Il riferimento è al disegno di legge A.C. 1621 successivamente identificato come S. 1457 dopo il passaggio alla lettura del Senato.

¹⁰ Sul punto cfr. M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*, in *Diritto & Conti. Bilancio, Comunità, Persona*, 1° settembre 2025.



collocata nel novellato art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994.

L'art. 1 della l. n. 1/2026 introduce rilevanti modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernenti l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti.

Come nella versione previgente della l. n. 20/1994, a seguito delle modifiche introdotte con la l. n. 1/2026, la disciplina del controllo, o più precisamente i suoi effetti, va coordinata con l'art. 1.

La nuova disciplina del controllo preventivo, pertanto, si distende e amplia l'area il legame tra la responsabilità amministrativa, o più precisamente dell'esimente, e la disciplina precipua del controllo; tuttavia, è possibile limitare l'esame alle sole modifiche apportate all'art. 3 della l. n. 20/1994.

L'art. 1, comma 1, numero 1.2), della l. n. 1/2026 modifica il terzo periodo dell'art. 1 della l. n. 20/1994, inserisce la seguente statuizione: *"ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo"*; questa modifica sostituisce la previgente disposizione in cui si stabiliva l'esclusione della colpa *"limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo"*.

Pertanto, il terzo periodo dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 per come modificato dalla l. n. 1/2026 attualmente recita che *"[i]n ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo"*.

La nuova formulazione del periodo non si compendia in un semplice *drafting* normativo, ma ha una portata molto più impattante in quanto idonea a modificare l'area della esimente erariale a seguito di controllo. In particolare, tale modifica va letta in combinato con quanto introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. b), n. 3) della l. n. 1/2026 ove viene modificato il comma 2 dell'art. 3 al quale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: *"e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1"*. Cosicché la disciplina dell'ultimo periodo del comma 2 dell'art. 3 adesso recita: *"[d]ecorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1"*.

Tale modifica riprende le considerazioni già anticipate in precedenza circa la asimmetria tra esimente e controllo effettivo. Infatti, se da un lato si elimina l'ambiguo riferimento a generici profili presi in considerazione in sede di controllo, la nuova formulazione non chiarisce l'ambito di ciò che entra nell'attività di controllo. Sicuramente chiarisce che sebbene il controllo si esplica sull'atto esso si estende anche tutti gli atti antecedenti ad esso connessi. Tuttavia, il riferimento agli atti richiamati e allegati, pone un dubbio interpretativo circa l'ampiezza del sindacato della Corte in sede di controllo. Secondo una interpretazione letterale, che valorizza



la congiunzione "e", si dovrebbe ritenere che gli atti richiamati nell'atto soggetto a controllo debbano anche essere allegati in sede di controllo.

Se questa è l'interpretazione che pare doversi preferire si può ritenere che il legislatore abbia inteso sottoporre a controllo, per il tramite dell'atto, tutta l'operazione amministrativa, consentendo alla Corte vagliare la correttezza dell'ultimo atto attraverso l'ottica operativa. In particolare, il parametro di legittimità sarà articolato non solo ed esclusivamente sull'atto, ma sulla intera operazione laddove la Corte dovesse ritenere che gli atti presupposti non siano il legittimo presupposto logico-giuridico dell'atto sottoposto a controllo.

Come accennato la reale portata di questa modifica va letta con i termini assai stringenti cui l'ufficio di controllo è tenuto a valutare. In particolare, l'ampliamento del sindacato di controllo esteso anche agli atti presupposti impone una notevole mole di lavoro che deve svolgere l'ufficio del controllo, il quale dovrà adesso vagliare non solo l'atto oggetto di controllo, ma l'intera operazione. Il comma 2 dell'art. 3 mantiene il termine di trenta giorni affinché l'ufficio di controllo si pronunci, diversamente, nello stesso termine l'esame dovrà essere deferito alla sezione di controllo. Sebbene la disciplina sul punto non sia stata modificata dalla l. n. 1/2026, cambia non poco l'effetto di protezione in ragione dell'oggetto e delle modalità del controllo. Pertanto, l'ufficio del controllo ha trenta giorni per rimettere la questione alla sezione del controllo, diversamente l'atto diviene efficace. Il termine può essere interrotto per richieste istruttorie, ricevute le quali l'ufficio ha ulteriori trenta giorni per rimettere la questione alla sezione di controllo. La sezione ha un termine di trenta giorni per pronunciarsi, decorsi i quali i provvedimenti divengono esecutivi *"e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1"*. La novella amplifica un meccanismo, già presente nella previgente formulazione che sembra richiamarsi al silenzio assenso nel caso di mancato pronunciamento della sezione di controllo.

Ma vi è di più. L'espresso richiamo all'esimente opera anche in tale ultima ipotesi, ossia quando la sezione non si è pronunciata nel termine di trenta giorni.

Venendo agli atti espressamente soggetti a controllo preventivo la novella del 2026 modifica soltanto parzialmente la lett. g) del comma 1 dell'art. 3, della l. n. 20/1994 laddove stabilisce che sono soggetti a controllo preventivo i decreti che approvano contratti *"di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"* delle amministrazioni dello Stato. Invero tale modifica appare da salutare con favore laddove chiarisce che entrano nel perimetro del controllo preventivo anche gli appalti di servizi e forniture e chiarisce il dubbio circa gli appalti di lavori o di opere, optando per la prima ipotesi. Inoltre, si allinea alla disciplina del codice dei contratti pubblici in materia di soglie con la conseguenza che si deve ritenere la sussistenza di

un rinvio esterno all'art. 14, del d.lgs. n. 36/2023.

Di particolare interesse anche l'introduzione dei commi 1-ter, 1-quater, 1-quinquies e 1-sexies che non si limitano ad ampliare l'ambito oggettivo e soggettivo del controllo preventivo, ma anche ad applicare quel meccanismo echeggiante il silenzio significativo in caso di inutile decorso del termine per la deliberazione della sezione di controllo della Corte dei conti.

È bene subito precisare che la formulazione normativa non risulta né semplice né piana in quanto impone una serie di rimandi e controrimandi ad altri commi, ma nella sostanza, come si vedrà *infra*, si tende ad estendere anche alle nuove ipotesi introdotte il modello echeggiante il silenzio significativo.

Il comma 1-ter estende l'ambito oggettivo del controllo ai contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC). Il controllo è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento. Invero si deve leggere tale disposizione con quella recata dall'art. 1, comma 1 e dunque anche tutti gli atti richiamati e allegati, con la conseguenza che se i termini indicati dal comma 2 dell'art. 3, espressamente qualificato come perentori, l'atto si intende registrato con esclusione della responsabilità. Anche in tale ipotesi si applica quel meccanismo che sembra richiamarsi al silenzio assenso.

Il comma 1-quater, amplia l'ambito soggettivo consentendo anche alle regioni, alle province autonome e agli enti locali, previa adozione di norma di legge regionale o statutaria e soggetta a parere preventivo delle sezioni riunite della Corte dei conti, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36/2023. Il comma 1-quinquies attribuisce a ogni soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC la facoltà di sottoporre a controllo preventivo della Corte dei conti i provvedimenti di aggiudicazione nel rispetto dei rispettivi ordinamenti.

Il Comma 1-sexies, invece disciplina tempi e modalità stabilendo che si applica la disciplina di cui al comma 1-ter, anche per le ipotesi indicate dai commi 1-quater e quinquies.

La novella del 2026 non apporta ulteriori modifiche all'art. 3 il quale rimane dunque immutato nelle restanti parti.

5. Considerazioni conclusive.

Analizzata la disciplina recata dalla novella del 2026 è possibile trarre delle considerazioni conclusive a prima lettura. La novella per quanto riguarda le modifiche introdotte sul controllo preventivo di legittimità presenta dei chiaroscuri: alcune modifiche sono da salutare con sicuro favore, altre invece presentano delle aporie.

Di sicuro pregio sono le modifiche che hanno ampliato e chiarito l'ambito oggettivo, in particolare la modifica introdotta al comma 1, lett. g) che chiarisce dubbi interpretativi e allinea la disciplina contenuta nella l. n. 20/1994 al codice dei contratti pubblici. Da guardare con favore anche la possibilità per gli enti territoriali di sottoporre a controllo preventivo i contratti di loro competenza relativi al PNRR e al PNC. La norma sembra anche rispettosa del principio di autonomia in quanto consente l'esercizio di tale facoltà solo se essa è stata inserita in legge regionale o atto statutario dell'ente territoriale. Pertanto, l'ambito soggettivo e oggettivo del controllo preventivo viene ampiamente dilatato.

Più problematica è l'analisi del rapporto tra perimetro della responsabilità e perimetro del controllo o meglio tra esimente della colpa grave e controllo, laddove, peraltro si applica un meccanismo che sembra richiamarsi al silenzio assenso.

In particolare, se da un lato il controllo preventivo si arricchisce quanto all'oggetto, dall'altro non sono previsti ulteriori strumenti per l'analisi degli atti presupposti che pur formano oggetto dell'effetto di protezione generato dalla registrazione esplicita o implicita dell'atto. Sembra che la riforma tenda a creare un pendolo tra controllo ed esimente a tutto vantaggio della seconda. Sembra che la novella tenda a dare massimo risalto a quell'effetto di protezione determinato dal controllo, ma non coordina l'effetto con un controllo reale, garantendo l'effetto anche in caso di mancato pronunciamento nei termini della Corte. Se si può ritenere che la registrazione e il visto possano anche determinare il venir meno della colpa grave, non si può certo ritenere che il medesimo effetto di esenzione della colpa grave possa essere determinato dallo spirare dei termini entro i quali la Corte deve pronunciarsi.

A ciò si aggiunga che la disciplina pur allargando il controllo all'operazione, e questo è da guardare con favore, sembra sottintendere che tutta l'attività collegata all'atto sottoposto a controllo risulti coperta da esimente a prescindere dalla reale verifica che la Corte abbia (potuto) svolgere su una mole documentale spesso immane. Con la conseguenza che più sarà approfondito il sindacato della Corte di conti, maggiore sarà la possibilità che non soltanto l'atto, ma l'intera operazione sia coperta dall'esimente sulla colpa grave. L'ampliamento del controllo, se va visto positivamente, per altro verso può portare a ritenere, per implicita la correttezza di un'operazione amministrativa anche quando questa non sia integralmente legittima. In sostanza tramite il provvedimento sottoposto a controllo si garantisce un'intera

operazione amministrativa.

La valutazione della disciplina del controllo preventivo, per come novellata dalla l. n. 1/2026, va necessariamente coordinata con la disciplina della responsabilità.

Si può ritenere in conclusione che la novella dia nuovo vigore alla funzione di controllo della Corte dei conti e imponga un sindacato pieno in tale sede capace di verificare se la intera operazione amministrativa, per il tramite del provvedimento sottoposto al suo vaglio, sia conforme a legge. La conformità a legge determina dunque l'assenza di colpa grave e dunque incide direttamente sulla responsabilità. È ovvio che in tale sede la Corte analizzerà la legittimità dell'atto sulla base della qualificazione della colpa grave per come novellata e dunque dovrà verificare che nell'atto sottoposto al suo vaglio e negli atti in esso richiamati e allegati non sarà riscontrabile la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.

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

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 modificata¹.

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 Barbatì 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.



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'altro 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.

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. 2440/1923⁴ e dell'art. 1 del r.d.l. n. 273/1939⁵.

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".



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 pubblico⁷.

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.

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 locali⁸, 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.

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 pubblica¹⁰, 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 Sezioni 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.

regionali di controllo si trovano a dover pronunciare l'inammissibilità del parere per difetto di legittimazione del soggetto richiedente¹².

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 "contraddittoria" 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 costituzionale¹³, "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.

¹⁴A. 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.

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

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 loro¹⁷.

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 Cassazione¹⁸, 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 ...".

Da qui si comprende la *ratio* dell'investitura delle Sezioni riunite della Corte dei conti, quale massimo organo di vertice del potere giudiziario contabile¹⁹, del compito di garantire l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legislazione in materia di contabilità pubblica²⁰.

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 gradi²¹.

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 Autonomie²², anche tramite le associazioni rappresentative degli enti locali²³. Prevedendo dunque anche un ampliamento della platea dei soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica²⁴.

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.

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 rappresentatività²⁶.

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).



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 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. 39/2014²⁷, 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.

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 Controllo²⁹.

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.



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 1994³⁰.

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 ufficiali 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.



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 pubbliche³¹.

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.

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



essere tra “paura della firma”, “burocrazia difensiva”, “fatica dell’amministrare”³² e il *diktat* nazionale ed europeo del principio di “risultato” nell’agire amministrativo³³.

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 2019-2020³⁴, 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 stanziare 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 stanziare 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 stanziare 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”.

funzione esterna di controllo ed amministrazione attiva³⁵.

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.

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 Sezioni 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

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 costituzionale³⁸, 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 *Manual 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 Sezioni 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.



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 sola 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,*



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.



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.



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 "presidi 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 Sezioni 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.

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 regioni⁴⁴.

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. Rivoecchi, *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.

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 redistribuzione 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 trasversale 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

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 Barbatì 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 consultivi⁴⁵.

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 della 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.

funzioni in posizione di autonomia di indipendenza e di terzietà⁴⁶.

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

Principi e criteri direttivi nella delega legislativa sulla riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti

di Francesco Cardarelli

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università di Roma "Foro italico")

Sommario

1. Premessa. – 2. Il mito dell'efficienza. – 3. Segue: ... e potere abrogativo. – 4. I profili organizzativi contenuti nella delega legislativa: le sezioni centrali. – 5. Segue: le articolazioni territoriali, la funzione requirente, la dotazione organica. – 6. I profili funzionali contenuti nella delega legislativa: nomofilachia e funzione requirente. – 7. Le disposizioni su carriera e status magistratuale. – 8. Le disposizioni in materia processuale. – 9. Le disposizioni sul controllo.

Abstract

Born in the interstices of parliamentary procedure, the delegation to the government (Article 3 of Law No. 1 of 7 January 2026, entitled "Delegation to the Government regarding the reorganization and reorganization of the functions of the Court of Auditors") was not contemplated in the original bill. The extension of the administrative liability reform law to the reorganization and reorganization of the Court's functions, implemented by the legislator through the exercise of the legislative delegation, is therefore not at all justified in the report to the original bill: it suffers from a heterogeneous structure, both in terms of the objectives pursued and the legislative technique used, at times inclining towards the style of specific legislative proposals (such as, for example, the structure of the relationship between the Attorney General and the territorial ones), in other cases woefully lacking in principles and guiding criteria that should have more fully guided the meaning of the reform.

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

1. Premessa.

Nata negli interstizi della procedura parlamentare, la delega al governo (art. 3 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 rubricato Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti) non era contemplata nella originaria proposta di legge¹. L'estensione della legge di riforma della responsabilità amministrativa alla riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte operata dal legislatore attraverso l'esercizio della delega legislativa è quindi per nulla motivata nella relazione alla proposta di legge originaria: soffre di un impianto eterogeneo, sia per le finalità perseguite, sia per la tecnica legislativa utilizzata, a volte incedente verso stilemi propri di proposizione normative definite (quali ad esempio l'assetto dei rapporti tra il procuratore generale e quelli territoriali), in altri casi desolatamente prive di principi e criteri direttivi che avrebbero dovuto indirizzare più compiutamente il senso della riforma. Ciò che emerge dalla complessiva lettura dell'art. 3 della legge 1/2026 è una discreta misconoscenza delle funzioni della Corte (e delle loro reciproche interrelazioni), ed una indefinita prefigurazione dell'assetto futuro e della identità della magistratura contabile: se non fosse per la personale ritrosia di chi scrive ad utilizzare lemmi descrittivi propri di scienze diverse da quella giuridica, si potrebbe icasticamente affermare che la disposizione delegante manca di una "visione", e non offre elementi di chiara ed univoca direzione al Governo (nella veste di legislatore delegato).

La delega contenuta nell'art. 3 della legge 1/2026 tocca infatti molteplici profili relativi alla organizzazione e funzioni della Corte dei conti:

- quelli di carattere più squisitamente organizzativo (art. 3, comma 2 lett. a), sulla organizzazione a livello centrale, lett. c) sulla organizzazione a livello territoriale, lett. d) sulla articolazione centrale e territoriale della funzione requirente, lett. i) sullo stabilimento dell'organico dei magistrati della Corte, lett. q) sulla razionalizzazione del quadro normativo e raccolta in codici o testi unici);
- quelli di carattere funzionale (art. 3, comma 2 lett. b) sul rafforzamento degli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite, lett. e) sugli strumenti di indirizzo e coordinamento per garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente);
- quelli afferenti (in modo parziale) alla carriera ed allo status magistratuale (art. 3, comma 2, lett. f) sulla applicazione del principio di rotazione temporale alle funzioni magistratuali, lett. g) sull'accesso alla carriera della magistratura contabile, lett. h) sull'esercizio dell'azione disciplinare, lett. l) sul limite temporale massimo dei mandati del Presidente e del Procuratore generale);

¹ La delega al Governo è stata prevista nell'emendamento 2.07 presentato in Commissione alla Camera dei deputati: tranne alcune rivisitazioni stilistiche (ad esempio è scomparso nel titolo il richiamo alla efficienza della Corte), l'impianto è rimasto sostanzialmente invariato.



-quelli di carattere processuale (art. 3, comma 2, lett. m) sull'ampliamento della tipologia dei giudizi a istanza di parte, lett. n) sulla introduzione di strumenti deflattivi del contenzioso, lett. r) sulle modifiche al codice di giustizia contabile);

-quelli afferenti alle funzioni di controllo (art. 3, comma 2, lett. o) sulla regolamentazione dei procedimenti, lett. p) sulla disciplina del controllo concomitante, ancora lett. q) sulla razionalizzazione del quadro normativo in materia di procedimenti non giurisdizionali, lett. s) sulla individuazione degli atti degli enti locali da sottoporre al controllo preventivo di legittimità).

Ne deriva un quadro del tutto eterogeneo che viene tenuto insieme da un unico principio di portata generale (quello della efficienza²), oltre che dalle norme afferenti alle modalità di esercizio complessivo della delega.

2. Il mito dell'efficienza

È già stato colto dai primi commenti³ che l'enfasi sulla efficienza (anzi, la sua sistematica prevalenza sulla funzione di garanzia) mal si attaglia alla individuazione dei parametri di riforma di un plesso magistratuale: una simile affermazione è certamente condivisibile (tradisce in sostanza una considerazione della Corte più prossima ad un apparato amministrativo che non ad una articolazione di un distinto potere dello Stato), anche se non sufficiente a comprendere del tutto le implicazioni sulla attuazione della delega (e, ovviamente, sui suoi limiti). L'efficienza quale principio contenuto in una legge di delegazione che ha ad oggetto riforme relative alla organizzazione degli apparati giudiziari, o addirittura del processo, non è una novità (anche se si tratta di una evocazione di relativamente recente acquisizione): essa è presente quale principio (meglio, quale obiettivo da perseguire attraverso l'esercizio della delega) in plurime disposizioni⁴. Va tuttavia rammentato che

² Recita il comma 1 dell'art. 3 che l'oggetto della delega è costituito da uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione ed il riordino delle funzioni della Corte dei conti, "al fine di un ulteriore incremento della sua efficienza, nonché in materia di rimborso da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa".

³ G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, *Federalismi*, 5, 2026, p. 21 ss.

⁴ Il termine efficienza si rinviene nella legge 14 settembre 2011, n. 148, di conversione del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, che all'articolo 1, comma 2, ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per "riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza"; nella legge 26 novembre 2021, n. 206, recante "delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie", che ha dato luogo al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, che ha introdotto significative modifiche al codice di procedura civile e all'organizzazione degli uffici giudiziari, tra cui l'istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie; nell'articolo 50 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 che ha introdotto l'"ufficio per il processo" presso le corti di appello e i tribunali ordinari "al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie



l'efficienza è in simili circostanze correlata alla necessità di effettuare risparmio nella spesa (come nel caso della soppressione di tribunali): ovvero è accompagnata da espresse previsioni che privilegiano il perseguimento di obiettivi costituzionalmente rilevanti (quali la ragionevole durata del processo, l'effettività e la concentrazione delle tutele, sicché essa appare criterio ancillare all'esercizio delle funzioni nel rispetto dei principi costituzionali); ovvero ancora è postulata attraverso l'individuazione di criteri direttivi particolarmente puntuali (come nel caso della legge 17 giugno 2022, n. 71, artt. 2 e ss., in materia di accesso e di progressione di carriera magistratuale, o di disciplina del fuori ruolo), nessuno dei quali, quando si tratta di declinarne in concreto l'applicazione, riprende il lemma originario.

Anche la legittimazione del criterio dell'efficienza da parte della Corte Costituzionale in simili materie appare fondata sull'applicazione complessiva della *ratio* della legge di delegazione: e, in particolare, l'efficienza delle misure organizzative adottate direttamente dal legislatore, se da un lato non incide sulle funzioni magistratuali, dall'altro è frutto di una attività quasi amministrativa trasfusa in una fonte primaria, sicché la sua piena compatibilità costituzionale deriva dalla completezza e ragionevolezza dell'istruttoria e del corretto bilanciamento di tutti gli interessi. Ad esempio nel ritenere legittima la delega sulla soppressione di uffici giudiziari la Corte ha affermato che essa fosse "diretta a realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza"⁵: la Corte ha ulteriormente precisato che "il legislatore delegato ha fatto un corretto uso della discrezionalità riconosciutagli nell'attuazione della delega e ne ha rispettato la *ratio*; il suo operato, inoltre, si inserisce in modo coerente nel complessivo quadro normativo" e che "risulta poi la ragionevolezza della scelta effettuata, nella prospettiva della maggiore efficienza perseguita dal legislatore delegante"⁶. In particolare si sarebbe "in presenza di una misura organizzativa, in cui la soppressione dei singoli tribunali ordinari ha costituito la scelta rimessa al Governo, nel quadro di una più ampia valutazione del complessivo assetto territoriale degli uffici giudiziari di primo grado, finalizzata a realizzare un risparmio di spesa e un incremento di efficienza; valutazione che ha richiesto lo svolgimento di un'articolata attività istruttoria, come si desume dalla relazione che accompagna il decreto legislativo n. 155 del 2012 e dalle schede tecniche allegate – le quali, con specifico riferimento alle singole realtà territoriali, illustrano le modalità di

dell'informazione e della comunicazione"; nell'art. 1 della legge 17 giugno 2022, n. 71 contenente deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, il quale prevede espressamente che gli adottandi decreti legislativi contengano "disposizioni finalizzate alla trasparenza e all'efficienza dell'ordinamento giudiziario".

⁵ Corte Cost., 24 luglio 2013, n. 237. Tutte le decisioni richiamate sono consultabili sul sito istituzionale della Corte.

⁶ Corte Cost., 23 marzo 2016, 59.



applicazione dei criteri –, nonché dai diversi pareri e relazioni sottoposti all'attenzione del Governo e delle Camere, e richiamati nelle ordinanze di rimessione"⁷. In termini più generali la Corte ha comunque ribadito il principio che una censura di irrazionalità relativa alla attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo piuttosto che alla Corte dei conti (si trattava delle controversie in materia di equo indennizzo agli impiegati civili dello Stato per infermità o perdita dell'integrità fisica dipendente da causa di servizio) "non riceve maggior forza dal coordinamento con l'art. 97 Cost. Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione, pur applicabile anche all'aspetto organizzativo degli uffici preposti all'attività giurisdizionale, non concerne l'esercizio della funzione giurisdizionale, la quale non è compresa nel concetto di "organizzazione giudiziaria" in senso stretto"⁸: è appena il caso di rammentare che il principio di buon andamento è la sublimazione costituzionale dell'efficienza.

Nel caso della legge 1/2026 difettano almeno tre presupposti per i quali il criterio dell'efficienza possa considerarsi principio sufficiente ad individuare l'indirizzo parlamentare all'attività delegata al governo.

Il primo risiede nell'aggettivo e sostantivo ("ulteriore incremento") riferiti alla efficienza della Corte: poiché sarebbe irragionevole ritenere che il legislatore si esprima in termini di incremento senza aver prima definito quale sia lo standard performativo delle funzioni esercitate dalla magistratura contabile, quella auspicata maggiorazione non può che riferirsi all'impianto complessivo della riforma. In sostanza le limitazioni della responsabilità amministrativa, l'ampliamento delle funzioni di controllo (e la indefettibile funzione scriminante dell'inerzia nel suo esercizio⁹), costituiscono ragioni e parametri funzionali alla riduzione della burocrazia difensiva e – simmetricamente – alla maggiore efficienza della Corte: la delega ha quindi una funzione incrementale (ulteriore, appunto) perché traduce sul piano organizzativo e funzionale le nuove attribuzioni, anzi le corrobora geneticamente (agendo sulla funzione requirente), strutturalmente (sulla unitarietà delle restanti funzioni) e territorialmente. La maggiore efficienza della Corte non è quindi esigenza oggettiva (non si fonda ad esempio sul recupero del primato delle fonti primarie nella disciplina dello status magistratuale, nella razionalizzazione dei rapporti tra gli organi interni, nella qualificazione dei poteri regolamentari

⁷ Ancora Corte Cost., 237/2013.

⁸ Corte Cost., 3 dicembre 1993, n. 428.

⁹ All'art. 2 comma 2 della legge 1/2026 si afferma che i pareri resi dalla Corte su richiesta delle amministrazioni centrali ed altri organismi di diritto pubblico sono esitati entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta e che, in caso di mancata espressione entro detto termine, il parere "si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente" ai fini dell'esclusione della gravità della colpa, "ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione".



dell'organo di autogoverno, materie neanche lambite dall'impianto normativo di riforma), ma appare funzionale al disegno riformatore, tutto campito sull'attenuazione del regime della responsabilità amministrativa.

Il secondo è che manca il presupposto economico per l'evocazione del principio di efficienza (come si è visto sistematicamente utilizzata nei casi di tagli di spesa o, quanto meno, razionalizzazione delle risorse, trattandosi di una categoria fondata sul rapporto costo-efficacia delle attività di una organizzazione): sebbene il comma 7 dell'art. 3 predichi l'invarianza finanziaria dell'attuazione della delega, il successivo comma 8 impone che i decreti legislativi siano corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi "ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura": in particolare sono toccate le misure organizzative centrali e locali, il nuovo assetto della funzione requirente, l'accesso alla magistratura contabile, la disciplina del controllo concomitante, le modifiche al codice di giustizia contabile per garantire il rimborso delle spese legali (nella misura di uno stanziamento annuo di 2 milioni): inoltre qualora detti decreti legislativi "determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno o mediante l'utilizzo delle risorse di cui al comma 9 del presente articolo, i suddetti decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie".

Il terzo risiede in una ragione sistematica. La delega incide su una materia coperta dalla riserva di legge dell'art. 108 Cost.; la giurisprudenza costituzionale già da tempo¹⁰ ha ritenuto che la riserva non implica che vi sia un obbligo del legislatore di predeterminare in termini così analitici e dettagliati l'intera attività magistratuale tanto da rendere strettamente esecutive e vincolate le scelte relative alla organizzazione ed alla progressione di carriera annullando ogni margine di apprezzamento e di valutazione discrezionale propria degli organi di autogoverno (*rectius* garanzia), con la conseguenza che la riserva di legge sancita dalla Costituzione può dirsi rispettata ove il legislatore abbia provveduto ad enunciare criteri sufficientemente precisi, in grado di orientare la discrezionalità dell'organo decidente; allo stesso tempo nessuna disposizione pone limiti formali, né alcuna interpretazione costituzionalmente orientata costringe il legislatore delegante ad una puntuale indicazione dei principi e criteri direttivi in tale materie, essendo rimessa al Parlamento l'ampiezza e la portata della delega; tuttavia le particolari garanzie che la Costituzione definisce in relazione a tutte le magistrature (la soggezione del giudice solo alla legge e la sua indipendenza, nonché il relativo tasso di autonomia di cui

¹⁰ Corte Cost., 8 febbraio 1991, n. 72.



anche le magistrature speciali dispongono¹¹⁾ comportano che i principi e criteri direttivi debbano essere puntuali e circostanziati, poiché l'oggetto della delega incide su un ambito costituzionalmente sensibile connesso all'indipendenza della magistratura¹² e all'equilibrio tra poteri dello Stato (con conseguente necessità che la discrezionalità del Governo anche come legislatore delegato sia il più possibile conformata dalla legge delega).

Una simile prospettiva (orientata nel caso di specie alla dequotazione del criterio di efficienza) va calibrata sulla nota giurisprudenza della Corte in ordine ai criteri interpretativi della delega: secondo il costante orientamento della Consulta il controllo di conformità della norma delegata (che "può essere più o meno ampia, in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega"¹³) alla norma delegante "richiede un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli: l'uno, relativo alle norme che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla delega, da svolgere tenendo conto del complessivo contesto in cui esse si collocano ed individuando le ragioni e le finalità poste a fondamento della stessa; l'altro, relativo alle norme poste dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (sentenza n. 210 del 2015)"¹⁴. Il contenuto della delega e dei relativi principi e criteri direttivi deve essere identificato, dunque, accertando "il complessivo contesto normativo" oltre alle finalità che la ispirano, "tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle norme delegate, ma strumenti per l'interpretazione della loro portata"¹⁵. Questo doppio procedimento ermeneutico si fonda sul dato letterale e su quello funzionale-teleologico, tra i quali "esiste un rapporto inversamente proporzionale: meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo. La verifica di conformità della norma delegata a quella

¹¹ Secondo la Corte costituzionale, 13 gennaio 2011, n. 16 vi è "necessità che un organo di garanzia debba comunque esserci, come affermato da questa Corte, sul presupposto che «l'indipendenza è [...] forma mentale, costume, coscienza d'un'entità professionale», ma «in mancanza di adeguate, sostanziali garanzie, essa [...] degrada a velleitaria aspirazione» (sentenza n. 266 del 1988). La necessaria presenza di organi di garanzia è peraltro riconosciuta dallo stesso legislatore ordinario, che ha istituito tali organi per tutte le giurisdizioni speciali".

¹² Autorevole dottrina ha da tempo sostenuto che la riserva di legge contenuta nell'art. 108 non ha, a differenza di altre riserve, un mero contenuto organizzatorio, ma si ricollega anche a garanzie dell'indipendenza che la Costituzione vuole siano assicurate al singolo magistrato: l'autonomia dell'ordine giudiziario (ma il principio appare estensibile anche alle magistrature speciali) è un valore protetto dalla Costituzione ma solo come mezzo per la garanzia d'indipendenza del magistrato (F. SORRENTINO, *I poteri normativi del Csm*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Roma-Bari, 1994, 36 ss., in particolare p. 45).

¹³ Corte Cost., 8 luglio 2020, n. 142; nello stesso senso, Corte Cost., 10 luglio 2019, n. 170; 4 ottobre 2018, n. 182, 14 novembre 2018 (dovendosi escludere che la relazione tra i due plessi normativi si esaurisca in una mera scansione linguistica di previsioni stabilite dalla norma delegante, Corte Cost., 25 giugno 2021, n. 133 e 22 novembre 2018, n. 212).

¹⁴ Corte Cost., 30 gennaio 2018, n. 10.

¹⁵ Corte Cost., 22 febbraio 2024, n. 22.



delegante.... tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni emanate dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa. In sintesi, per definire il contenuto di questa, si deve tenere conto del complessivo contesto normativo in cui si inseriscono i principi e criteri direttivi della legge di delega e delle finalità che la ispirano; ciò che non solo rappresenta la base e il limite delle norme delegate, ma offre anche criteri di interpretazione della loro portata"¹⁶. Se per un verso al legislatore delegato spettano margini di discrezionalità nell'attuazione della delega va comunque tenuta in considerazione "la possibilità, intrinseca allo stesso strumento della delega, soprattutto ove riguardi interi settori di disciplina o comunque organici complessi normativi, che il legislatore delegato introduca disposizioni che costituiscano un coerente sviluppo e un completamento delle indicazioni fornite dal legislatore delegante, nel quadro della fisiologica attività che lega i due livelli normativi (sentenze n. 146 del 2015 e n. 229 del 2014)"¹⁷: anche se, in ogni caso, per quanta ampiezza debba riconoscersi al potere di riempimento normativo del legislatore delegato, "il libero apprezzamento del medesimo non può uscire dai margini di una legislazione vincolata, quale è, per definizione, la legislazione su delega (sentenza n. 293 del 2010)"¹⁸.

La necessità che il procedimento ermeneutico si possa compiere, anche con riferimento alle eventuali manchevolezze della legge di delegazione, solo assieme alla sua attuazione, ed in ogni caso con riferimento ai principi e regole immanenti nel contesto normativo in cui la delega opera, ha due evidenti implicazioni: da un lato che la denuncia della dimensione lasca, o addirittura insoddisfacente, della enunciazione dei principi e criteri direttivi assume una portata limitata all'apprezzamento dei margini di manovra del legislatore delegato (e non si può risolvere in una drastica ed intempestiva demolizione della delega); dall'altro che i principi ed i criteri direttivi non esauriscono la loro funzione di indirizzo sulla scorta della mera enunciazione formale, ma ritraggono dal sistema ordinamentale (appunto, secondo la dimensione teleologica dell'approccio) la loro effettiva consistenza e portata. Ne deriva che la delegazione contenuta nell'art. 3 della legge 1/2026 non può fondarsi (solo) sul principio dell'ulteriore incremento dell'efficienza della Corte; ciò significa anche che quel principio ha una dimensione ancillare e servente rispetto a valori costituzionali protetti (quali autonomia, indipendenza del magistrato, neutralità delle funzioni diverse da quelle propriamente giurisdizionali della Corte) destinati a prevalere in ottica di bilanciamento (e di complessiva congruità della riforma rispetto all'oggetto della delega, che riguarda riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte): più chiaramente le esigenze

¹⁶ *Ibidem* e giurisprudenza ivi citata.

¹⁷ Corte Cost., 10/2018 cit.

¹⁸ *Ibidem*.

efficientiste saranno sempre recessive rispetto alle garanzie che l'impianto costituzionale esige siano approntate per lo svolgimento delle funzioni magistratuali¹⁹. Una simile conclusione riguarda l'intero impianto della norma di delegazione: la scelta del Parlamento è stata quella di non optare per una delega puntuale (che aumenta la controllabilità democratica e costituzionale, riducendo gli spazi di discrezionalità governativa in particolare sugli snodi di *status* e indipendenza del magistrato), evidentemente allo scopo di consentire al Governo in qualità di legislatore delegato di utilizzare in modo più incisivo il potere di riempimento normativo e di determinare adattamenti tecnici non espressamente contemplati. Tuttavia una simile rinuncia alla delimitazione puntuale dei principi e criteri direttivi (che più che costituire un obbligo attiene ad una strategia di garanzia verso le riforme che riguardano l'assetto del plesso magistratuale), e la loro affrancazione sotto la lente del recupero dell'efficienza, è destinata ad una sorta di limitazione ordinamentale, derivante dalle implicazioni proprie della materia trattata e della conformazione che essa ha assunto anche a seguito dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

3. Segue: ... e potere abrogativo

Il ridimensionamento della prospettiva dell'"ulteriore incremento dell'efficienza" ha un'altra possibile conseguenza. La norma di delegazione attribuisce infatti al Governo il potere di abrogare espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino o comunque incompatibili con i decreti legislativi adottandi o quelle "superate", e di redigere opportune disposizioni di coordinamento in relazione a quelle non abrogate o non modificate. Al di là del lessico retrò utilizzato (disposizioni "superate" coincide con la dizione più recentemente predicata di "disposizioni non più attuali") parte dell'impianto organizzativo e funzionale della Corte si regge ancora sul R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 (Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), non sono state dissipate le perplessità ed i dubbi applicativi sulle competenze interne relative

¹⁹ Anche la dottrina più sensibile all'analisi dei principali temi dell'ordinamento giudiziario (in termini di principi vi è una tendenza omeomorfa tra i diversi plessi magistratuali) riletti nella prospettiva dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia, ne definiscono la portata quale condizione necessaria per assicurare "rimedi giurisdizionali effettivi": "la premessa è che un sistema giudiziario efficiente è tale se capace di garantire le posizioni giuridiche portate in giudizio in modo "efficace", ossia se è in grado di dare risposte "corrette" alle "domande di giustizia", e di farlo in tempi ragionevoli": ed ancora, il sistema magistratuale "è retto dalla garanzia dell'indipendenza dei magistrati, principio cardine di un sistema democratico, che non può essere sacrificato in nome dell'efficienza. Ciò sta anzitutto a significare che i modelli organizzativi (asseritamente "efficienti") diffusi nel settore privato o in altri settori della pubblica amministrazione spesso non sono esportabili, in quanto improntati a criteri gerarchici" (F. BIONDI, F. DEL CANTO, *Riforma dell'ordinamento giudiziario ed efficienza del sistema giustizia*, Torino, 2024, pp. I e XVI). È appena il caso di aggiungere che la Corte non ha sostanzialmente arretrati.



all'adozione dei regolamenti ai sensi dell'art. 4 della legge 14 gennaio 1994 n. 20²⁰, gli interventi normativi pregressi sulla organizzazione e funzioni della Corte sono stati sempre ispirati a manovre contingenti (e frequente era il richiamo a future ed organiche risistemazioni dell'intero assetto magistratuale, sinora mai realizzate²¹). L'estrema latitudine del potere abrogativo correlata al perseguimento dell'efficienza rischia infatti di incidere sull'allocatione delle competenze degli organi interni alla Corte, senza che il legislatore delegante abbia sul punto profferito alcun indirizzo²²: i riferimenti puntuali contenuti nell'art. 3 della legge 1/2026 sono piuttosto scarni ed ondivaghi (al Presidente della Corte viene rimesso il potere relativo alla ripartizione in collegi delle sezioni centrali abilitate allo svolgimento di funzioni "unitarie", analogo potere viene attribuito al presidente delle sezioni territoriali, il Consiglio di presidenza ha il potere di applicazione dei magistrati in più sedi ai fini del

²⁰ Si prenda (come esempio di inefficienza derivante dalla sovrapposizione normativa) l'attribuzione alla Corte di una sua potestà regolamentare (spesso suppletiva delle lacune di fonti di primo grado): essa discende dall'art. 4 della legge 20/1994 ("La Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese"), ma senza una specifica indicazione dell'organo competente: all'analogia potestà regolamentare (ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286) vanno ascritti i regolamenti sulle strutture di controllo (concernenti il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni). L'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, attribuisce al Consiglio di presidenza della Corte dei conti il potere di adottare, su proposta del presidente della medesima Corte, i regolamenti di cui all'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, necessari per riorganizzare gli uffici e i servizi della Corte; allo stesso tempo l'art. 4 del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, nello stabilire in 15 il numero minimo dei votanti e la composizione delle sezioni riunite espressamente richiama l'esercizio di tutte le funzioni comprese quelle di cui all'articolo 40 del testo unico approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e quelle di cui agli articoli 3, comma 6, e "4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, diverse dalle funzioni giurisdizionali" (cioè esattamente quelle relative all'esercizio della potestà regolamentare). La conseguenza dell'intreccio di disposizioni e di competenze (alcune delle quali residuano dalle attribuzioni originarie del 1934, e non coordinate con la sopravvenuta istituzione dell'organo di garanzia costituito dal Consiglio di presidenza) è che attualmente la compatibilità tra le due concorrenti attribuzioni è affidata ad una articolata procedura interna (retta da una deliberazione delle medesime Sezioni riunite) per effetto della quale l'un organo adotta e l'altro approva il medesimo regolamento.

²¹ La legge 20 dicembre 1961, n. 1345, che costituisce ancora oggi il riferimento normativo primario per l'ordinamento del personale di magistratura contabile e contiene norme sull'accesso al ruolo di referendario tramite concorso (pure parzialmente inciso dalle previsioni della delega), prevedeva all'art. 44 una apposita delega al Governo (mai attuata) a raccogliere e coordinare in un testo unico, avente valore di legge ordinaria, le norme relative allo ordinamento della Corte dei conti ed allo statuto dei magistrati.

²² La stessa Corte nel parere delle Sezioni Riunite in sede consultiva del 9 giugno 2025, n. 4, reso ai sensi dell'art. 1 del R.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273 (a mente del quale "I provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato, ovvero alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni dei predetti Consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale, sono adottati previo parere, rispettivamente, del Consiglio di Stato in adunanza generale o della Corte dei conti a sezioni riunite") afferma che l'attribuzione al Presidente del potere di ripartizione delle sezioni in collegi in assenza di criteri chiari ed organici sembra in contrasto con "le prerogative del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, organo di autogoverno al quale la giurisprudenza costituzionale riconosce un ruolo centrale per la tutela dell'indipendenza interna ed esterna della magistratura contabile". Il parere, e le altre decisioni appresso citate, sono disponibili sul sito istituzionale della Corte dei conti.



riequilibrio dei carichi di lavoro, ed in via interinale assicura che la Corte e i suoi presidi territoriali siano dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con particolare riferimento alle esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo): in sostanza non viene toccato l'assetto bipolare dei poteri del Presidente rispetto a quelli del Consiglio di presidenza (ancora definito dall'art. 11 della legge 4 marzo 2009 n. 15, in forza del quale Il Presidente della Corte dei conti, quale organo di governo dell'istituto "esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte", mentre "il Consiglio di presidenza della Corte dei conti, quale organo di amministrazione del personale di magistratura, esercita le funzioni ad esso espressamente attribuite da norme di legge").

Per altro verso occorre precisare che numerose funzioni della Corte (ed in particolare quelle afferenti al controllo) sono stabilite all'interno di leggi puntuali, dirette tra l'altro alla istituzione di specifiche sezioni, che appaiono refrattarie rispetto ad interventi di riordino o di razionalizzazione della materia che non si fondino su criteri e principi direttivi puntualmente declinati con riferimento all'oggetto e alla sua dimensione. Proprio con riferimento all'esercizio di potere abrogativo delegato al Governo, e la materia toccava proprio la magistratura contabile, la Corte costituzionale ha avallato una ulteriore modalità di accesso al suo sindacato, fondato non sul giudizio di legittimità in via incidentale, ma sull'esperimento di un conflitto di attribuzioni sollevato da parte della medesima Corte dei conti. Con la sentenza del 17 maggio 2001, n. 139 la Consulta ha infatti ritenuto ammissibile il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte dei conti (a seguito di apposita determinazione della sezione di controllo sugli enti, istituita con la legge 21 marzo 1958 n. 259, direttamente incisa dalla fattispecie dedotta), in relazione all'avvenuta abrogazione, ad opera dell'art. 3 comma 1 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, di un articolo della legge istitutiva della sezione: al di là della specifica vicenda, ciò che rileva è che l'esperimento del mezzo del conflitto (diretto non tanto a censurare l'illegittimità della proposizione normativa di abrogazione, quanto a sollecitare un giudizio di – non – spettanza al Governo del potere abrogativo esercitato sulla base della delega legislativa ad esso conferita) viene dalla Corte Costituzionale utilizzato quale modalità ellittica per censurare la norma abrogatrice con riferimento ai parametri costituzionali dell'art. 100 comma 2 della Costituzione (che attribuisce alla Corte dei Conti la partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria): si tratta quindi di un sindacato sull'eccesso di delega, perché la Corte era chiamata a verificare se la disposizione delegante avesse attribuito in modo espresso, o comunque ritraibile in base alla materia delegata ed ai relativi principi, un potere abrogativo di una specifica funzione che il Governo aveva

esercitato, con riferimento ad un parametro costituzionale direttamente attributivo di funzioni alla Corte dei conti²³. Dalla prospettiva della Corte Costituzionale si ricava una specifica attenzione all'ambito della delega (per oggetto e per criteri e principi direttivi) tale da rendere inconfigurabile un potere abrogativo se non specificamente deducibile (nel caso in esame, per la mancata configurazione dell'ambito oggettivo) dal contenuto della legge di delegazione: in altri termini il presidio di costituzionalità rappresentato dalla evocazione delle funzioni attribuite alla Corte (e dal corollario delle garanzie necessarie per il loro esercizio), costituisce un argine alla postura naturalmente invasiva del Governo in veste di legislatore delegato²⁴.

4. I profili organizzativi contenuti nella delega legislativa: le sezioni centrali

Seguendo la scansione tipologica delle previsioni della delega (v. *supra* par.1) occorre in primo luogo affrontare i profili che impingono sulla organizzazione della Corte.

La prima disposizione riguarda l'organizzazione della Corte dei conti a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente della Corte (art. 3 comma 2, lett. a). L'unanime reazione ad un simile impianto ritrae argomenti decisamente critici dalla separazione delle funzioni giurisdizionali (campite sull'art. 103, comma 3 Cost.), da quelle non giurisdizionali (in parte assorbite dalla previsione dell'art. 100 comma 2 Cost. ed in parte fondate su leggi ordinarie, non ultima la medesima novella del 2026). In particolare le maggiori perplessità si fondano sull'avverbio "unitariamente", di guisa che l'articolazione centrale della Corte dovrebbe contemplare, all'interno di ogni singola sezione, tanto funzioni ascrivibili alla valutazione di atti e gestioni pubbliche nella loro dimensione

²³ Nel caso di specie la legge che determinava l'oggetto della delega riguardava forme di controllo attinenti alle "amministrazioni pubbliche" e in tale formula "non può certamente ritenersi compresa la categoria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, categoria eterogenea di enti i quali.... sono oggetto di disciplina distinta da quella che riguarda le strutture della pubblica amministrazione. Ciò risulta già dalle due proposizioni che formano il secondo comma dell'art. 100 Cost. ed è confermato dalla legislazione successiva, la quale si riferisce distintamente alla partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (legge 21 marzo 1958, n. 259) e al controllo sugli atti della Pubblica Amministrazione [art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti), il cui comma 7 mantiene la distinzione ai fini della disciplina dei controlli, richiamando, per gli enti, la legge n. 259 del 1958]".

²⁴ Non a caso è stato evidenziato (F.S. MARINI, *La Corte dei conti nella recente giurisprudenza costituzionale*, Riv. Corte dei conti, 6, 2021, pp. 3 ss.) che la Corte costituzionale ha ribadito, in scia con la sua pregressa giurisprudenza (sentenza 18 novembre 1976, n. 226), che la Corte dei conti riveste una particolare posizione istituzionale, quale unico organo di controllo che gode di una diretta garanzia in sede costituzionale ed è composta da magistrati dotati delle più ampie garanzie di indipendenza ai sensi dell'art. 100 comma 2 della Costituzione: si tratta di una premessa organizzativa che consente l'esercizio di quella funzione di garanzia dell'ordinamento, ossia di un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, preordinato a tutela del diritto oggettivo (v. Corte Cost. 14 febbraio 2019, n. 18 e 29 aprile 2021, n. 80).

oggettiva, quanto condotte e comportamenti relativi a soggetti deputati allo svolgimento di simili attività (e quindi valutabili alla luce del perimetro della responsabilità): sebbene si riconosca una sorta di "reciproca complementarietà" tra le due funzioni (ascrivendo a quella di controllo costituzionalmente prevista, cioè di legittimità sugli atti del governo e di gestione sugli enti, anche quelle stabilite da leggi speciali e quella consultiva) la loro commistione potrebbe compromettere i principi del giudice terzo e del giudice naturale precostituito per legge e quelli di neutralità e indipendenza del sistema dei controlli²⁵. Inoltre è stato correttamente rilevato che la sostanziale promiscuità propugnata dalla delega legislativa viene enfatizzata dalla connessa previsione contenuta nella lett. f) del medesimo art. 3 comma 1 della legge di riforma a mente della quale ogni magistrato dovrebbe svolgere, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale "tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato" (in altri termini permanendo nel medesimo plesso organizzativo, spostandosi tra funzioni giurisdizionali, consultive e di controllo, sia pure non contemporaneamente)²⁶. A tale proposito possono formularsi alcune considerazioni di carattere sistematico (nei limiti, ovviamente, della presente trattazione). Si è già detto che la funzione di controllo e quella giurisdizionale hanno matrici costituzionali diverse, e conseguente diversa morfologia (una simile distinzione è risalente nel tempo, e si manifesta nell'apoftegma secondo il quale le funzioni di controllo della Corte dei conti previste dall'art. 100 Cost. e le funzioni giurisdizionali in materia di contabilità pubblica contemplate dall'art. 103 Cost. hanno natura e collocazione sistematica distinte, rientrando le prime nell'ambito della pubblica amministrazione e le seconde nell'ordinamento giurisdizionale²⁷): sebbene la più recente giurisprudenza costituzionale abbia progressivamente esteso alla Corte in sede di controllo la qualificazione di giudice a quo²⁸, abbia legittimato e valorizzato funzioni di controllo ulteriori e diverse rispetto a quelle direttamente scolpite nel testo costituzionale²⁹,

²⁵ Così si esprime la Corte dei conti, Sez. riunite in sede consultiva nel parere 4/2025 del 9 giugno 2025 avente ad oggetto il disegno di legge S.1457 (punto 2.13 lett. a), nel quale si proponeva l'eliminazione dell'avverbio "unitariamente".

²⁶ G. RIVOCCHI, *op.cit.*, p. XXV.

²⁷ V. sul punto Corte Cost., 26 giugno 1970, n. 110.

²⁸ Ancora, per tutti, F. MARINI, *op. cit.*, pp. 5 e ss. e giurisprudenza ivi richiamata.

²⁹ Ad esempio in relazione al controllo di gestione che "si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)" (Corte Cost. 5 aprile 2013, n. 60).



abbia rinvenuto nel giudizio di parifica un rafforzamento dei caratteri del procedimento ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità che coincidono “essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa, quindi nella possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lettera e), cod. giust. cont.”³⁰, così riducendo le distanze tra le due macrofunzioni assegnate alla Corte, controllo e giurisdizione restano pur sempre segnate da una irriducibile diversità. Di questa distinzione è (non sempre³¹) consapevole la stessa magistratura contabile, ricavandone alcuni corollari organizzativi: limitandosi ai più rilevanti, la Corte ha affermato che si debba escludere che alla composizione delle Sezioni di controllo – riunite e/o territoriali – possa applicarsi l’art. 25 della Cost. e, conseguentemente, gli artt. 46 e 49 del c.g.c., in quanto le Sezioni di controllo non sono “giudici” ai sensi dell’art. 25 Cost. perchè non esercitano funzioni giurisdizionali (art. 8 c.g.c.). L’articolo 25, Cost., si riferisce a soggetti titolari di ufficio giurisdizionale, rappresentando la precostituzione per legge il criterio costituzionale dell’individuazione del giudice di una lite/controversia (art. 24, Cost.), che non è dato rinvenire in generale nei casi di controllo (e neanche nel giudizio di parifica sul piano tecnico processuale)³². O, ancora, si deve escludere che il principio del contraddittorio processuale pieno possa applicarsi indistintamente alle funzioni di controllo, nell’ambito delle quali il medesimo lemma assume una valenza molto differente “dovendo essere imprescindibilmente inquadrato nell’ambito di cogenza della generale regola del costante confronto tra magistrato/collegio di controllo - terzo ed imparziale - e soggetto controllato. La Corte dei conti, infatti, deve esercitare qualsiasi tipologia di controllo (di legittimità su atti, c.d. collaborativo sulla gestione, di legittimità-regolarità sui bilanci e rendiconti degli enti locali, di certificazione dei contratti collettivi di lavoro, ecc.) in un processo di continuo e produttivo confronto con i soggetti controllati, anche in ragione del carattere di neutralità e indipendenza ad essa riconosciuto dalla Corte costituzionale”³³. In generale può affermarsi che dalla giurisprudenza costituzionale non emergono elementi per inferire che dalla diversità di funzioni (controllo e giurisdizione) discenda obbligatoriamente una

³⁰ Corte Cost. 22 luglio 2022, n. 184: tale affermazione poggia sulla “potenziale lesività delle decisioni di parificazione delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli stessi enti controllati e dell’eventualità che l’interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall’ente controllante, connesso a quello dei contribuenti, ove distinto e divergente dall’interesse degli enti controllati, possa essere illegittimamente sacrificato (sentenze n. 196 del 2018 e n. 89 del 2017)”.

³¹ Le considerazioni che seguono, ricavate dalla sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale n. 34/2024/QM/PRES_PROC dell’11 dicembre 2024, resa in sede di esercizio della nomofilachia, sono state neanche troppo velatamente oggetto di argomentazioni dissenzienti nella sentenza 16/2025/DELC delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione del 29 settembre 2025.

³² Corte dei conti, sez. riunite giur., 34/2024, cit.

³³ *Ibidem*.



rigida separazione organizzativa e strutturale degli organi della Corte deputati all'uno e all'altra: una simile conclusione peraltro sarebbe smentita dalla attribuzione alla legge ordinaria del compito di garantire l'indipendenza della magistratura speciale (art. 108 Cost.), così come alla legge ordinaria è rimesso il compito di assicurare l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo (art. 100, comma 4, Cost.): tuttavia pur essendo identico lo strumento normativo riservato, differisce la perimetrazione dell'indipendenza, l'una specificamente rivolta al Governo/amministrazione (che è oggetto del controllo), l'altra assoluta (valevole quindi verso ogni altra possibile forma di contropotere, o condizionamento, o suggestione, anche interna). Questo limite conformativo ha inevitabili reflui sul piano della organizzazione: non si applicano al controllo le medesime garanzie proprie dell'esercizio di funzioni giurisdizionali (artt. 24, 25, 111 Cost.); l'indipendenza del controllo è in primo luogo rivolta all'istituto nel suo complesso, quella della giurisdizione si riferisce soprattutto (se non esclusivamente) al giudice; il giudice, distinto dal pubblico ministero (che pure partecipa all'esercizio della funzione giurisdizionale), deve preservare anche una (più intensa) indipendenza interna, a garanzia del corretto svolgimento del processo; le modalità del contraddittorio procedimentale e processuale sono strutturalmente diverse. Paradossalmente la concentrazione delle funzioni diverse da quelle requirenti in una sezione centrale che svolga unitariamente tutte le funzioni appare contraria allo stesso principio e criterio direttivo informatore che, sia pure nella accezione attenuata propugnata in questa sede, ispira l'esercizio della delega (l'ulteriore incremento dell'efficienza): sarebbe infatti singolare che le sezioni istituende siano composte da magistrati dediti all'esercizio di funzioni giurisdizionali di appello, o membri delle sezioni riunite giurisdizionali, anche in speciale composizione (sono queste, allo stato, le sezioni giurisdizionali centrali della Corte), e allo stesso tempo che il medesimo contingente magistratuale si occupi di controllo o di funzioni consultive; sarebbe difficilmente spiegabile in termini di efficienza l'inevitabile ricorso agli istituti della ricsuzione e/o della astensione per garantire la concreta indipendenza del controllo o della giurisdizione (la contaminazione data dalla commistione delle funzioni renderebbe quella modalità non un evento eccezionale e limitato, ma una circostanza ricorrente e sistematica, allo scopo di sgomberare il campo da ogni sospetto di sovrapposizione, contaminazione, conflitto di interessi, ed in genere da ogni forma potenzialmente lesiva della neutralità e terzietà). Dalle considerazioni che precedono si ricava che l'unica possibilità di applicazione del principio e criterio direttivo di delega sia quella di riferire l'avverbio "unitariamente" alle singole funzioni - dotate di un carattere di omogeneità - attribuite ad ogni sezione (circostanza che renderebbe possibile la rotazione temporale dei magistrati assegnati alla sezione), eventualmente prevedendo, al di là della assegnazione delle funzioni



giurisdizionali di appello a una o più sezioni, e ferma restando la competenza delle sezioni riunite in sede giurisdizionale, una articolazione per materie trattate e non per enti (sulle quali far confluire le diverse tipologie di controllo): restando comunque preclusa, a parere di chi scrive, la possibilità di alterare l'assetto organizzativo determinato da leggi speciali che si pongono in termini di immediata attuazione dell'art. 100 comma 2 Cost.

Il secondo problema posto dalla disposizione in esame è quello della ripartizione delle sezioni centrali in collegi "con provvedimenti del Presidente della Corte". Al di là della circostanza che la disposizione, ancora una volta, deve essere calibrata in relazione alla richiamata diversità tra funzioni giurisdizionali e quelle di controllo (solo per le prime varrebbe il vincolo di cui all'art. 25 Cost.), ciò che desta perplessità non appare tanto la carenza di criteri direttivi (a ciò occorrendo il richiamo ai principi ricavabili dal contesto ordinamentale nel quale si cala la delega)³⁴, quanto la diretta attribuzione di un simile compito al Presidente della Corte e non al presidente della singola sezione: è probabile che la disposizione vada applicata facendo riferimento ad un potere formalmente intestato al Presidente della Corte, ma da questi delegato ai presidenti delle sezioni sulla base di una deliberazione interna che predetermini criteri oggettivi sulla composizione dei collegi: più chiaramente sarebbe questo il provvedimento (cioè generale ed astratto) attribuito al Presidente, e non la singola applicativa determinazione che dovrebbe essere adottata dalle figure apicali delle varie articolazioni organizzative.

Questo profilo merita tuttavia due ulteriori riflessioni, una di merito, l'altra relativa alla competenza.

Per un verso si è detto della ontologica diversità tra funzioni giurisdizionali e quelle di controllo, le seconde non necessitando – ai fini della predeterminazione della composizione dei collegi, quando non si tratti di funzioni assegnate ad un singolo magistrato – di peculiari e specifiche modalità predeterminate: tuttavia non sfugga la circostanza che l'accentuazione delle connotazioni di garanzia nei procedimenti del controllo, l'ampliamento del contraddittorio, la necessità di preservare l'indipendenza dell'istituto rispetto al governo/amministrazione (per di più enfatizzata dalla – anodina – commistione di funzioni prevista dalla legge di delegazione), depongono verso una più rigorosa e trasparente modalità di composizione dei collegi anche quando siano esercitate funzioni non giurisdizionali: e a queste finalità commendevoli è chiaramente ispirata la previsione contenuta nella lett. o) dell'art. 3 della legge 1/2026 nella parte in cui prevede una nuova disciplina dei procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti nel rispetto del principio del contraddittorio, prevedendo una regolamentazione dei

³⁴ Di diverso avviso sono le Sezioni riunite della Corte nel richiamato parere 4/2025.



“criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti”. Per altro verso l’attuale previsione concernente le modalità di formazione dei collegi in sede giurisdizionale sono oggi affidate all’art. 7 dell’Allegato 2 alle norme di attuazione del C.g.c.³⁵, il quale individua nella sola anzianità di servizio l’elemento oggettivo funzionale alla limitazione della amplissima discrezionalità presidenziale. Al fine di colmare un evidente deficit non solo di predeterminazione, ma anche di oggettività, ed allo scopo di perimetrare il potere di assegnazione assegnato al Presidente, in entrambi i casi la norma delegata potrebbe identificare parametri più rigorosi (lasciando ovviamente un margine di flessibilità organizzativa e di distinzione tra controllo e giurisdizione) rispetto a quelli vigenti.

Quanto al profilo dell’attribuzione della relativa competenza al Presidente della Corte, con evidente pretermissione del Consiglio di Presidenza³⁶, le questioni appaiono più complesse. La Corte Costituzionale ha già affrontato il medesimo tema, con riferimento alle garanzie da approntarsi in ordine alla precostituzione del giudice contabile: ha infatti in origine sostenuto³⁷ che il soddisfacimento delle esigenze di tutela di indipendenza e imparzialità potesse avvenire attraverso l’esplicitazione dei criteri per l’assegnazione degli affari da parte dell’organo di autogoverno della magistratura contabile con modalità analoghe a quelle della giurisdizione ordinaria, non potendovi essere alcun dubbio “sull’importanza delle garanzie dell’indipendenza e terzietà della funzione anche per la magistratura della Corte dei conti, alla stregua della previsione dell’art. 108 della Costituzione, tant’è che per essa risulta istituito (art. 10 della legge 13 aprile 1988, n. 117) un Consiglio di Presidenza al quale sono affidate le deliberazioni sulle assunzioni, assegnazioni di sedi e di funzioni, trasferimenti e promozioni e su ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati”: aggiungendo sul punto che non fosse necessaria alcuna specifica attribuzione legislativa in quanto l’esercizio di detti poteri discrezionali era già contemplato nella legge istitutiva dell’organo, in particolare nell’attribuzione del potere deliberativo del Consiglio di Presidenza sullo status magistratuale³⁸. Tuttavia la medesima Corte ha successivamente ritenuto³⁹ che detto

³⁵ Che stabilisce che all’inizio di ogni trimestre il presidente della sezione determina con decreto la composizione del collegio giudicante per ogni udienza di discussione, prevedendo inoltre che, se all’udienza sono presenti giudici in numero superiore a quello stabilito, il collegio per ciascun giudizio è formato dal presidente, dal relatore e dal giudice più anziano per i collegi di primo grado, e dai giudici più anziani fino al numero di cinque componenti per i collegi d’appello.

³⁶ La stessa Corte dei conti nel richiamato parere 4/2025 ha sollevato perplessità sul contrasto della previsione della delega con le prerogative dell’organo di autogoverno.

³⁷ Corte Cost., 17 luglio 1998, n. 272.

³⁸ *Ibidem*.

assetto fosse mutato a seguito dell'entrata in vigore della legge 4 marzo 2009, n. 15, per effetto del cui art. 11, comma 7, gran parte delle competenze prima riconosciute all'organo di autogoverno della magistratura contabile sono state trasferite al Presidente della Corte dei conti, qualificato come "organo di governo dell'istituto": con una ripartizione delle funzioni campita sulla espressa attribuzione da parte di una fonte primaria, perciò che concerne il Consiglio di presidenza, ed in via residuale al Presidente che "esercita ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte". Un simile diverso assetto delle funzioni attribuite ai due organi ha indotto la Corte Costituzionale ad affermare che poteva fondatamente "revocarsi in dubbio che, per effetto del nuovo assetto recato dalla legge n. 15 del 2009 e della riduttiva delimitazione delle funzioni a quelle sole espressamente previste dalla legge, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti disponga attualmente – come avviene invece per gli organi di autogoverno delle altre magistrature – del potere di dettare i criteri di massima per la ripartizione degli affari e la composizione dei collegi", con la conseguenza che l'eventuale vulnus alle garanzie assicurate dall'art. 25, primo comma, Cost., "andrebbe semmai rinvenuto nel combinato disposto dell'art. 10 della legge n. 117 del 1988 e dell'art. 11 della legge n. 15 del 2009, e non nella disposizione censurata dal rimettente"⁴⁰.

È quindi presumibile che il richiamato precedente (seppure confinato in un *obiter* della decisione della Consulta) abbia indotto il legislatore a cristallizzare nella figura apicale della Corte il potere di disporre in materia di composizione dei collegi, non avvedendosi dei *caveat* che (implicitamente) la stessa Corte costituzionale aveva indirizzato (addirittura suggerendo una corretta modalità di sollevazione della questione incidentale). Ma una simile aporia (il consiglio di Presidenza della Corte dei conti sarebbe l'unico organo di autogoverno di una magistratura a non disporre del potere di adozione di criteri di massima nella designazione del giudice), rileva su almeno tre profili: il primo è che nell'*actio finium regundorum* tra un organo collegiale a composizione mista (togati e "laici") e con funzioni di garanzia ed un organo monocratico, sia pure espressione della massima rappresentanza dell'istituto, la ripartizione dei poteri relativi ad assicurare l'indipendenza (interna ed esterna) della magistratura spetta, per morfologia, natura e finalità dell'organo, come rilevate dalla stessa giurisprudenza costituzionale, inevitabilmente al primo; la seconda è che il Consiglio di Presidenza della Corte di fatto già interviene nella designazione del giudice, avendo predeterminato con propria deliberazione i criteri generali ed astratti

³⁹ Corte Cost., 6 dicembre 2017, n. 517, nella quale ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto dal giudice a quo per l'errore sulla individuazione delle disposizioni applicabili alla fattispecie e sulla cui legittimità costituzionale si dibatteva.

⁴⁰ *Ibidem*.



(sulla scorta di veri e propri automatismi ed in piena applicazione del principio di cui all'art. 25 Cost.) per la necessaria integrazione dei collegi in caso di necessità e di urgenza⁴¹; la terza è che il Consiglio di Presidenza è comunque il decisore delle assegnazioni magistratuali, anche in più sedi contemporaneamente secondo un'altra previsione della delega, ed è comunque il naturale compositore di eventuali conflitti nella corretta applicazione delle disposizioni, anche interne, che riguardano lo status dei magistrati (l'applicazione degli istituti che danno concreta attuazione al principio della predeterminazione del giudice naturale, se costituiscono una chiara forma di garanzia per i destinatari dell'esercizio della giurisdizione, integrano, simmetricamente, una condizione dello status del giudice, e costituiscono una modalità di difesa del requisito della propria indipendenza).

Appare evidente che le considerazioni che precedono dimostrino che l'incremento dell'efficienza della Corte e il pieno rispetto degli istituti di garanzia siano due monadi destinate a sicure collisioni.

5. Segue: le articolazioni territoriali, la funzione requirente, la dotazione organica

Un secondo profilo organizzativo riguarda le sezioni territoriali della Corte. La previsione normativa (art. 3, comma 2, lett. c) prevede che ogni sede territoriale si articoli in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartita in collegi con provvedimenti del presidente; che i presidi territoriali della Corte siano dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo; e che il Consiglio di presidenza della Corte "applichi" i magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro. La norma lascia intonse per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano le disposizioni contemplate dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, Con riferimento proprio alla dovuta deferenza alle autonomie speciali regionali è stato rilevato che nessuna sollecitazione all'adeguamento delle norme di attuazione degli statuti è stata prevista in relazione alla nuova configurazione della Corte⁴²: sebbene si possa rilevare che l'adeguamento segua l'attuazione della delega, è peraltro vero che la disseminazione di norme afferenti alle funzioni ed anche alla struttura organizzativa della Corte in sede regionale, contenute nelle norme di attuazione delle regioni a statuto speciale, costituiscono una invariante che ha effetti sperequativi sul piano nazionale: essa obbliga quindi ad una rivisitazione dell'organizzazione a diverse velocità (si pensi ad esempio al frequente richiamo alle

⁴¹ Si veda la delibera del Consiglio di Presidenza n. 160 del 15 aprile 2024.

⁴² G. RIVOSECCHI, *op.cit.*, p. XXIII.



sezioni regionale di controllo della Corte che, ove espressamente previste, non possono essere modificate dall'implementazione della delega, dovendo quindi recedere la costituzione di una sola sezione regionale quale contenitore unico di tutte le funzioni, pena il conflitto con norme di attuazione di statuti di autonomia): anche in questo caso le esigenze calibrate sull'efficienza, che dovrebbe basarsi su una modularità standardizzata dell'organizzazione magistratuale, sembrano essere recessive rispetto alle varianti imposte dalle autonomie speciali, quanto meno in ordine alla enucleazione di funzioni di controllo stabilmente attribuite ad unità organizzative definite sezioni.

Non è peraltro sfuggita l'idiosincrasia del legislatore, in ordine alla aggettivazione assegnata alle articolazioni periferiche, all'uso del termine "regionali", cui è stato preferito il generico "territoriali": le critiche a simile impostazione appaiono obiettivamente condivisibili⁴³, ma solo qualora il legislatore delegato optasse per un modello diverso da quello, attuale, fondato appunto sulla distinzione regionale dei presidi territoriali della Corte (la delega comunque non ne preclude la conferma).

Anche in questo caso sono possibili due rilievi. Il primo è che l'intera impostazione della legge di delegazione sembra ispirata da una malcelata diffidenza sulla ipertrofia della Corte (il richiamo all'accorpamento delle funzioni in sezioni centrali e regionali, l'evocazione dei carichi di lavoro "effettivi" - come se quelli già noti non fossero tali - quale parametro per l'allocazione delle risorse, la necessità del contenimento delle figure apicali e sub-apicali ai fini della dotazione organica⁴⁴, la tendenziale invarianza finanziaria dell'attuazione della delega, depongono tutte nel senso della riduzione più che dell'ampliamento del capitale umano del plesso magistratuale): ma una simile traiettoria riformatrice non appare giustificata, almeno sul piano formale, da alcuna necessità di riduzione della spesa, o dall'ingresso di nuove tecnologie, o dalla prevista diminuzione (quantitativa più che qualitativa) della domanda di giustizia, frutto della attenuata morfologia del regime di responsabilità: proprio perché strutturalmente non riferibile ad alcun parametro concreto, se non quello dell'efficacia (ferme restando tutte le considerazioni spese sulla dimensione anodina del principio applicato ad un plesso magistratuale), sembrano oggettivamente indimostrabili in quella prospettiva le ipotesi di accorpamento in un'unica sezione territoriale di tutte le funzioni diverse da quella requirente (per le quali valgono le considerazioni già espresse in ordine al medesimo tema riferito alle sezioni centrali), così come altrettanto disfunzionale sarebbe un

⁴³ Ancora G. RIVOSECCHI, *loc. cit.*, nonché Corte dei conti Sezioni riunite, *cit.*

⁴⁴ L'art. 3, comma 2, lett. i) riguarda la dotazione dell'organico dei magistrati della Corte dei conti e la definizione del numero massimo delle posizioni direttive e semidirettive: in particolare è obiettivo del legislatore contenere il numero delle figure apicali o sub-apicali e rafforzare nella dotazione di risorse umane e strumentali, le funzioni consultiva e di controllo e le funzioni di coordinamento della procura generale.

accorpamento delle funzioni per più regioni (sembra questo il senso più appropriato della locuzione "territoriale": in altri termini più che "sub", "ultra" regionale).

Il secondo è che la dimensione ottimale dell'articolazione di un potere diffuso (quale quello strettamente magistratuale, ma anche quello del controllo esterno sulle amministrazioni), e coerente con l'impianto costituzionale, deve rispettare canoni di prossimità rispetto al territorio, simmetrico rispetto alle capacità di produzione normativa primaria, omogeneo rispetto al controllo di legalità e gestione finanziaria che trovano nel giudizio di parificazione del rendiconto (non a caso) regionale, la più concreta espressione. Si deve a tale proposito rammentare che la legge 5 giugno 2003 n. 131 (che detta disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), prevede significative allocazioni organizzative e funzionali della Corte dei Conti (art. 7, commi 7 e ss.) in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative (sulla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla natura collaborativa del controllo sulla gestione, sulla raccolta di dati e delle informazioni) tutte incentrate sulle sezioni regionali: inoltre queste possono essere integrate da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della Regione, dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie (oppure dal Presidente del Consiglio regionale). Una simile scansione organizzativa, che costituisce applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica (ma che involge specifiche previsioni statutarie regionali), sebbene possa essere modificata in astratto con legge ordinaria successiva (anche senza esplicito riferimento alla sua modificazione), secondo la prassi legislativa e i principi di certezza del diritto e leale collaborazione istituzionale necessita di una modifica espressa e non semplicemente adagiata sull'evocato "superamento" della disposizione.

Una particolare riflessione merita il riferimento agli "effettivi" carichi di lavoro (riferiti alla sede e a "ciascun magistrato", e quindi valevoli sia per la corretta morfologia organizzativa della Corte che delle assegnazioni organiche dei presidi territoriali), ed i criteri di priorità stabiliti dalla delega (per le funzioni consultive e di controllo). Quanto a primi la disposizione non prevede alcun principio e criterio direttivo, sicché la rilevazione dei carichi di lavoro si fonda ancora sull'art. 11, comma 8 della legge 15/2009, a tenore del quale il Consiglio di presidenza, su proposta del Presidente della Corte, adotta idonei indicatori e strumenti di monitoraggio per misurare i livelli delle prestazioni lavorative rese dai magistrati e sulla legge n. 186, del 27 aprile 1982, art. 13, che attribuisce al Consiglio di presidenza la competenza a formulare proposte per l'adeguamento e l'ammodernamento delle strutture e dei servizi, di deliberare sulle assegnazioni di sedi e funzioni,



trasferimenti, promozioni, conferimento di uffici direttivi e su ogni altro provvedimento riguardante lo stato giuridico dei magistrati (comma 2, n. 1) e sulle piante organiche di magistratura degli uffici giudiziari e sull'eventuale divisione in sezioni degli stessi (comma 2, n. 4). In assenza di ulteriori prescrizioni normative resta quindi estremamente ampia l'autonomia del Consiglio di Presidenza nella individuazione degli indicatori e dei parametri su cui fondare la rilevazione delle attività magistratuali (di cui i carichi di lavoro costituiscono una, ma non la sola, delle componenti)⁴⁵. In secondo luogo la disposizione dice meno di quanto sia necessario ai fini del corretto calibro delle articolazioni organizzative: esse non possono fondarsi solo sulla rilevazione del lavoro svolto nel passato, ma devono tener conto della stima del fabbisogno futuro, tenendo conto che la definizione delle dotazioni organiche sulla scorta dei carichi di lavoro e delle previsioni di domanda di servizi/attività non può che riguardare la parte eccedente la provvista minima necessaria a ciascun ufficio per garantirne la funzionalità minima secondo i parametri normativi: più precisamente quella capacità programmatoria è funzione sia di parametri oggettivi e verificabili, sia di previsioni ragionevoli dei flussi generati da fenomeni non omogenei sul territorio nazionale (nonché del presumibile impatto delle nuove funzioni consultive affidate alla Corte), sia delle necessarie ed anelastiche invarianti (determinate dalla dimensione minima dei collegi che la legge, anche quella di riforma, prevede per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo).

Quanto alla priorità accordata alle funzioni consultive e di controllo direttamente dalla legge di delegazione (e ciò vale anche per l'evocato intento di rafforzare, nella dotazione di risorse umane e strumentali, le funzioni consultiva e di controllo e le funzioni di coordinamento della procura generale), si può dubitare della sua concreta applicabilità in sede di normazione primaria: se sotto il profilo formale si deve

⁴⁵ Allo stato le modalità con le quali la Corte procede alla rilevazione del carico di lavoro e quindi della successiva valutazione di laboriosità dei magistrati (ai fini della successiva utilizzabilità nelle procedure concorsuali di progressione di carriera e di trasferimento), sono piuttosto generiche, e si fondano ancora sulla delibera di Consiglio di Presidenza 74/CP/2014, il cui impianto è stato da tempo modificato dal medesimo Consiglio ma che risulta ancora inapplicata nella nuova e più aggiornata versione. Del tutto diverso appare il fondamento normativo della medesima materia nella magistratura ordinaria (artt.11 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160 come modificato dal d.lgs. 28 marzo 2024, n. 44), che prevede non solo i parametri per la valutazione di professionalità (capacità, laboriosità, diligenza, impegno), ma richiama anche la necessità di individuazione degli standard medi di definizione dei procedimenti (e che quindi ha generato altre categorie statistiche di valutazione, quali lo standard di rendimento - che indica la soglia minima sotto la quale il parametro della laboriosità deve essere attentamente vagliato - e il carico esigibile che rappresenta dal punto di vista organizzativo l'impegno massimo richiedibile al singolo magistrato). Sarebbe pertanto auspicabile che in sede di esercizio della delega fossero stabiliti per legge i parametri di rilevazione e di valutazione della laboriosità dei magistrati: ciò in quanto, a differenza della misurabilità delle attività della magistratura ordinaria, la Corte esercita funzioni consultive e di controllo che appaiono difficilmente formalizzabili ai fini della definizione di standard performativi (per singolo magistrato e per unità organizzative).



ritenere che la Costituzione non attribuisca nessun valore ponderale alle funzioni di controllo (e a quelle ad essa assimilate) rispetto a quelle strettamente magistratuali, appare inibito al legislatore ordinario ipostatizzare che l'una debba godere di un criterio prioritario rispetto all'altra, soprattutto nei confronti del Governo come legislatore delegato (sarebbe seriamente meso in discussione il canone dell'indipendenza dell'istituto ai sensi dell'art. 100, comma 4 Cost.): ne deriva che una interpretazione costituzionalmente orientata del principio possa riguardare solamente quella parte predittiva dell'organizzazione (non legata quindi ai carichi di lavoro effettivi – e quindi oggettivamente verificabili, e non dipendente dalla dimensione rigida del giudice naturale precostituito per legge e della predefinita composizione dei collegi in sede non giurisdizionale): ma si tratta, come è ovvio, di una predicazione di intenti, rimessa a valutazioni concrete affidate al Consiglio di Presidenza, con un alto grado di flessibilità (assicurato appunto dalla previsione di applicazioni in più sedi del medesimo magistrato ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro, *rectius* del migliore assolvimento di tutte le funzioni spettanti alla Corte).

Una ulteriore previsione organizzativa contenuta nella delega riguarda la funzione requirente, che viene articolata in una procura generale e in procure territoriali rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale, e dotate di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede. La disposizione (che deve essere letta in relazione alle previsioni specifiche sulla riforma della funzione requirente) si presta a tre distinte considerazioni. La prima riguarda l'interpretazione che deve essere data all'aggettivo territoriale (per cui valgono le considerazioni sopra formulate sull'assimilazione del lemma al termine "regionale"). La seconda riguarda l'effetto abrogativo implicito della disposizione dell'art. 12, comma 1-bis, del Codice di giustizia contabile, il quale stabilisce che "le funzioni di procuratore regionale comportano l'esercizio di funzioni direttive e sono conferite esclusivamente ai magistrati che hanno conseguito la qualifica di presidente di sezione"⁴⁶: la retrocessione a viceprocuratore generale comporta la riviviscenza, sul punto, dell'art. 10 della legge 1345/1961 (mai espressamente abrogata) nella quale la figura è assimilata a consigliere della Corte, sia pure con funzioni semidirettive⁴⁷, ed allo stesso tempo induce, in sede di attuazione della delega, alla formulazione di una norma transitoria per l'esaurimento del ruolo di procuratori regionali che sono presidenti di sezione. La terza riguarda la qualificazione del rapporto di coordinamento tra procuratore generale e procure territoriali, che deve essere

⁴⁶ Si tratta in realtà di una disposizione introdotta dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, sulla quale le Sezioni Riunite della Corte si erano espresse negativamente, denunciando un eccesso di delega: v. in tema G. BOTTINO, *Le parti del giudizio e i difensori*, in AA.VV. (a cura di A. CANALE, F. FRENI, M. SMIRLODO), *Il nuovo processo davanti la Corte dei conti*, Milano, 2024, p. 78.

⁴⁷ V. sul punto Tar Lazio, Roma, 7833 del 2013.

considerato alla luce delle previsioni di nuovo conio di cui all'art. 3, comma 2, lett. e) della legge 1/2026, per il cui commento si rinvia al paragrafo successivo.

6. I profili funzionali contenuti nella delega legislativa: nomofilachia e funzione requirente

La prima previsione che assume connotazioni funzionali è contenuta nella lett. b) del comma 2 dell'art. 3 della legge, e riguarda il rafforzamento degli "effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali nonché sull'attività delle procure presso la Corte dei conti, prevedendo, in particolare, che il procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle sezioni riunite"⁴⁸. Non si tratta quindi della introduzione di un nuovo mezzo per l'adozione di indirizzi giurisprudenziali uniformi, quanto del "rafforzamento"⁴⁹ degli effetti delle pronunce adottate in sede di nomofilachia da parte delle Sezioni Unite in sede giurisprudenziale (ai sensi dell'art. 11 c.g.c.; va peraltro rammentato che alle Sezioni unite in speciale composizione non è attribuita una funzione nomofilattica). Gli effetti della nomofilachia in sede giurisdizionale sono allo stato definiti dall'art. 117 c.g.c., che regola il caso della *dissenting opinion* delle sezioni giurisdizionali di appello, con rimessione della decisione dell'impugnazione alle sezioni unite che si sono pronunciate sul principio di diritto. Per ciò che riguarda le funzioni non giurisdizionali la nomofilachia è articolata su diverse fonti: la prima è rappresentata dall'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009, come integrata dal successivo art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012, che pone un vincolo conformativo limitato alle sezioni regionali (che non possono discostarsi dai principi di diritto affermati dalle Sezioni riunite in assenza di una disciplina procedimentale in caso di opinione dissenziente). Anche la Sezione delle autonomie (art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012) dispone di poteri nomofilattici con competenza generale nella materia di contabilità pubblica (che trova applicazione nelle attività di controllo e consultiva delle sezioni regionali), con valore cogente in capo alle sezioni regionali. Altri riferimenti alla funzione nomofilattica hanno riguardato specifici ambiti settoriali (in materia di PNRR l'art. 46 l. 238/2021 ha attribuito una specifica funzione nomofilattica alle Sezioni riunite in sede consultiva, senza però alcuna disciplina relativa agli effetti della pronuncia: la stessa legge n. 1/2026 (art. 2, c. 1) ha riconosciuto la funzione nomofilattica delle sezioni riunite

⁴⁸ In generale sulla nomofilachia della Corte v. L. DE PETRIS, *Le questioni di massima e di particolare importanza*, in AA.VV., *Il nuovo...*, cit., pp. 643 ss.

⁴⁹ Si noti che la ricorrenza del termine rafforzamento (naturalmente allusivo ad uno spostamento muscolare negli equilibri di potere all'interno della Corte) viene indistintamente utilizzata dal legislatore delegante sia con riferimento a istituti già disciplinati (quale l'esercizio del potere nomofilattico), sia con riferimento alle dotazioni organiche del personale.



sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale per il controllo di legittimità e dalle sezioni regionali ai sensi del medesimo articolo (sebbene non sia specificata l'efficacia delle pronunce nomofilattiche, essa può ritenersi integrata dalla previsione generale dell'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009, con vincolo conformativo esteso anche alla sezione centrale di legittimità). Al di là della singolare circostanza che la medesima legge attribuisce nuove funzioni nomofilattiche, ma allo stesso tempo deleghi il governo a rafforzarne gli effetti (che attengono alla mancata espressione del parere), la delega resta priva di principi e criteri direttivi (sicché gli effetti sull'azione di controllo e consultiva saranno stabiliti con notevole latitudine da parte del Governo, che è il destinatario ultimo, e certamente non disinteressato, dell'esercizio delle relative funzioni). Inoltre resta di difficile attuazione la previsione che il procuratore generale eserciti la funzione di coordinamento tenendo conto delle decisioni nomofilattiche delle sezioni unite: per un verso la stessa Corte ha rilevato che in nessun caso la funzione nomofilattica possa essere esercitata direttamente nei confronti di una parte del processo⁵⁰; per altro verso ogni diversa locuzione che non sia limitata alla pura evocazione del principio (come indirizzo di pura massima da parte del legislatore), finirebbe per impingere sulla natura e sul contenuto degli atti di coordinamento (che, come si vedrà, sfuggono ad una classificazione puntuale di provvedimenti aventi carattere giurisdizionale), con le potenziali conseguenze in ordine alla loro impugnabilità (se lesivi di una norma che ne conformi il contenuto), o alla loro defettibilità rispetto ai destinatari (i procuratori regionali), o ancora alla loro rilevanza rispetto alle parti private del processo.

Un secondo ambito funzionale previsto dalla legge 1/2026 riguarda una profonda rivisitazione della funzione requirente, che ha sollevato un pressoché unanime moto di dissenso⁵¹ (in particolare sulla chiara volontà di accentrare l'esercizio dell'intera funzione requirente). Si è già accennato nel paragrafo precedente alla misura organizzativa, ed in particolar modo alla sottoposizione del viceprocuratore regionale al coordinamento del procuratore generale: ed è proprio dal potere di coordinamento (i cui contenuti sono profondamente incisi dall'art. 3, comma 2, lett. e della legge delega) che occorre prendere le mosse.

L'art. 12, comma 3, del c.g.c. stabilisce espressamente che "il procuratore generale coordina, anche dirimendo eventuali conflitti di competenza, l'attività dei procuratori

⁵⁰ Corte dei conti, Sez. Riun., parere 4/2025 cit.

⁵¹ G. RIVOSECCI, *op.cit.*, pp. xxvi e ss., L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, Rivista di diritto ed economia dei comuni, 2025, 3 pp. 25 e ss., P. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi*, 2026, 5, pp. 55 ss., G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi*, 2026, 5, pp. 1 ss., specialmente p. 14, V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, *Lexitalia.it.*, specialmente p. 10, e, ovviamente il più volte richiamato parere 4/25 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, nel quale si proponeva la totale espunzione della norma.

regionali e questi ultimi quella dei magistrati assegnati ai loro uffici". Tale disposizione configura quindi un rapporto tra il Procuratore generale e i Procuratori regionali, considerato come "una attività di servizio e di cooperazione da parte del P.G., nell'ambito di uffici caratterizzati da unicità funzionale, e giammai come manifestazione di un potere direttivo sovraordinato ai procuratori regionali: il coordinamento non fu inteso in senso gerarchico, ma come un rapporto intercorrente tra più soggetti in cui il coordinante - previo un ampio dibattito sulle questioni più controverse - assumeva il compito di comporre, in via preventiva, i vari interessi, vincolando tuttavia i soggetti coordinati a comportamenti coerenti"⁵². Un simile assetto organizzativo non appare comunque in sé in contrasto con il principio costituzionale dell'indipendenza dell'ufficio: sia perché il pubblico ministero contabile è titolare di "prerogative di indipendenza che la Carta fondamentale direttamente assicura al pubblico ministero presso la Corte dei conti nel solo rispetto della riserva assoluta di legge (art. 108, secondo comma, Cost.)"⁵³; sia perché tale indipendenza si riferisce principalmente alla sua proiezione esterna, ossia vale in particolare nei confronti del potere esecutivo e degli altri poteri dello Stato, non escludendosi rapporti di carattere "amministrativo" e non giurisdizionale all'interno dell'organizzazione del pubblico ministero contabile (ciò si ricava dal principio enunciato dalla Corte Costituzionale con riferimento all'ufficio del pubblico ministero nella magistratura ordinaria, ma estensibile al plesso della magistratura erariale, a mente del quale "le garanzie di indipendenza del pubblico ministero.... si riferiscono all'ufficio unitariamente inteso, non ai singoli componenti di esso, a differenza delle garanzie di indipendenza previste dall'art. 101 della Costituzione a presidio del singolo giudice"⁵⁴).

Tuttavia quello di coordinamento del Procuratore generale non può mai tradursi in un potere di ingerenza nell'esercizio concreto dell'azione da parte del procuratore regionale: ed è proprio la sua dimensione "rafforzata" (sia pure diretta a garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali), la connotazione gerarchica del potere (significativamente il procuratore regionale è posto "sotto" il coordinamento del procuratore generale), l'intrusione del lemma "indirizzo" accanto a quello di coordinamento, depongono nel senso che la delega abbia introdotto elementi di forte distonia rispetto ad una funzione concepita come sostanzialmente equiordinata e non gerarchica. Va infatti rilevato che il coordinamento, se configurato come funzione di impulso, garanzia dell'uniformità dell'azione requirente e razionalizzazione delle risorse investigative, può essere compatibile con l'indipendenza, purché non si traduca in un potere direttivo destinato a comprimere

⁵² S. FOÀ, *op.cit.*, p. 70.

⁵³ Corte Cost., 28 ottobre 2011, n. 285 (or.).

⁵⁴ Corte Cost., 16 marzo 1976, n. 52.

la sfera di autonomia valutativa del singolo magistrato requirente. In particolare, la delega prevista dall'art. 3, comma 2, lettera e), della legge n. 1/2026 attribuisce al Procuratore generale:

- il potere di accedere in tempo reale agli atti dei procedimenti istruttori anche in sede territoriale (la disposizione sembra confliggere con il principio di minimizzazione del trattamento dei dati personali: nessuna consultazione del Garante per la protezione dei dati personali durante i lavori parlamentari è stata effettuata sul punto ai sensi dell'art. 36, comma 4 del Regolamento UE 27 aprile 2016, n. 679⁵⁵);
- il potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativi, tra cui l'inerzia nell'istruttoria o la violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento (sono gli unici due casi contemplati: in ogni caso non è prevista alcuna indicazione in ordine alla loro reclamabilità da parte del procuratore territoriale avvocato);
- l'obbligo di sottoscrivere congiuntamente con il procuratore territoriale, a pena di nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari nei casi di particolare rilevanza o complessità o novità (si tratta di concetti giuridici indeterminati, la cui declinazione concreta rimessa nelle mani del Procuratore generale rischia di sconfinare nell'arbitrio).

Questi poteri, specialmente quello di avocazione e quello di co-sottoscrizione necessaria degli atti più rilevanti, introducono elementi di condizionamento dell'attività del procuratore regionale che potrebbero configurare una forma di subordinazione gerarchica incompatibile con il principio di indipendenza del pubblico ministero. Il potenziale conflitto si manifesta sia sul piano dell'autonomia decisionale: il potere di avocazione per violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla Procura generale potrebbe tradursi in un potere di sindacato sulle scelte discrezionali del procuratore regionale in ordine all'*an* e al *quomodo* dell'azione; sia sul piano della responsabilità funzionale (l'obbligo di co-sottoscrizione degli atti più rilevanti a pena di nullità introduce una forma di controllo preventivo che potrebbe configurare una responsabilità del procuratore regionale per scelte compiute in autonomia, in contrasto con il principio secondo cui

⁵⁵ Si rammenta che ai sensi dell'art. 154, comma 5 bis del Codice sul trattamento dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196) il parere del Garante (per il quale è dato un termine di 45 giorni) di cui all'articolo 36, paragrafo 4, del Regolamento UE è reso dal Garante "nei soli casi in cui la legge o il regolamento in corso di adozione disciplina espressamente le modalità del trattamento descrivendo una o più operazioni, compiute con o senza l'ausilio di processi automatizzati e applicate a dati personali o insiemi di dati personali, come la raccolta, la registrazione, l'organizzazione, la strutturazione, la conservazione, l'adattamento o la modifica, l'estrazione, la consultazione, l'uso, la comunicazione mediante trasmissione, diffusione o qualsiasi altra forma di messa a disposizione, il raffronto o l'interconnessione, la limitazione, la cancellazione o la distruzione, nonché nei casi in cui la norma di legge o di regolamento autorizza espressamente un trattamento di dati personali da parte di soggetti privati senza rinviare la disciplina delle modalità del trattamento a fonti subordinate".

l'indipendenza del pubblico ministero implica l'assenza di vincoli gerarchici nell'esercizio della funzione requirente).

7. Le disposizioni su carriera e status magistratuale

Un gruppo di disposizioni afferisce alla carriera ed allo *status* dei magistrati della Corte. Si tratta dell'aspetto più deficitario delle norme delegate in ordine ai principi ed ai criteri direttivi che ne dovrebbero ispirare l'adozione.

La prima (art. 3, comma 2, lett. f) stabilisce che ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato "prevedendo il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti". Si è già detto (*supra*, par.4) che la disposizione appare funzionale alla concentrazione di tutte le funzioni diverse da quella requirente in una unica sezione territoriale (o in più sezioni centrali), con la conseguenza che le considerazioni appresso sviluppate devono essere lette alla luce dell'approccio critico sin qui riservato ad un simile impianto organizzativo.

Ciò posto, la disposizione si presta ad alcune considerazioni di metodo e di merito. In primo luogo pare opportuno che una scansione temporale di permanenza nelle medesime funzioni sia dettata dalla legge (è appena il caso di rammentare che per la magistratura ordinaria il d.lgs. 160/2006 prevede molteplici disposizioni, articolate diversamente in relazione alle funzioni – ordinarie, semidirettive, direttive –, di limite della durata del medesimo magistrato nell'esercizio delle funzioni assegnate); e si può certamente convenire sulla circostanza che una simile scansione temporale, tracciando dei percorsi professionali tendenzialmente differenziati per giudici e pubblici ministeri, risponde alla *ratio* di evitare che lo stesso magistrato si trovi a svolgere una funzione rispetto alla quale egli potrebbe non essere pienamente neutrale per la funzione precedentemente svolta, con possibile pregiudizio per la terzietà del giudice. Simili norme non confliggono con la garanzia costituzionale di inamovibilità dei magistrati (in quanto tale garanzia è diretta ad impedire spostamenti discrezionali ed arbitrari di singoli magistrati e non esclude trasferimenti rigorosamente predeterminati e regolati in via generale ed astratta): con la conseguenza che la temporaneità risponde a finalità costituzionalmente rilevanti di efficienza del servizio giustizia, imparzialità e prevenzione di fenomeni di cristallizzazione e personalizzazione degli uffici giudiziari, rafforzando l'indipendenza complessiva dell'ordine giudiziario.

Sebbene il plesso normativo di riferimento riguardi solo la magistratura ordinaria, il medesimo principio appare estensibile anche alle magistrature speciali, per le quali opera, comunque, la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost. (più chiaramente si tratta di una inamovibilità temperata, scandita quindi da regole diverse da quelle ricavabili



per la magistratura ordinaria⁵⁶). Del resto, nel merito, non appaiono affatto eccentriche le previsioni, già contemplate all'interno della deliberazione 231/CP/2019 del 5 novembre 2019 del Consiglio di Presidenza (che costituisce il testo unico in materia di nomine, promozioni ed assegnazioni a posti di funzione della Corte dei Conti), che definiscono limiti di permanenza nella sede, stabiliscono periodi minimi prima dei quali i magistrati non possono partecipare ad interpelli per il trasferimento di funzioni, declinano casi di inammissibilità delle domande in posti di funzione in relazione alla provenienza, se prima non sia decorso un periodo di almeno due anni (ad esempio art. 2, comma 4 della delibera). Ferme restando le perplessità generali in ordine alla promiscuità delle funzioni della medesima sezione, la previsione della rotazione va quindi correttamente declinata con la definizione di un periodo minimo di permanenza nella medesima funzione, e con il passaggio (*rectius* tramutamento) da una funzione all'altra, retto da criteri predeterminati e oggettivi: una simile applicazione della delega avrebbe peraltro il vantaggio di sottrarre alla deliberazione interna del Consiglio di Presidenza la disciplina esclusiva della materia, anche alla luce della giurisprudenza del Consiglio di Stato⁵⁷ secondo la quale le deliberazioni del Consiglio di Presidenza di Giustizia amministrativa (cui sono equiparabili quelle del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti) "per quanto espressione di autonomia organizzativa e funzionale di un organo di autogoverno di rilevanza costituzionale, non sono classificabili quali fonti del diritto; piuttosto, hanno natura di atti amministrativi assoggettati al principio di legalità e, in quanto tali, sono sindacabili dall'autorità giurisdizionale per i vizi di legittimità tipici previsti dalla legge (incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere)".

Alla luce di simili considerazioni si deve ritenere che la rotazione prevista per i magistrati assegnati ad una sezione debba fondarsi su una espressa previsione di legge (in omaggio al principio dell'art. 108 Cost: "soltanto la legge può prevedere requisiti soggettivi di ammissibilità per l'accesso agli uffici, alle cariche o per lo svolgimento di determinate attività, trattandosi di elementi che incidono direttamente sulla capacità giuridica e di agire dei soggetti dell'ordinamento attraverso prescrizioni sostanzialmente limitative di status soggettivi"⁵⁸) e debba essere fondata su criteri oggettivi e predeterminati, connotati da un certo grado di flessibilità (per rendere possibile quel margine di discrezionalità connaturato allo svolgimento delle funzioni assegnate all'organo di autogoverno). Piuttosto la delega è in questo caso del tutto renitente, in quanto limita l'intervento dei decreti legislativi alla sola specifica questione della rotazione dei magistrati assegnati ad una singola

⁵⁶ Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 103 del 3 dicembre 1964) l'inaamovibilità è indubbiamente un requisito necessario per assicurare anche ai giudici delle giurisdizioni speciali l'effettiva indipendenza per tutto il periodo nel quale esplicano le loro funzioni.

⁵⁷ Cons. Stato, sez. VII, sentenza n. 2142 del 23 febbraio 2022.

⁵⁸ *Ibidem*.



sezione (sia pure per una molteplicità di funzioni), non avvedendosi della circostanza che tutte le limitazioni temporali, i requisiti di professionalità richiesti, la loro valutazione, ed i casi di inammissibilità delle domande che impingono sulla carriera dei magistrati dovrebbero avere un fondamento normativo primario (ancora, la riserva di legge), ed articolarsi in dettaglio attraverso l'attribuzione di uno specifico potere regolamentare (e non mera attuazione per provvedimenti amministrativi generali) all'organo di autogoverno.

Quanto alla previsione del divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti⁵⁹ (dovrebbe anche valere, per logica, il reciproco) la norma non sembra doversi interpretare nel senso rigoroso di una impossibilità imperitura, ma di imporre un periodo fisiologico di decantazione, o di svolgimento *medio tempore* di funzioni non giurisdizionali: tenendo peraltro conto che separazione delle funzioni (più che delle carriere) sembra agevolata dall'adozione di criteri che privilegiano, negli interPELLI, criteri fondati sulla maturazione di attitudini specifiche relative al posto da coprire: diventa quindi più che un postulato, un effetto dell'assetto complessivo dello svolgimento della carriera magistratuale (come si è detto rimasto colpevolmente estraneo all'ambito della legge di delegazione).

Una seconda disposizione (art. 3, comma 2 lett. g) della legge 1/2026) prevede che i decreti delegati regolamentino "le procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile, anche requirente, introducendo, tra l'altro, prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria". Tradirebbe l'intenzione separatoria delle carriere l'inciso "anche requirente" (ma al contrario sembra confermativo della unitarietà delle funzioni): appare sicuramente sconcertante l'assenza di principi e criteri direttivi idonei a modificare la disposizione di riferimento, che è ancora oggi l'art. 12 della legge 1345/1961 (sia sufficiente un semplice confronto con il contenuto dell'art. 4 della legge 17 giugno 2022, n. 71 che contiene una delega legislativa per la riduzione dei tempi per l'accesso in magistratura, prevedendo un numero di tre prove scritte, la riduzione di quelle orali, percorsi tirocinanti, attivazione della Scuola superiore della magistratura, obbligo di una prova in lingua straniera, per rendersi conto della estrema vaghezza dell'impianto); è viceversa imposto l'espletamento di prove psicoattitudinali con richiami espressi alle norme entrate in vigore per la magistratura ordinaria (art. 5 del d.lgs. n. 44 del 28 marzo 2024, che a sua volta ha richiesto ai fini della sua applicazione una apposita circolare del CSM)⁶⁰.

⁵⁹ Coglie nel segno chi ritiene la norma frutto della suggestione di una applicazione anticipata della separazione delle carriere per la Corte, cfr. G. COLOMBINI, *op.cit.*, p.14.

⁶⁰ Sono difficilmente comprensibili le critiche sul punto operate dalle Sezioni Unite della Corte dei conti nel parere 4/2025 in ordine alla presunta disparità di trattamento rispetto alle altre magistrature.



L'assenza di principi e criteri direttivi riguarda anche la disposizione delegante relativa all'esercizio dell'azione disciplinare a carico dei magistrati contabili, prevedendo che essa sia ispirata a criteri di trasparenza, celerità, rispetto del contraddittorio e tipizzazione degli illeciti. La previsione appare non solo condivisibile, ma addirittura necessaria: l'intero impianto del sistema disciplinare della magistratura contabile (e amministrativa) si fonda ancora sugli artt. 18, 21 e 29 del r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511 ("Guarentigie della magistratura"). In particolare, l'art. 18 del R.D. lgs 511/1946, contiene una unica previsione incriminatrice che recita: "Il magistrato che manchi ai suoi doveri, o tenga in ufficio o fuori una condotta tale, che lo renda immeritevole della fiducia e della considerazione di cui deve godere, o che comprometta il prestigio dell'ordine giudiziario, è soggetto a sanzioni disciplinari, secondo le disposizioni degli articoli seguenti". Non è questa la sede per rammentare le gravi perplessità sulla tenuta costituzionale della richiamata disposizione (nonché della disposizione concernente le sanzioni applicabili - art. 19: ammonimento, censura, perdita dell'anzianità, rimozione, destituzione): si tratta di una disciplina sostanzialmente connotata dall'atipicità dell'illecito (appunto quello contemplato dal richiamato art. 18, quale disposizione di natura generalizzante e sostanzialmente indeterminata), e storicamente segnata. È noto che con il d.lgs. 109/2006 le disposizioni richiamate sono state oggetto di specifica abrogazione, in quanto sostituite da una declinazione più compiuta ed efficace degli illeciti disciplinari (artt. da 1 a 4 del d.lgs. 109/2006) e delle sanzioni disciplinari (artt. da 5 a 13 del medesimo decreto). L'art. 30 del d.lgs. 109/2006 espressamente dispone che "il presente decreto non si applica ai magistrati amministrativi e contabili"⁶¹.

Tuttavia le norme richiamate (non più applicabili ai magistrati ordinari) continuano ad applicarsi ai magistrati amministrativi e contabili per effetto del rinvio, di cui all'art. 32 della l. n. 186/1982, alle "norme previste per i magistrati ordinari in materia di sanzioni disciplinari e del relativo procedimento", in quanto riferito ai contenuti della disciplina ormai abrogata "i quali continuano a operare secondo la tecnica del c.d. rinvio 'statico' o 'materiale', quale parti dell'unica fonte in materia disciplinare che non rechi clausole di esclusiva applicazione ai magistrati ordinari, in relazione, in particolare, alle sanzioni applicabili."⁶².

⁶¹ Inoltre, a seguito del d.lgs. 213/2010 (cd. salva leggi 2) che modifica ed integra il decreto legislativo 179/2009 recante disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970 di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, sono rimasti in vigore i soli artt. da 1 a 6, da 13 a 17, da 39 a 43 del r.d.lgs. 511/1946. In altri termini, alla già prevista abrogazione di numerose disposizioni ivi contenute per effetto dell'art. 31 del d.lgs. 109/2006, se n'è aggiunta un'altra, in omaggio al principio della semplificazione normativa, questa volta radicale, sottoposta al vaglio della competente commissione parlamentare per la semplificazione.

⁶² V. Cons. Stato, Ad. gen., parere n. 135/2018; Cons. Stato, sez. IV, 2 febbraio 2016, n. 398; sez. VII, 27 marzo 2024, n. 2905.

Va inoltre rammentata la sostanziale incompatibilità della richiamata disciplina con i principi CEDU, in relazione alla mancata tipizzazione degli illeciti, e della non prevedibilità delle sanzioni (nonché sulla inadeguatezza dello strumento regolamentare interno a sopperire ad un evidente vuoto normativo, sia con riferimento alla genericità delle fattispecie di illecito, sia con riferimento alle sanzioni applicabili, in evidente violazione del principio di legalità, nonché della riserva di legge ai sensi dell'art. 108 Cost.). L'evoluzione della giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'Uomo ha imposto, proprio nella materia di cui trattasi, una interpretazione ed applicazione del principio di legalità non solo come formale incastonamento delle previsioni sanzionatorie in un provvedimento normativo di rango primario, ma ne ha richiesto la sua conformità sostanziale alle norme della Convenzione su standards ispirati ai principi di accessibilità e prevedibilità (*id est* chiarezza delle disposizioni, ed in definitiva, secondo locuzione tradizionale, certezza del diritto).

Proprio con riferimento a tale ultimo profilo soccorrono alcune decisioni CEDU dalle quali ha avuto origine la diversa impostazione (basata sul principio di tassatività e nominatività delle fattispecie a contenuto disciplinare illecito) del legislatore (per la sola magistratura ordinaria) del 2006 (con il d.lgs. 109). In particolare, la Corte EDU⁶³ ha affrontato proprio il problema della conformità dell'art. 18 del r.d.lvo 511/1946 alle norme convenzionali (si trattava nel caso degli artt. 8-11 della Convenzione) con riferimento ai richiamati parametri della accessibilità e della prevedibilità della norma di legge. Come è noto la Corte EDU ritiene che il requisito di prevedibilità della norma penale costituisca il prodotto di due principi: il primo è noto anche nel nostro ordinamento, e riguarda il principio di determinatezza o di chiarezza della norma; il secondo è costituito dalla "interpretazione ragionevole" della norma, interpretazione che ne renda prevedibile l'ambito applicativo. Più specificamente sul principio di chiarezza della norma penale, la Corte ritiene che "si può considerare "legge" solo una norma enunciata con una precisione tale da permettere al suo destinatario di regolare la propria condotta; eventualmente facendo ricorso a consigli chiarificatori, questi deve essere in grado di prevedere, con un grado ragionevole di approssimazione in rapporto alle circostanze del caso, le conseguenze che possono derivare da un atto determinato. Orbene, proprio sulla scorta di tali parametri l'art. 18 del d.lgs. 511/1946 è stato considerato (anche con riferimento alla natura dell'allora ricorrente – magistrato ordinario – e quindi in grado, in base alle qualità personali e soggettive, di accedere con facilità al testo della norma ed alle sue possibili declinazioni interpretative) privo del carattere della prevedibilità, anche tenendo conto della possibilità di integrare il precetto generalissimo della previsione

⁶³ CEDU, Sentenza N. F. c. Italia, ma soprattutto nella decisione della Grande Camera Maestri c. Italia del 17.2.2004, n. 39748.

normativa (in omaggio alla nozione sostanziale di "legge" come "diritto vivente" e non come previsione formale del principio di legalità) con determinazioni interpretative dell'organo decisore del caso concreto (che diviene legislatore e giudice al contempo).

Le sintetiche considerazioni che precedono spiegano quindi le perplessità, a fronte di una scelta del legislatore, corretta, in ordine alla necessità di intervenire⁶⁴, ma stranamente recalcitrante, in ordine alla individuazione dei principi e criteri direttivi (anche attraverso un meccanismo *per relationem* rispetto ad ambiti regolati ormai consolidati): tanto più necessari in questa materia, proprio perché destinati a perimetrare una disciplina del tutto nuova, ed esposta a inevitabili rischi di contenzioso (con probabili sollevazioni di questioni di costituzionalità afferenti all'eccesso di delega). Anche in questo caso il confronto con simili delegazioni legislative è impietoso: nel caso della legge 25 luglio 2005, n. 150, art. 2 commi 6 e 7, la delega era stata concepita in modo minuzioso, prima definendo i principi generali, poi l'articolazione degli illeciti funzionali ed extrafunzionali, distinguendo quelli propri dei pubblici ministeri, per passare alla tassonomia delle sanzioni ed alla scansione dei termini (alcuni dei quali, come è proprio di una fonte normativa primaria) perentori e a pena di decadenza⁶⁵.

Una ultima disposizione (art. 3, comma 2, lett. l) è del tutto stravagante, e non appare giustificata da alcuna esigenza di efficienza: si tratta della individuazione di un limite temporale massimo della durata dei mandati delle figure apicali della Corte (Presidente e Procuratore generale).

8. Le disposizioni in materia processuale

La delega contiene tre disposizioni che incidono sul codice di giustizia contabile. Due sono in realtà direttamente prescrittive, e richiedono solo accorte operazioni di innesto nel codice; si tratta infatti di disposizioni strettamente connesse all'impianto dell'intera legge, che ha il suo perno nella nuova disciplina della responsabilità.

Quanto alla prima (art. 3, comma 2, lett. m) essa è diretta a consentire all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, prima della citazione in giudizio, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero. Sebbene la norma preveda l'introduzione di "istituti deflattivi del contenzioso", l'indicazione è sufficientemente

⁶⁴ Peraltro, pienamente condivisa dal parere 4/2025 delle Sezioni riunite della Corte.

⁶⁵ L'attuale regolamento disciplinare (che non è tale perché si tratta anche in questo caso di una delibera del Consiglio di Presidenza che non è contemplata fra i provvedimenti annoverabili quali regolamenti) è la delibera 3/CP/2021.



circostanziata per dedurre che si tratti di una sola specifica modifica. Come è noto il c.g.c. prevede già un istituto con funzione analoga a quella prospettata: il rito abbreviato disciplinato dall'articolo 130 del d.lgs. n. 174/2016 consente infatti in primo grado al convenuto di chiedere la definizione mediante pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata in citazione, e in appello di chiedere la definizione mediante pagamento di una somma non inferiore al 70% del danno contestato. A differenza del rito abbreviato (nel quale l'istanza può essere formulata dopo la citazione in giudizio, richiede il previo e concorde parere del pubblico ministero ed impone al giudice di valutare la congruità della somma in ragione della gravità della condotta e dell'entità del danno) il nuovo istituto consentirebbe la definizione prima della citazione in giudizio, nella fase successiva all'invito a dedurre ex art. 67 del codice (che è fase pre-processuale⁶⁶ destinata esclusivamente all'acquisizione di elementi per le determinazioni del pubblico ministero).

La previsione normativa, imponendo che sia comunque effettuata una valutazione del pubblico ministero, determina una sorta di negoziazione tra le parti (che non sono tali in termini processuali, proprio perché si versa in una fase prettamente istruttoria), senza mediazione, avallo, presa d'atto di un giudice (che si renderebbe necessaria se fossero previsti limiti applicativi della definizione anticipata che richiedano, sia pure in termini sommari, valutazioni sulla potenziale sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della fattispecie): ne deriva che in sede di attuazione della delega dovrebbero essere fissati i limiti dell'applicazione del nuovo istituto (ad esempio la richiesta di rito abbreviato è inammissibile nel caso di doloso arricchimento del danneggiante), parametri relativi ai margini della proposta di definizione anticipata (in termini di percentuale rispetto alla somma indicata nell'invito a dedurre, allo scopo di evitare una sorta di precostituito tariffario), per scongiurare elusioni dei principi di trasparenza ed omogeneità delle valutazioni tra le diverse procure territoriali (ad esempio sollecitando il potere di coordinamento del procuratore generale per conformare la oggettiva discrezionalità dell'assenso del procuratore territoriale, ed impedire che siano formulati inviti a dedurre sovrastimati per incentivare l'adesione), ai criteri oggettivi sui quali si dovrebbe fondare la valutazione del procuratore regionale, agli effetti dell'istituto nei casi di pluralità di soggetti potenzialmente responsabili del medesimo presunto illecito.

La seconda previsione (art. 3, comma 2, lett. r) consente modifiche al codice di giustizia contabile "al fine di prevedere interventi per il rimborso, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle spese legali effettivamente sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa nel caso di sentenze o provvedimenti che

⁶⁶ Come confermato dalla Corte costituzionale con sentenza 4 dicembre 2002, n. 513.



escludano la responsabilità degli amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche in conseguenza di atti e fatti connessi con lo svolgimento del servizio o con l'adempimento di obblighi istituzionali". La disposizione costituisce una integrazione della disciplina vigente, ed appare idonea a chiarire le modalità applicative del rimborso delle spese legali al dipendente in caso di proscioglimento nel giudizio di responsabilità amministrativa. La materia è già governata da diverse disposizioni di legge: l'art. 3, comma 2-bis, del d.l. n. 543/1996 il quale dispone che "In caso di definitivo proscioglimento ai sensi di quanto previsto dal comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza"; l'art. 18, comma 1, del D.L. n. 67/1997 che stabilisce: "Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato"; l'art. 10-bis, comma 10, del D.L. n. 203/2005, norma di interpretazione autentica che ha chiarito il rapporto tra la liquidazione operata dal giudice contabile e il diritto al rimborso integrale; l'art. 31, comma 2, del c.d.c. che impone: "Con la sentenza che esclude definitivamente la responsabilità amministrativa per accertata insussistenza del danno, ovvero, della violazione di obblighi di servizio, del nesso di causalità, del dolo o della colpa grave, il giudice non può disporre la compensazione delle spese del giudizio e liquida, a carico dell'amministrazione di appartenenza, l'ammontare degli onorari e dei diritti spettanti alla difesa". Una recente sentenza delle Sezioni Unite civili della Cassazione⁶⁷ ha definitivamente chiarito il rapporto tra il piano processuale (per il quale vale quanto disposto dall'art. 31 del c.g.c., ma che non esaurisce le pretese di rimborso del dipendente) e quello sostanziale (il dipendente prosciolto vanta un autonomo diritto soggettivo al rimborso integrale delle spese legali effettivamente sostenute nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, azionabile anche in via extragiudiziale e, in caso di rifiuto, davanti al giudice ordinario del lavoro).

Sulla scorta di tale assunto la nuova disposizione chiarisce che il rimborso spetta in caso di proscioglimento definitivo ("sentenze o provvedimenti che escludano la

⁶⁷ Cass., SS. UU. civ., n. 31137, 5 dicembre 2024: "Nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti conclusi con il proscioglimento nel merito del pubblico dipendente convenuto, il giudice contabile deve provvedere alla liquidazione delle spese legali, da porre a carico dell'amministrazione di appartenenza, mediante una statuizione di condanna ex art. 91 c.p.c., ma il dipendente prosciolto ha diritto di chiedere a tale amministrazione... il rimborso dell'eventuale maggior importo delle spese difensionali sostenute, il quale attiene al rapporto sostanziale fra amministrazione e dipendente e appartiene alla giurisdizione del giudice del rapporto di lavoro e, quindi, di regola, del giudice ordinario".



responsabilità"), che esso riguarda le spese effettivamente sostenute (non semplicemente liquidate dal giudice), in dipendenza funzionale con "atti e fatti connessi con lo svolgimento del servizio o con l'adempimento di obblighi istituzionali" (resterebbe quindi esclusa l'ipotesi del rimborso quando il dipendente abbia agito in conflitto di interesse con la propria amministrazione), ma allo stesso tempo estende soggettivamente il diritto agli amministratori ("amministratori e dipendenti di amministrazioni pubbliche"⁶⁸). La novella impone un necessario coordinamento con la norma che prevede il parere di congruità dell'Avvocatura dello Stato (che comunque non sarebbe vincolante per il giudice di merito), salvo che quest'ultima si ritenga implicitamente abrogata dalla devoluzione al giudice contabile della competenza (ulteriore rispetto a quella della liquidazione delle spese processuali) alla liquidazione del rimborso effettivo (sicché in simili casi non sarebbe più necessaria una istanza successiva alla conclusione del processo: si rammenta infatti che la delega non incide sulle norme sostanziali prima richiamate, ma prevede solo modifiche del c.g.c., indicando genericamente degli "interventi" per l'assolvimento delle finalità del rimborso da parte delle amministrazioni – che non sono parte necessaria del processo); con l'art. 31, comma 3, del c.g.c. che consente ancora in taluni casi la compensazione delle spese processuali (che restano comunque "altro" dal rimborso integrale ed effettivo); con la previsione (anch'essa contenuta nella legge di riforma) che ha introdotto l'obbligo di polizza assicurativa per chi assume incarichi che comportano gestione di risorse pubbliche (nuovo art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20/1994), e con la conseguente assunzione del ruolo di litisconsorte necessario nei procedimenti giurisdizionali. La formulazione della disposizione (espressamente riferita ai giudizi) sembra escludere il diritto al rimborso quando il procedimento si chiuda con l'archiviazione dopo la fase istruttoria (a seguito dell'invito a dedurre ex art. 67 del codice), anche se la potenziale onerosità della fase pre-processuale (necessità di deduzioni difensive, eventuale audizione personale) deporrebbe nel senso di garantire identico trattamento.

Incide sull'ambito processuale la disposizione contenuta nell'art. 3, comma 2 lett. m) che è destinata ad "ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174". L'art. 172 del c.g.c. cui si riferisce la norma (collocato nella Parte V del Codice rubricata come "Altri giudizi ad istanza di parte") prevede tre tipologie di giudizi, la cui domanda è nella forma del ricorso, tutti disciplinati da tre scarse norme processuali (a differenza dell'altra tipologia di giudizio a istanza di parte, quello pensionistico, disciplinato in una diversa parte del medesimo codice): i ricorsi contro i provvedimenti definitivi

⁶⁸ Ma v. anche Cassazione n. 3098 del 12 febbraio 2026 e n. 1221 del 20 gennaio 2026 che è approdata ai medesimi esiti.



dell'amministrazione finanziaria, o ente impositore, in materia di rimborso di quote d'imposta inesigibili e di quote inesigibili degli altri proventi erariali; i ricorsi contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali; i ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'articolo 211 c.g.c.. Lo stesso articolo 172 del codice contiene una disposizione di chiusura (alla quale forse alludeva il legislatore) per effetto della quale la Corte può giudicare "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".

Tuttavia, in totale assenza di principi e criteri direttivi, e soprattutto di una disposizione chiara in materia di giurisdizione, la delega non sembra attuabile: poiché non appare pensabile che la legge abbia voluto semplicemente trasmodare tipologie di giudizio già appartenenti alla Corte da una parte all'altra del c.g.c., l'auspicato "ampliamento" dei giudizi a istanza di parte passa attraverso una necessaria e precisa devoluzione di nuove materie alla giurisdizione della Corte, in omaggio al principio più volte affermato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale sulla necessaria interposizione legislativa ai fini della piena attuazione dell'art. 103 Cost.. Va infatti rammentato che la Corte Costituzionale⁶⁹ ha ribadito che, in virtù di un orientamento costante, "l'art. 103, secondo comma, Cost., secondo cui 'la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge', si riferisce all'ampio ambito della 'tutela del pubblico danaro'⁷⁰: ha tuttavia chiarito⁷¹ che "l'art. 103, secondo comma, Cost., nel riservare alla Corte dei conti 'le materie di contabilità pubblica' ha assunto di queste, sotto l'aspetto oggettivo, la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione e nella giurisprudenza" (si tratta dei giudizi di conto e di quelli relativi alla responsabilità amministrativa, e, in base alla successiva giurisprudenza della Corte Costituzionale, le attività che hanno ad oggetto beni già entrati nella disponibilità del soggetto pubblico, i rapporti di servizio tra ente pubblico e titolari di organi o agenti contabili, la gestione di risorse pubbliche). La Consulta ha tuttavia costantemente affermato che l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione in materia di contabilità pubblica non ha carattere cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale⁷², derivandone che "la concreta attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa richiede l'*interpositio*' del legislatore ordinario, cui competono valutazioni e scelte discrezionali che, attenendo alla politica legislativa, non sono censurabili in sede di giudizio di costituzionalità ed escludono la possibilità di sentenze additive"⁷³. Solo in una recentissima decisione⁷⁴

⁶⁹ Corte Cost., 18 aprile 2024, n. 59.

⁷⁰ *Ibidem*, richiamando le sentenze n. 169 del 2018, n. 371 del 1998, n. 185 del 1982, n. 68 del 1971.

⁷¹ Corte Cost., n. 189, dell'11 luglio 1984.

⁷² Corte Cost., n. 24, del 29 gennaio 1993.

⁷³ *Ibidem*.

(in materia di giurisdizione relativa all'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni) la Corte sembra aver preso in considerazione una matrice diversa della materia di contabilità pubblica, ritenendo che la giurisdizione in unico grado sulle determinazioni conformative dell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione non solo risponde alla esigenza che la certezza delle situazioni giuridiche ed economico-finanziarie degli enti inclusi nell'elenco annuale ISTAT non sia compromessa dal protrarsi nel tempo delle eventuali controversie o addirittura da giudicati contrastanti, "ma fa leva anche sull'evidente attinenza delle determinazioni conformative dell'elenco ISTAT «alla materia della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cost.)» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 febbraio 2022, n. 5626) e al legame tra questa materia e il quadro normativo emergente dalla riforma costituzionale del 2012, nel quale alla Corte dei conti sono state assegnate sia funzioni di controllo ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, da parte della legge n. 243 del 2012 (all'art. 20), sia la giurisdizione sul perimetro soggettivo delle stesse, da parte della coeva legge n. 228 del 2012"⁷⁵.

Alla luce delle considerazioni che precedono non sembra quindi che la previsione contenuta nella legge di delegazione soddisfi un livello minimo di precisione e determinatezza tanto da autorizzare il legislatore delegato a spostare, in virtù di un prefigurato "ampliamento", senza alcuna limitazione di sorta, tipologie di giudizio attribuiti alla competenza giurisdizionale di altri plessi magistratuali ed sottoposti alla regola del riparto effettuato in base alle situazioni giuridiche soggettive e non per blocchi di materie (si pensi ad esempio alle controversie in materia di debito pubblico, di derivati stipulati dalle pubbliche amministrazioni, di esecuzione dei contratti pubblici di appalto e di concessione, di canoni di concessione): ed anche volendo ammettere che il legislatore delegato possa accedere al criterio della maggiore prossimità (o "attinenza") di simili materie a quella di contabilità pubblica anche in ragione della individuazione della Corte dei conti quale sede più adatta a ricomporre la razionalità del sistema giurisdizionale che afferisce alle controversie che direttamente incidono sulla tenuta dei bilanci pubblici, l'estrema pochezza delle regole sul rito ad istanza di parte (escluse dal perimetro della delega) sembra inibire ogni velleità ampliativa riferibile a materie attualmente sottoposte alla cognizione di altri giudici⁷⁶.

⁷⁴ Corte Cost., n. 39, del 27 marzo 2026.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Si concorda ampiamente sulle considerazioni spese da G. COLOMBINI, op.cit., pp. 5 e 6, che afferma che "anche in materia di giudizi ad istanza di parte non c'è chiarezza perché non c'è chiarezza su che cosa il legislatore intenda per materie di contabilità pubblica.... Ed ancora c'è da chiedersi se in questa prospettiva di ampliamento dei giudizi ad istanza di parte ex art. 172 del codice, non possano allora essere legittimamente attribuite al giudice contabile le controversie in materia di debito pubblico, rimesse per retaggio storico alla

9. Le disposizioni sul controllo

L'ultimo gruppo di disposizioni contenute nell'art. 3 della legge 1/2026 riguarda modifiche alle funzioni di controllo.

La prima (comma 2 lett. o) attiene alla regolamentazione de "i procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti, nel rispetto del principio del contraddittorio, regolando i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti". In primo luogo sorprende l'uso del verbo "regolamentare" posto a fondamento dell'intervento legislativo: si tratta di una legge di delegazione la cui attuazione costituisce fonte normativa primaria, sicché il riferimento ad una regolamentazione appare tradire una certa perplessità sul contenuto della futura fonte, se di natura ricognitiva e per principi, lasciando quindi margini di flessibilità a future regolamentazioni attribuite ad organi interni⁷⁷, ovvero se si tratti di una vera e propria legificazione dei procedimenti di controllo, anche per le parti non omogenee derivanti dalla molteplicità di fonti su cui si fondano le diverse funzioni non giurisdizionali della Corte⁷⁸, che rendono impossibile tratteggiare un modello unitario di controllo. Allo stato (e tenendo conto della disposizione di cui alla lett. q) del comma 2 dell'art. 3 della legge di riforma, che prevede una delega di riordino funzionale a "razionalizzare il quadro normativo, eventualmente raccogliendo in codici o testi unici le norme attinenti all'organizzazione della Corte dei conti e quelle attinenti allo svolgimento dei procedimenti non giurisdizionali"), ed in assenza di ulteriori principi e criteri direttivi (che depone nel senso di una modifica orientata esclusivamente all'inserimento dei tre profili espressamente contemplati dalla legge delega) sono possibili alcune sintetiche osservazioni.

giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, od ancora le delibere di dissesto, attualmente rimesse, non senza contrastanti orientamenti, al giudice amministrativo, od ancora le controversie patrimoniali in materia di canoni su concessioni demaniali di beni pubblici, rimesse al giudice ordinario. Tutte fattispecie i cui effetti finanziari e patrimoniali sulle finanze pubbliche testimoniano una attinenza certa alle materie di contabilità pubblica".

⁷⁷ Si rammenta che il regolamento per l'organizzazione delle forme di controllo della Corte si fonda ancora su una deliberazione delle Sezioni Riunite 14/DEL/200 del 16 giugno 2000, più volte modificata da successivi interventi del Consiglio di Presidenza (a norma dell'art. 3, comma 62, della legge 27 dicembre 2007 n. 244, "per il coordinamento delle nuove funzioni istituzionali conseguenti all'applicazione dei commi dal 43 al 66 con quelle in atto e per il potenziamento delle attività finalizzate alla relazione annuale al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato e dei controlli sulla gestione, nonché per il perseguimento delle priorità indicate dal Parlamento ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti adotta, su proposta del presidente della medesima Corte, i regolamenti di cui all'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, necessari per riorganizzare gli uffici e i servizi della Corte".

⁷⁸ Sui controlli v. la trattazione unitaria di A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in AA.VV. (a cura di V. TENORE), *La nuova Corte dei conti (responsabilità, pensioni, controlli)*, Milano, 2022, pp. 1483 e ss.



Il richiamo al rispetto del principio del contraddittorio impone una formalizzazione legislativa delle relazioni controllore/controlato, stabilendo termini per la presentazione dei documenti, modalità di soccorso istruttorio, possibilità di presentazione di memorie, accesso agli atti di cui dispone l'amministrazione, possibile preventiva sottoposizione dello schema di referto all'amministrazione controllata, prefigurazione di atti di intervento di soggetti terzi estranei al rapporto puntuale, ma potenzialmente incisi dalle eventuali determinazioni dalla Corte (si pensi ad esempio alla partecipazione di creditori nei procedimenti relativi allo stato di dissesto degli enti locali); con la precisazione che il contraddittorio cui si allude non può avere le medesime scadenze (e quindi comportare le medesime preclusioni e i medesimi effetti in caso di sua violazione) dello stesso archetipo applicato in sede processuale. Quanto ai criteri per la costituzione e composizione dei collegi (che incidono anche sul dimensionamento delle unità organizzative deputate allo svolgimento delle funzioni di controllo e consultive) si è già detto *supra* (par.4) con particolare riferimento alla armonizzazione delle competenze tra Presidente della corte, presidenti territoriali e Consiglio di Presidenza. In ultimo desta perplessità il richiamo alla individuazione dei casi di riservatezza e pubblicità degli atti: se questo, come sembra, debba essere un criterio da osservare nella fase istruttoria (con evidente esclusione delle parti in gioco, perché la piena applicazione del principio del contraddittorio presuppone necessariamente la massima reciproca trasparenza), sembra allo stesso tempo essere preclusa ogni forma di sottrazione all'accesso ed alla pubblicità degli atti una volta consumato l'esercizio della funzione (per la naturale destinazione degli stessi provvedimenti a soggetti pubblici, se non al Parlamento, per i quali varrebbero le generali regole previste dall'ordinamento relative agli obblighi di trasparenza e all'esercizio dell'accesso documentale e soprattutto dell'accesso civico).

La seconda previsione attiene alla disciplina (cambia qui il verbo) del controllo concomitante "di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, prevedendo che esso sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e abbia a oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese e stabilendo un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei provvedimenti adottati nell'esercizio di tale funzione". Si tratta di una disposizione che incide sull'esercizio del controllo concomitante che può essere richiesto solo dalle amministrazioni destinatarie della medesima attività (Governo e Camere comprese) e solo per determinate categorie di piani, programmi e progetti, e quindi sottratto alla iniziativa e alla programmazione della Corte: sembra evidente che, in questo caso, la legge prefiguri una limitazione della indipendenza della Corte dal Governo/amministrazione, in possibile violazione dell'art. 100 comma



4 della Costituzione, potendo questo scegliere se assoggettare al controllo o meno determinate attività (la cui stessa classificazione appare inutile, non essendo appunto più obbligatoria quel tipo di funzione). E' peraltro vero che il controllo concomitante è diverso da quello preventivo di legittimità e successivo sulla gestione, assume morfologie atipiche e più orientate alla collaborazione/correzione che alla repressione/rilievo, e appartiene a quegli istituti che il legislatore ordinario può prevedere in quanto non può reputarsi a lui preclusa l'introduzione di forme di controllo diverse ed ulteriori rispetto a quelle puntualmente previste negli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma, e 130 della Costituzione, purché per esse sia rintracciabile un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati⁷⁹. Tuttavia se il controllo concomitante ha una ragione di essere nel nostro ordinamento, è in funzione comunque della tutela di interessi protetti e ascrivibili alle funzioni della Corte (quale organo neutrale nello svolgimento del controllo, dedito alla tutela di interessi dello Stato/comunità), non quale ausiliario dell'attività amministrativa: non può quindi essere rimessa al controllato la facoltà di scegliere se sottoporsi o meno all'*audit*, ed alle conseguenti misure correttive, dotate da un certo grado di effettività nei suoi confronti,

In ultimo la delega prevede (art. 3, comma 2, lett. s) che siano individuati gli "atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20": la disposizione ha suscitato immediate reazioni negative⁸⁰, non solo per la consueta asfissia di principi e criteri direttivi, ma perché essa appare addirittura contraria al canone dell'efficienza in quanto reintroduce il controllo preventivo di legittimità per gli atti degli enti locali la cui la drastica riduzione fu disposta proprio per favorire l'efficienza amministrativa. La legge compie quindi "una scelta diametralmente opposta, invocando distonicamente lo stesso principio. Se l'efficienza è rapportata alla contrazione dei tempi dell'azione amministrativa e della produzione di effetti dei relativi atti, come sostengono diffusamente il legislatore e la giurisprudenza amministrativa, nulla è mutato rispetto allo scenario del 1994, posto che il superamento del controllo preventivo di legittimità condiziona l'efficacia dell'atto amministrativo e, dunque, non è consentaneo all'efficienza amministrativa"⁸¹.

⁷⁹ Cfr. Corte Cost., 470/1997 cit.

⁸⁰ La Corte dei conti, Sezioni riunite, nel parere 4/2025 ha rammentato che la disposizione pone molti dubbi di costituzionalità in quanto tesa a reintrodurre il controllo preventivo abrogato a seguito della riforma di cui alla legge costituzionale 3/2001.

⁸¹ S. FOÀ, *op.cit.*, p. 64.

I presidi territoriali*

di Marina D'Orsogna

(Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Teramo)

e Gianmarco Cialone

(Dottore di ricerca, Università degli Studi di Teramo)

Sommario

1. L'organizzazione come dimensione costitutiva della funzione. - 2. La crepuscolare (?) articolazione organizzativa della Corte dei conti. - 3. All'alba di un ripensamento organizzativo, tra accenni e delega al Governo. - 4. Conclusioni: l'organizzazione come presidio di legalità sostanziale.

Abstract

The law of 7 January 2026, no. 1 – better known as the “legge Foti” after the name of the first signatory of the initiative, a Member of Parliament at the time, which has been scrutinised thus far (and beyond), also involves, with its spirit of reform, the (administrative) organisation of the accounting institution. Article 3, which we will examine in greater detail in the following paragraphs, contains a delegation to the Government regarding the reorganisation and restructuring of the functions of the Court of Auditors.

Although the aim of this paper is to explore the legislative intentions of the entity delegated by the parliamentary body specifically regarding the issue of organisation, between the feared law and the hoped-for law, it is worth noting that the legislator has combined in a single moment of reflection the issue of the structural organisation of the institution (reorganisation) with that of its administrative activity (reorganisation of functions). This is because the two form a continuum in public action; a “whole that holds together”.

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



1. L'organizzazione come dimensione costitutiva della funzione.

La fenomenologia (dell'aspetto organizzatorio) della Amministrazione pubblica è concetto complesso e intersecante diverse dinamiche (dialettiche) tra (soggetti che formano gli equilibri tra) poteri. La cristallizzazione giuridica primaria (e diretta) la riscontriamo nel combinato disposto degli artt. 97 e 98 della Costituzione, la quale – *stricto sensu* – dedica «espressamente alla pubblica amministrazione, tutti titoli della seconda parte»¹, a cui però sono collegati i principi fondamentali iscritti nella prima (come, ad es., su tutti i cardini guida scolpiti nell'art. 3 Cost. e nell'art. 5 Cost.)².

E questo perché, se è vero che lo Stato tende a diventare, come dice C. Schmitt, «l'autorganizzazione della società» allora è necessario tenere a mente – da un lato – la significatività che il dettato costituzionale «annette [...] all'attività amministrativa e dall'altro, il collegamento che essa manifestamente stabilisce tra pluralismo sociale (art. 2) e policentrismo organizzativo (art. 5), [di talché] è lecito parlare delle organizzazioni amministrative come di una delle forme di esercizio della sovranità popolare (art. 1), che è riconoscimento idoneo a conferire legittimazione alla amministrazione, e quindi ad accrescere la forza e la penetratività, ma anche a porre le condizioni ed a definire i limiti della legittimazione stessa»³.

L'organizzazione, nelle parole del Nigro, quindi, è diretta discendenza della sovranità irradiata dal popolo, supremo ente della Repubblica (pluristrutturata⁴ e pluriclasse⁵). In questo senso, quindi, l'organizzazione attiene sia alla dimensione dell'ordinazione della complessità (enucleata nella realtà sociopolitica e quindi strumento per una sua inteliezione e conseguente governo – degli eventi), sia a quella

* Sebbene il lavoro sia il frutto di una riflessione condivisa, tuttavia sono da attribuire alla prof.ssa Marina D'Orsogna i paragrafi 1 e 4, e al dott. Gianmarco Cialone i paragrafi 2 e 3.

¹ Purtuttavia, è giusto segnalare che «la costituzione è coestensiva all'amministrazione (la copre tutta); l'amministrazione è coestensiva alla Costituzione (ossia, in tutta la Costituzione c'è – anche – una dimensione amministrativa)», sicché «tutta la Costituzione, in pratica, si occupa direttamente o mediamente dell'amministrazione e quindi [...] l'intero assetto dei pubblici poteri dal punto di vista dell'amministrazione». Si potrebbe dire, quindi, che «progredendo, il discorso interpretativo sugli enunciati costituzionali arriva ad accorgersi che essi coprono (in qualche modo) tutta l'amministrazione; e che nel contempo (quasi) tutti gli enunciati costituzionali celano una dimensione amministrativa». Cfr. U. ALLEGRETTI, *Enunciati costituzionali ed amministrazione*, in G. MARONGIU, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia e amministrazione. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Milano, 1992, p. 39 ss., cit. 42-43.

² Cfr. F. BENVENUTI, *Il ruolo dell'amministrazione nello Stato democratico contemporaneo*, in *Scritti Giuridici*, Vol. V, Milano, 2006, p. 3927 ss.

³ Così M. NIGRO, *Amministrazione pubblica (organizzazione giuridica dell')*, voce, in *Enc. giur. Treccani*, II, Roma, 1988, p. 5.

⁴ Secondo la definizione di C. FORTE, M. PIERONI, *Ancora a margine sulla sentenza n. 80/2021 della Corte costituzionale*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 2 novembre 2021, p. 1 ss., cit. 28.

⁵ Secondo la celebre espressione di M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, I ed., 1986.



dell'attuazione della funzione amministrativa⁶, in senso stretto. Di fatti, richiamare il lemma amministrazione pubblica significa pensarla nella sua duplice composizione quale «espressione [che] indica il complesso di soggetti, di uffici, in generale di figure organizzative che svolgono attività di pubblica amministrazione (nozione soggettiva o organizzativa o strutturale)», ovvero quale indicazione «di questa [stessa] attività (nozione oggettiva o funzionale)»⁷ (laddove per funzionale richiamiamo la teoria della funzionalizzazione amministrativa espressa da Giannini). È bene, in definitiva, notare come per la dottrina più accorta, la sfumatura dell'amministrazione come organizzazione e amministrazione come attività siano delle endiadi, cioè entità conviventi⁸ in un'unica dimensione ontologica e consequenziali in una dimensione teleologica: la funzionalizzazione dell'azione (o dell'operazione) amministrativa⁹.

Essi sono «due aspetti dello stesso fenomeno. La organizzazione, qualunque organizzazione, non si contrappone all'attività, ma è il momento di predisposizione, coordinamento, razionalizzazione ed anche indirizzo dell'attività. Si realizza con una sorta di continuità tra organizzazione e attività per cui diventa difficile porre concretamente il confine fra di esse»¹⁰.

Una matrice esogena (del fenomeno organizzatorio riflesso) all'Amministrazione pubblica, quale organo complesso dello Stato (transustanziazione cioè degli assetti sociali, o meglio dei bisogni sociali collegati all'interesse pubblico da garantire)¹¹,

⁶ Cfr., F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2009, p. 57-100.

⁷ M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, op. cit., p. 1.

⁸ In primo luogo «l'una si definisce mediante l'altra, anche se le aree delle due nozioni non combaciano esattamente, perché l'organizzazione amministrativa non svolge solo attività amministrativa e perché non tutta l'attività è svolta dall'organizzazione amministrativa», M. NIGRO, *ibidem*.

⁹ Cfr., M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, il quale declina la funzione amministrativa, come ogn'altra funzione, alla «rilevanza giuridica non del solo atto, ma dell'intera attività sotto il profilo dell'attitudine dei mezzi scelti al fine giuridico da conseguire», p. 84, come riportato da F. MERLONI, op. cit., p. 61. F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, voce, in *Enc. del dir.*, VI, Milano, 2002, p. 75-112, spec. 77; F. BENVENUTO, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 2006, p. 1117 ss.; G. DI GASPARE, *Organizzazione amministrativa*, in *Amm. in cammino*, 29 gennaio 2021, p. 1 ss.; D. D'ORSOGNA, *Contributo allo studio dell'operazione amministrativa*, Napoli, 2005, il quale, individua il risultato con una valenza molteplice, «come elemento di conformazione e funzionalizzazione dell'operato della pubblica amministrazione verso il soddisfacimento delle istanze sociali, sia soprattutto, come criterio interpretativo delle regole di comportamento dell'amministrazione in modo da giungere alla individuazione di quella (applicabile alla fattispecie concreta) che possa assicurare (la vigenza di) un assetto di interessi accettabile (oltre che da un punto di vista di legittimità formale, anche) da un punto di vista della giustizia sostanziale», cit. p. 176. Cfr., sul punto anche L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove autonomie*, 2, 2012, p. 197 ss.

¹⁰ M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, op. cit., p. 1. Sul concetto di coordinamento come *ars governandi* della complessità sociale («governo delle fattispecie sociali complesse», si v. G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, p. 181 ss., cit. 184.

¹¹ «Tutta la vita della collettività è accompagnata da amministrazioni e da attività amministrative, le quali debbono quantitativamente e qualitativamente adeguarsi alle varie e mutevoli esigenze di vita di quelle collettività», M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, op. cit., p. 2.

definibile come "un'amministrazione come fenomeno sociale"; ed una endogena (come creazione delle condizioni (interne) per la preparazione, la produzione e l'estrinsecazione dell'attività amministrativa, di cui il procedimento risulta momento paradigmatico verso «la manifestazione essenziale dell'azione»¹²¹³.

Nella prima sfumatura, perciò, l'amministrazione «tende sempre più a stabilire rapporti «istituzionali» con la società. Essa tende a costituirsi, anzi, come una delle forme di organizzazione e di espressione di questa società, a sciogliersi per così dire in essa (dall'amministrazione-apparato all'amministrazione-comunità)», sovente anche in modo confuso e disarticolato¹⁴. E quindi, l'organizzazione «come complesso di regole che predispongono le condizioni per lo svolgimento di attività finalizzate alla decisione amministrativa, è strumentale rispetto al vero momento di emersione giuridica del potere amministrativo: l'adozione dell'atto che ha effetti conformativi delle situazioni giuridiche del cittadino interessato»¹⁵.

Dunque, in questa visione, «l'organizzazione costituisce [...] il 'retrobottega' dell'azione amministrativa». Ma se dunque «l'organizzazione 'concorre' alla cura di un interesse pubblico»¹⁶, e si compendia e corrisponde (nell'intima dialettica) con l'azione amministrativa alla quale da inizio, allora l'organizzazione (come fenomenologia dell'ordinazione della complessità e del suo governo) si rapporta con la (ed alla) nozione proteiforma e «polisenso»¹⁷ di funzione, la quale, senza entrare troppo nel dettaglio a causa dell'economicità connessa al presente lavoro, può essere richiamata nella sua triplice sfumatura¹⁸.

¹² Cfr., M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo*, voce, in *Enc. del dir.*, IV, Milano, 1959, p. 157 ss., cit. 168.

¹³ Richiamando il BENVENUTO, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, op. cit., si può ben rammentare come il procedimento sia, inteso, come cioè «manifestazione sensibile della funzione, in modo di esternazione cioè del farsi dell'atto» (p. 1126). Quando cioè si pensa «alla funzione, da un lato, come allo sviluppo del potere in un atto e, dall'altro, al procedimento come alla storia causale dell'atto» si riesce a ben dire che «il procedimento è la storia della trasformazione del potere in atto, storia segnata da tutta la serie degli atti necessari per il risolversi del potere in una realizzazione concreta. Sotto il profilo oggettivo, dunque, il procedimento è manifestazione della funzione, così come l'atto è la manifestazione del risultato di quella funzione. E, come la funzione è il suo contenuto, esso è dunque la forma della funzione», «forma sensibile della funzione e non puramente la sua forma come modo di essere» (p. 1127), «espressione tipica della funzione amministrativa» (p. 1133).

¹⁴ E tuttavia, per l'A., il pluricentrismo è «il principale metodo di realizzazione di questa compenetrazione, ma la sua efficacia dipende soprattutto dall'impatto di uno strettissimo collegamento rappresentativo tra il gruppo sociale e i titolari degli uffici che compongono la organizzazione giuridica del gruppo stesso». Il venire meno di tale nesso di unità, stante la separazione tra amministrazione e politica e l'assenza di altre metodologie di trasfusione dei bisogni, impedirebbe un consimile intimo collegamento società amministrazione, anche se rintracciabile nei moduli e negli strumenti della c.d. «democrazia amministrativa» (la partecipazione al procedimento). M. NIGRO, *Amministrazione pubblica*, op. cit., p. 6.

¹⁵ F. MERLONI, *Organizzazione amm.*, op. cit., p. 60.

¹⁶ Ivi, p. 61.

¹⁷ Cfr., F. BENVENUTI, *Semantica di funzione*, in *Scritti giuridici*, Vol. V, Milano, 2006, p. 3877 ss., cit. 3877.

¹⁸ Ivi, p. 63, il quale declina il nucleo della funzione in sottogruppi, quali, funzione-scopo; funzione-compito; funzione-ufficio.



Per quel che qui interessa, in definitiva, però, soccorrono le parole del Benvenuti, quando scolpisce con chiarezza incontrovertibile che «sotto il profilo obbiettivo, dunque, la funzione è un momento della concretizzazione del potere in atto: un momento» connotato di particolare unitarietà; la funzione-compito, da un punto di vista obbiettivo (nella sua dimensione di «attività nel suo modo di essere pregiuridico»¹⁹) «intanto, vuol dire che il potere e così la modificazione giuridica astrattamente preordinata, assuma una effettività reale, si adegua cioè ad una realtà, nei cui confronti diviene operante, trasformandosi in un atto: il quale è, infatti, l'applicazione puntuale di un potere ad una realtà», il cui concretizzarsi («concretarsi») del «potere in un atto non è mai [tuttavia] così istantaneo che tra il potere e l'atto, che ne è l'espressione, non vi sia almeno uno *jatus*». Questo, si potrebbe dire, interregno (che separa l'istantaneità tra potere e atto), questo «momento del potere, questo differenziarsi del potere, questo farsi dell'atto, che ha già dunque una sua precisa individualità giuridica oltre che logica e reale io la chiamo funzione»²⁰. È la declinazione del nucleo funzione-compito²¹ della stessa.

L'azione amministrativa è il profluvio, lo "svolgersi", «nel passaggio dalla situazione potenziale [...] alla situazione effettuale (la cura di interessi pubblici)»²² che nella dimensione dell'organizzazione trova una formulazione concreta ed attuale. Laddove, in questa dimensione, «l'essere l'attività volta ad un fine [...], evoca la notizione di funzione, intesa «nel suo senso originario, di «*deputatio ad finem*»»²³. E quindi come attività, collegata all'interesse pubblico perseguito dall'ordinamento (*recte*: dalla legge), per cui l'articolazione operativa dello Stato (la Amministrazione pubblica, tramite la strutturazione dei suoi 'agenti' in uffici) è finalizzata a perseguire, concretizzando il potere astratto²⁴, in realtà giuridica concreta (l'atto) e, dunque, nel risultato atteso (ovvero «a rendere «funzione» (nel senso stretto di

¹⁹ F.G. SCOCA, *Attività*, op. cit., p. 77.

²⁰ F. BENVENUTO, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, op. cit., p. 1119 ss.

²¹ F. MERLONI, *Organizzazione amm.*, op. cit., p. 63, quale la definisce come «l'attività necessaria al perseguimento dello scopo. Nel passaggio dalla definizione della finalità generale al compito le attività di esercizio della funzione si scompongono, si articolano. Ogni funzione-scopo consiste in una pluralità di attività (funzioni-compiti) che concorrono al raggiungimento dello scopo. Attività che potranno essere distribuite tra «uffici»», acquistando la realtà giuridica grazie allo strumento dell'attribuzione (delle competenze).

²² Cfr., F.G. SCOCA, *Attività*, op. cit., p. 77.

²³ F.G. SCOCA, *ibidem*, come anche scolpito da M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, voce, in *Enc. del dir.*, III, Milano, 1958, p. 988 ss., cit. 989. D'altronde, «il vincolo generico di ogni potere, pubblico o privato, discrezionale o vincolato, in quanto il potere medesimo è ordinato ad un fine, cioè è una funzione», M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, 1950, cit. p. 280. In sintesi, definitivamente, si può dire che «la funzione può allora definirsi come il concretarsi del potere o della potestà, attraverso gli atti formalizzati dal diritto, nella realizzazione del fine o nel soddisfacimento dell'interesse perseguito», F. MODUGNO, *Funzione*, voce, in *Enc. del dir.*, VIII, Milano, 1969, p. 301 ss., cit. 311.

²⁴ Per un viaggio sulla "storiticizzazione" del potere si v. R. FERRARA, *Il "posto" del diritto amministrativo fra tradizione e globalizzazione*, in *Dir. e soc.*, 2004, 2, p. 139 ss.

attività idonea ad un fine) l'attività amministrativa»²⁵. Laddove, nella nuova interpretazione, il raggiungimento dello stesso avrebbe un collegamento diretto col principio del buon andamento²⁶.

A tale tenore, «le strutture di diritto pubblico interessate, peraltro [...] rinvencono ormai addirittura sul piano ontologico, alla luce dei principi generali dell'ordinamento, la giustificazione della propria esistenza nel «raggiungimento di risultati pratici che devono essere nel complesso tali da consentire la soddisfazione dell'interesse pubblico concreto perseguito che altro non può essere che il fine determinato dalla legge»²⁷, sicché «come complesso di mezzi per la cura degli interessi generali, l'organizzazione è «modellata» sugli interessi che deve curare, e quindi necessariamente dipende, nella sua concreta configurazione, dal tipo di interessi che sono considerati (che valgono) come generali. Il sistema degli interessi (dai più generali – e politici- a quelli settoriali o di raggio ancora più ristretto) – o, che è lo stesso dei fini del gruppo (perché i fini non sono che la consapevolezza degli interessi) esprime la sua massima ed immediata validità (vigenza) nel pretendere una «propria» organizzazione, un'organizzazione che sia idonea a concretarli e ad attuarli»²⁸.

L'organizzazione, nel suo essere «una presa di coscienza dei fini, una prefigurazione dell'attività ispirata a quei fini o, meglio ancora, come un modo di essere, un inizio dell'attività stessa»²⁹ non può essere considerata come «un corpo estraneo e sovrapposto rispetto al territorio delle relazioni e delle ragioni di vita del gruppo, ma è uno sviluppo logico di esse e si pone nei loro confronti quale elemento integratore e potenziatore»³⁰. In definitiva, l'organizzazione (dimensione amministrativa dell') non solo si pone come momento pre-giuridico dell'attività amministrativa preposta alla cura dell'interesse concretato dalla legge (principio di funzionalizzazione)³¹, poiché

²⁵ M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, op. cit., p. 989.

²⁶ Cfr., sul punto imprescindibilmente si v. A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2024, p. 349 ss.; si v. anche L. IANNUCCILLI, A. DE TURA, *Il principio del buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Nota introduttiva*, in *Cortecostituzionale.it*, Studi e ricerche, ottobre 2008; M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Aa. Vv., Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Napoli, 2020, p. 4845 ss.; S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Giustiziaamministrativa.it*, 1 gennaio 2022, p. 1 ss.; G. PIPERATA, L. SALTARI, A. SANDULLI, *Il ritorno del servizio alla comunità come munus publicum*, in *Munus. Rivista giuridica*, 1, 2020, p. V ss.; E. GUARNIERI, *Il principio del risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. amm.*, 4, 2023, p. 823 ss.; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *www.giustiziaamministrativa.it*, 2023, p. 1 ss.

²⁷ Cfr., M.R. SPASIANO, *Punti di riflessione in ordine al rapporto tra organizzazione pubblica e principio di legalità: la «regola del caso»*, in *Dir. amm.*, 1, 2000, p. 131 ss., cit. 136.

²⁸ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op.cit., p. 117.

²⁹ Ivi, p. 118.

³⁰ Ivi, p. 117.

³¹ «il fenomeno organizzativo è invece inteso in tutta la sua ampiezza e nel suo attuare «valore» se [...] si ravvisa la ragion d'essere dell'organizzazione ed il denominatore comune, il carattere qualificatore dei fatti



«la decisione organizzativa si rivela [...] decisione d'inizio attività»³², ma crea le condizioni per la migliore enucleazione della funzione³³ e la sua transustanziazione in attività amministrativa³⁴ e, in fine, in atto amministrativo (dunque, nel risultato)³⁵.

Una catena di nessi derivatori i quali affondano nel nucleo della territorialità³⁶, sia perché è lì che l'azione ricade (e da cui trae le sue esigenze)³⁷, e sia perché «il fulcro del fenomeno organizzatorio, particolarmente nel campo giuridico, è nell'attività d'organizzazione, e ciò non solo nel senso elementare che l'organizzazione è inscindibilmente legata a quell'attività che, dopo averle dato vita, la alimenta continuamente e continuamente la trasforma per adattarla ai mutevoli bisogni della

d'organizzazione, nella cura dell'interesse altrui» M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 114. Sul tema soccorre anche F. MERLONI, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, op. cit., p. 67, quando spiega come «il rilievo giuridico [...] dato alle scelte organizzative costituisce una sorta di «funzionalizzazione» dell'organizzazione, parallela al processo di funzionalizzazione (nel procedimento) dell'attività. Sono entrambe processi che danno rilevanza giuridica a ciò che sta «dietro» e «prima» dell'atto amministrativo, un dietro e un prima normalmente irrilevanti nel diritto privato, ma che acquistano rilevanza nel diritto pubblico perché sono strumenti di progressiva definizione dell'interesse pubblico (da astratto, potenziale, a concreto, attuale) e di delimitazione del potere».

³² Così, M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit. p. 118.

³³ Il concetto di organizzazione come migliore definizione degli assetti organizzativi tra comparti interni all'Amministrazione preposta alla cura dell'interesse concreto è visto anche come fattore ordinativo delle relazioni tra comparti amministrativi (o tra diverse Amministrazioni convergenti nella cura di un interesse ovvero di più interessi collegati). Di fatti, lo stesso procedimento amministrativo (atto costituito dal provvedimento il quale viene «preceduto e seguito da [una sequela di] atti strumentali», ovvero «di "momenti" - intesa in tal senso ciascuna unità temporale, nella quale si concreta un atto singolo della serie» deputato al raggiungimento di un fine, secondo A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1964, cit. p. 36-37) «da una parte, è attività, o forma di attività, dall'altra ed insieme è coordinamento (azione coordinata) di uffici (cioè, di competenze, d'interessi), quindi organizzazione». Cfr., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 123-124.

³⁴ Secondo M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, op.cit., p. 988, «Con «attività amministrativa» si indica innanzitutto una categoria dell'agire di un operatore giuridico, che si qualifica per il solo fatto di avere per contenuto l'amministrare. In questa accezione [...], per ciò che concerne l'amministrazione pubblica, essa si suole identificare con la nozione di «amministrazione in senso oggettivo», ossia con una delle funzioni fondamentali dei pubblici poteri in generale, dello Stato in ispecie». Dice A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, op. cit., p. 12, che «L'esistenza di una determinata organizzazione, con la conseguente distribuzione di attribuzioni tra i vari organi» è, in definitiva, il presupposto dell'azione amministrativa come «diretta conseguenza di questa sistematica ripartizione di attribuzioni, l'organico ordine procedurale, che ne risulta nello sviluppo dell'azione dell'ente». L'azione amministrativa (*recte*: l'azione «dello Stato, e in genere, degli enti pubblici»), si estrinseca tramite «La ripartizione delle diverse funzioni [intese come attribuzioni di competenze in relazione ad un potere, *n.d.r.*] tra i vari organi, e la specificazione delle attribuzioni di questi, in seno all'organizzazione dello Stato e degli enti minori», che ne forma un presupposto per l'agire.

³⁵ La doverosità dell'azione amministrativa non si esaurisce nell'esercizio del corrispondente potere, ma si proietta verso un più penetrante e caratteristico lavoro «consistente nella migliore soddisfazione dell'interesse affidato alle sue cure», cfr. M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 75.

³⁶ Sul punto si v. L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove Autonomie*, 3, 2021, p. 551 ss.

³⁷ Per un punto di vista più ampio, che corrisponde alla lettura degli strumenti amministrativi di 'governo della complessità', sia consentito un rimando a M. D'ORSOGNA, *Programmazione strategica e attività decisionale della Pubblica Amministrazione*, Torino, 2001.



collettività, ma nel senso più impegnativo che la struttura prodotta non è che l'aspetto effettuato (meglio, del farsi) d'organizzazione». Detto altrimenti, l'organizzazione si assume «*come struttura differenziata nel seno della comunità giuridica e sociale, struttura mediante la quale si esprime un particolare modo di essere di essa comunità (una sua forma giuridica)*»³⁸, diventa un moltiplicatore (dei bisogni) ed un adesivo (alle peculiarità) del territorio³⁹.

È sul territorio che l'Amministrazione affonda le radici e da cui trae stimoli; la sua dimensione organizzatoria l'accompagna poiché «è proprio dell'organizzazione di consentire di raggiungere gli scopi sociali «con un adeguato minimo di lavori e di costi»», fornendo (all'Amministrazione) «la misura della realtà sostanziale che attraverso di essa si è inteso assicurare e far vivere, l'organizzazione incanala l'attività, la costringe a quella misura, ne costituisce la guida immanente. Appunto perché modellata sugli interessi che deve curare, l'organizzazione reagisce su tali interessi e ne influenza la realizzazione, assumendo una funzione attiva e direttiva nell'intero processo di soddisfazione di essi»⁴⁰. Organizzazione-attività-interessi (quindi funzione) è una struttura unitaria e tetragona, «un processo continuo [...] nel quale risalta la strumentalità (nel senso complesso e creativo delineato sopra) dell'organizzazione»⁴¹.

2. La crepuscolare (?) articolazione organizzativa della Corte dei conti

Le riflessioni sin qui svolte forniscono la scorta su cui la dottrina più autorevole ha concepito «l'Amministrazione come fatto organizzatorio»⁴², sottolineando come questa sia imprescindibile per garantire il buon andamento (in senso organico) dei pubblici apparati⁴³. Ove, infatti, l'Amministrazione «non sia dotata di un'organizzazione adatta a garantire l'effettivo esercizio [delle sue] potestà»⁴⁴

³⁸ Così è scolpito da M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 109.

³⁹ «se si assume l'organizzazione (esclusivamente) come modulazione dell'autorità, come ordinamento, limitazione, ripartizione di questa, la si distacca completamente dal corpo sociale, dalle sue esigenze, dalle sue ragioni e relazioni di vita. [...] la si colloca, insomma, in posizioni di «disponibilità» e di «neutralità» rispetto all'intrecciarsi ed al contrapporsi delle forze e dei fini sociali», cfr., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op.cit., p. 113.

⁴⁰ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op. cit., p. 119. Sul rapporto tra organizzazione amministrativa e bisogni del territorio, G. ABBAMONTE, *Programmazione economica e pianificazione territoriale, voce*, in *Enc. del dir.*, II, Milano, 1998, p. 804 ss.; si v. anche N. LONGOBARDI, *La posizione istituzionale dell'amministrazione pubblica in Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 12 maggio 2017.

⁴¹ M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice*, op.cit., p. 121.

⁴² L'espressione (ed il ragionamento dischiuso) è di G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, cit. p. 369.

⁴³ Cfr., ex multis, R. FERRARA, *L'interesse pubblico al buon andamento delle pubbliche amministrazioni: tra forma e sostanza*, in *Dir. proc. amm.*, 1, 2010, p. 31 ss.

⁴⁴ Cfr., M. PIERONI, *Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna. Esercizio 2021, relazione*, Bologna, 15 luglio 2022, cit. p. 29. Condizione che chiama in causa anche l'altro connotato che regge il



verrebbe meno l'*ethos* della sua stessa funzione (-scopo).

Ad ogni buon conto, il razionalizzarsi della strutturazione articolare della Corte dei conti, sul territorio, ha proceduto attraverso un moto pendolare tra moduli di controllo (dal carattere 'a fisarmonica')⁴⁵ affidati alla funzione (*omnia*) di «organo generale di controllo delle finanze pubbliche, collocato in posizione di rapporto diretto di ausiliarità con il Parlamento e di affermata indipendenza dal Governo, al fine di garantire la correttezza della gestione delle risorse e di consentire, attraverso il riscontro dei fenomeni finanziari al di fuori di ogni influenza da parte delle forze politiche, la conoscenza dei risultati della gestione del bilancio dello Stato, e, di conseguenza, l'adozione consapevole dei programmi di politica economica e finanziaria»⁴⁶.

Una funzione, costituzionalmente attribuitagli, esercitata tramite il doppio corno del controllo sugli atti della legislazione onerosa (gestione, bilanci e rendiconti, *ex art.* 100 Cost.) e sulle attività (giurisdizione, *ex art.* 103 Cost.). E se in principio, all'alba

fattore organizzatorio, ossia il c.d. nesso risorse-funzioni per il quale, ad ogni funzione (scopo, attività) attribuita all'Amministrazione (o agli enti locali) deve corrispondere un' *adeguata* dotazione finanziaria, strumentale al suo finanziamento.

⁴⁵ Per il quale principio al mutare delle esigenze politico-sociali-economiche, del ciclo temporale, risulta migliore un tipo di controllo a discapito di un altro. Si v. G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2019, p. 741 ss. D'altronde, con lo stesso bradisismo imposto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la legislazione è rervenuta per ricurvare il ruolo dei controlli della Corte alle supreme ed indefettibili priorità economiche collegate alle esigenze di ripresa e consolidamento della ripartenza economica. Cfr., A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, Editoriale, in *Riv. Cor. cont.*, 5, 2021, p. 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *La Corte ai tempi del "Recovery plan" tra controllo e giurisdizione*, in *Bilancio, comunità e persona*, 2, 2021, p. 11 ss.; C. PAGLIARIN, *I controlli della Corte dei conti e la riforma della pubblica amministrazione nella stagione del PNRR. Una introduzione*, in *Bilancio, comunità e persona*, 1, 2023, p. 64 ss. Come giustamente 'periodizzato' temporalmente da M.T. POLITO, *Il ruolo della Corte dei Conti al servizio della comunità nelle evoluzioni delle sue funzioni. Le funzioni di controllo*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2022, p. 25 ss., in «almeno tre distinti periodi»: «il primo, fino all'avvento della Costituzione, caratterizzato dall'entrata in vigore del t.u. n. 1214/1934», il secondo «che va da 1994 fino al 2011, caratterizzato dall'avvento delle leggi nn. 19 e 20/1994, [è] interessato da ampie riforme, con una radicale riduzione del controllo preventivo di legittimità ai soli atti tassativamente determinati e con il trasferimento del controllo ad un momento successivo, rispetto all'adozione dei provvedimenti, indirizzato a valutare la gestione con parametri aziendalistici», ed un terzo – anticipato dalla legge n. 266/2005, art. 1, cc. 166 ss., fortemente incentrato sullo scrutinio capillare delle gestioni di bilancio e rendiconto degli enti locali e delle aziende sanitarie, poi cristallizzato, con un respiro più ampio, con il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, attuativo dell'art. 20 della legge organica 23 dicembre 2012, n. 243 (a sua volta) attuativa delle disposizioni di cui al comma sesto, dell'art. 81 Cost. come novellato dalla legge cost. 1° aprile 2012, n. 1. Ultimo periodo che ha rilanciato i controlli preventivi «finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio» (cfr. p. 28), specularmente rispetto a quanto intervenuto nella precedente fase storica (quella che ha emanato, in sintesi, la legge n. 20/1994) mirante a subordinare l'attivazione dei controlli preventivi rispetto (ai preferiti, per motivi di celerità ed efficienza) ai controlli di tipo successivo. Sul punto non si può non rimandare ad A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 1972, p. 575 ss. Sul tratto "multipurpose" dei controlli si v. S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, p. 374 ss.

⁴⁶ M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Dem. e dir.*, 3-4, 2011, p. 39 ss., cit. 40.



della sua istituzione il 14 agosto del 1862, tramite il regio decreto n. 800, la ramificazione (e, dunque, l'attuazione delle funzioni) della «Corte dei conti del Regno d'Italia»⁴⁷ era circoscritta a tre sezioni (una di controllo e due giurisdizionali) con base a Roma, il quadro si è fatto più complesso con l'evoluzione dell'assetto istituzionale d'Italia (sebbene nel solco di «una lunga continuità»)⁴⁸. Lungo questa dorsale il carattere generale della funzione-compito è mutato in corrispondenza della speculare evoluzione organizzativa territoriale della Corte, restituita tramite un gioco di specchi basato sul costruirsi degli assetti di istituzionali legati al (movimenti di) decentramento, della finanza pubblica e delle funzioni affidate agli enti sussidiari⁴⁹.

All'apice, del disegno estrinsecativo l'autonomia regionale⁵⁰, si arriva con la riforma costituzionale (legge del) 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della seconda parte Cost.) che trova concretezza tramite la successiva legge di attuazione 5 giugno 2003, n. 131, istitutiva delle Sezioni regionali di controllo «alle quali è assegnato il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi delle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni»⁵¹.

Con l'opera di decentramento Istituzionale tramite l'attuazione del disegno costituzionale (artt. 5, 114 e 118 – che riconosce dignità alle c.d. Autonomie), si corrisponde un processo di moltiplicazione dei centri pubblici di spesa, attagliando «la platea di controlli di spettanza della Corte dei conti [...] all'intero orizzonte della finanza pubblica»⁵². Questo fattore, unito «all'esigenza di avvicinare al cittadino il

⁴⁷ Così l'art. 1 del citato Regio Decreto.

⁴⁸ Cfr., U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei Conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Riv. Cor. Conti*, 3-4, 2013, p. 506 ss., p. 512.

⁴⁹ Cfr., A. POLICE, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e attribuzioni regionali: la parabola dell'eguaglianza*, in R.CAVALLA PERIN, A. POLICE, F. SAITTA (a cura di), *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, vol. I, Firenze, 2016, p. 67 ss.

⁵⁰ Nota A. GRASSELLI, *Autonomia regionale, unità della Repubblica, principio di uguaglianza: il ruolo della Corte dei conti, relazione al convegno 2 a Rassegna di diritto pubblico dell'economia - Varese 24-26 maggio 2018*, www.giustiziaamministrativa.it, p. 1 ss., che «L'evoluzione ordinamentale in un primo momento mostra un'oscillazione tra un modello dualista Stato – Regioni, con l'affacciarsi di un neocentralismo regionale, ed un modello che guarda ad un pluralismo autonomistico (leggi 142/90 e 81/91). Sul finire degli anni Novanta, sulla scia delle riforme volte alla semplificazione dell'azione amministrativa, ma soprattutto dietro la spinta di istanze autonomistiche (nelle forme più radicali vagheggianti anche progetti di secessione), il percorso verso l'affermazione di una più ampia autonomia regionale subisce una decisa accelerazione. In attuazione della legge n. 59/97, si trasferiscono alle Regioni una quantità di funzioni di pertinenza dello Stato, con una operazione di dubbia copertura costituzionale», cit. 4.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² «il processo di decentramento amministrativo e l'istituzione delle regioni, con la conseguente moltiplicazione dei centri di spesa, ha, infatti, portato il legislatore a estendere gradualmente tutte le funzioni di controllo della Corte dei conti sul territorio», aumentando il rischio di interferenza «nella cura concreta dell'interesse pubblico affidata alle amministrazioni». Così S. DEL GATTO, *Principio di separazione dei poteri alla prova degli organi ausiliari. Il ruolo del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti nell'equilibrio tra poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2023, p. 219 ss., cit. 244. Secondo A.M. POGGI, *Il controllo sugli enti territoriali*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2022, p. 67 ss., cit. 69, «disse la

servizio giustizia», fa conseguire un sistematico «decentramento delle funzioni della Corte dei conti»⁵³ adesivo alla territorialità delle strutture pubbliche controllate. Sono i mutamenti più significativi, «funzionali, effetto del maturare di una nuova cultura in presenza dell'accrescimento e dell'aggravamento della situazione della finanza pubblica»⁵⁴, tramite i quali la Corte svolge le sue funzioni «su una lama di rasoio»⁵⁵.

Le corrispondenti esigenze di coordinamento⁵⁶ (*recte*: veicolamento dei principi di

Corte, è lo stesso decentramento che richiede un'interpretazione espansiva delle funzioni della Corte dei conti: [c]on lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, non già soltanto dello Stato-governo, e per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità».

⁵³ Sul punto, A. CAROSI, *La Corte dei Conti nell'ordinamento italiano*, in *Dir. e soc.*, 3, 2013, p. 501 ss., cit. 513, per il quale così facendo «la delocalizzazione dei centri di spesa richiedeva una maggiore presenza sul territorio dell'Istituto al quale è affidato il compito, sia nell'ambito del controllo sia in quello della giurisdizione, di sindacare la regolarità e la correttezza dell'uso delle risorse pubbliche; analogamente – per quel che riguarda la giurisdizione pensionistica – si avvertiva l'esigenza di avvicinare la giustizia al cittadino per migliorarne i costi, i tempi di attesa e, più in generale, l'accessibilità al servizio. Il processo di decentramento della Corte dei conti sul territorio nazionale non è stato contestuale e simmetrico, sia con riguardo alle due diverse funzioni che all'interno delle stesse».

⁵⁴ U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario*, op. cit., p. 515.

⁵⁵ R. SCALIA, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle Sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in *Federalismi*, 13, 2017, p. 1 ss., cit. p. 8.

⁵⁶ Secondo R. LOIERO, *Il principio di equilibrio e pareggio di bilancio nella competenza concorrente tra stato e regioni*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2023, p. 1 ss., cit. 4, «la competenza dello Stato a fissare i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., rappresenta uno strumento necessario per assicurare l'unità economica e finanziaria della Repubblica, nonché il rispetto degli impegni assunti anche a livello sovranazionale, a tutela della sostenibilità attuale e prospettica degli equilibri di bilancio. Infatti, nella prospettiva della finanza pubblica allargata la presenza di enti già impegnati nel settore dei servizi sociali e per di più soggetti ad un riordino che ne determina l'integrazione funzionale a livello infraregionale, comporta la necessità di un coordinamento complessivo onde evitare che il riordino possa diventare occasione per il superamento di quei limiti di spesa (Corte cost. 21 dicembre 2021, n. 247)». In definitiva, «La Costituzione, in buona sostanza, contempera le esigenze dell'indebitamento per spesa sociale corrente (art. 81, c 2) con quella di una razionalità del sistema della finanza pubblica, individuando nello Stato un centro di coordinamento della politica economica, a garanzia di una effettiva erogazione dei livelli essenziali dei diritti. Spetta quindi allo Stato il compito di vigilare e "custodire" l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento (Corte cost. n. 107/2016), anche sul terreno dell'uguaglianza e del responsabile esercizio dell'autonomia, conferendogli un ruolo di "garanzia" sull'intero sistema di erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (artt. 3 e 117, c. 2, lett. m, Cost.). Tale funzione di coordinamento implica il dovere di attivare i poteri sostitutivi previsti dalla legge (artt. 120 e 126 Cost.), in caso di fallimento dell'autonomia, senza invece autorizzare una sua compressione surrettizia in assenza di tale sostituzione». Sul coordinamento della finanza pubblica, si vv. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, p. 451 ss.; M. PIERONI, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Riv. Cor. cont.*, 1-2, 2013, p. 433 ss.; G. RIVOSCECHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2012, p. 1 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto di competenze?*, in *Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie*, in S. MANGIAMELI (a cura di) *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, p. 147 ss.; I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma*



governance di bilancio e controllo degli obiettivi economici di riduzione dei disavanzi e della spesa pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea)⁵⁷ della finanza pubblica "allargata"⁵⁸ (a cui equivale il passaggio dalla contabilità di Stato alla contabilità pubblica)⁵⁹ trovano nella Corte a reticolazione regionale la condizione "migliore" per l'esercizio "terzo" ed "ausiliare" della funzione. Con la citata modifica costituzionale che aumenta l'afflato 'decentralista' via legge cost. n. 3/2001 –in pieno conflitto con lo spirito (mai sopito, in verità) viceversa 'centralista'⁶⁰, incarnato dal *revirement* espresso nella riforma cost. n. 1/2012⁶¹ - gli artt. 7, 8 e 8-bis disegnano un reticolato di Sezioni regionalizzate, declinato in uffici territoriali di controllo, giurisdizione e requirente⁶².

Di fatto la «funzione di presidio unitario della legalità e della responsabilità amministrativa su tutto il territorio nazionale», troverebbe nella dimensione regionale

istituzionale e giurisprudenza costituzionale, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, p. 921 ss.; M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in (Atti del) Convegno del Gruppo di Pisa "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, p. 121 ss.; M. SCOGNAMIGLIO, *Gli equilibri del bilancio statale e regionale, tra obiettivi eterodeterminati e coordinamento della finanza pubblica territoriale: una rilettura dei principi costituzionali per una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale*, in *Rivista Corte dei conti*, 4, 2021, p. 7 ss.; C. FORTE, M. PIERONI, *Armonizzazione contabile, coordinamento finanziario e principio dell'equilibrio finanziario: un trittico rovesciato (nota di commento alla sentenza n. 1 del 2024 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi*, 16, 10 luglio 2024, p. 39 ss.; per un richiamo alla giurisprudenza costituzionale in tema si v. M. PIERONI (a cura di), *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Quad. Cor. cost.*, 2007, poi aggiornato al 2011.

⁵⁷ Cfr., Corte costituzionale, 5 aprile 2013, n. 60, cons. in dir. 5.2. cfr., *ex multis*, R. LOIERO, *La nuova governance della politica economica dei paesi UE*, in *Federalismi*, 22, 2010, p. 1 ss.; ID., *La nuova governance europea di finanza pubblica e il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio*, in *Federalismi*, 16, 2013, p. 1 ss.; R. DICKMANN, *La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea*, in *Federalismi*, 8, 2011, p. 1 ss.; ID., *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi*, 4, p. 1 ss.

⁵⁸ Cfr., anche C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Le Regioni*, 12 ottobre 2016; sulla definizione di finanza pubblica allargata, come definita dalla giurisprudenza costituzionale, si v. *ex multis*, Corte costituzionale, sent. 7 giugno 2007, n. 179; sent. 6 luglio 2006, n. 267; 20 luglio 2012, n. 198; 13 aprile 2017, n. 80; CORTE DEI CONTI, Sezione controllo per la Regione Sicilia, Delib. n. 28/2022/PRSP.

⁵⁹ «Lo sviluppo policentrico della nostra amministrazione ed il conseguente decentramento della spesa nonché il numero crescente di soggetti pubblici gestori della stessa hanno inevitabilmente condotto a ritenere rilevante, piuttosto che il bilancio dello Stato, il cosiddetto conto consolidato delle amministrazioni pubbliche», cfr. A. CAROSI, *La Corte dei Conti nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 517.

⁶⁰ Un tratto tipico, ricorsivo, quasi tradizionale, nella gestione delle finanze pubbliche (constato pure l'attuale fatica a superare un tipo di federalismo incompiuto, frammentato e complesso caratterizzato dal persistente assetto derivato della finanza) emerge in F. BALASSONE, D. FRANCO, *Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: a Difficult Union*, in BANCA D'ITALIA (a cura di), *Fiscal Rules*, 1 febbraio 2001, p. 601 ss. Cfr., A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 6, 2008, p. 1235 ss.

⁶¹ G. DI GASPARÉ, *Forme di governo e politiche di bilancio dalla prima alla seconda Repubblica*, in *Amministrazione in cammino*, 20 novembre 2019; L.C. CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, in *Federalismi*, 11, 2011, p. 1 ss.

⁶² Sulla forma che anche l'art. 15 della Cost. attribuisce alla giustizia amministrativa.



il livello organizzativo migliore per garantire la vicinanza con il territorio da controllare, la conoscenza delle sue peculiarità e, dunque, l'intellegibilità dei fatti e delle situazioni e la «uniformità del controllo, la razionale distribuzione delle competenze e la piena attuazione dell'autonomia regionale nei limiti previsti dalla Costituzione (artt. 5, 81, 117, 119 e 120 Cost.)»⁶³.

Ciò alla luce di un «assetto teleologico»⁶⁴ che guarda all'attuazione concreta di quelle misure di coordinamento della finanza pubblica, connesse ai parametri-obiettivi di sana gestione delle finanze pubbliche di derivazione eurounitaria⁶⁵, e ad «un diverso e più marcato intervento nella realtà economica e sociale»⁶⁶ che vede, la magistratura contabile terza ed imparziale capace di «realizzare le esigenze di tutela del bilancio pubblico e del buon andamento dell'amministrazione, quali necessari presupposti per l'erogazione di servizi adeguati in favore della collettività e per il soddisfacimento dei diritti sociali e civili» mentre (si) assicura (che) la giurisdizione⁶⁷ (conduca ad un) «efficace garanzia e stimolo al miglioramento dell'azione

⁶³ CORTE DEI CONTI, SS. RR. CO., par. n. 4/2025/CONS, 9 giugno 2025, p. 27

⁶⁴ Sull'evoluzione del ruolo della Corte, si v. V. PINTO, *Il giudizio di parifica del rendiconto regionale alla luce dei principi della nuova Costituzione finanziaria "comunitariamente orientata"*. Il diniego di parifica, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità della Corte dei conti*, Napoli, 2018, p. 215 ss., cit. 220.

⁶⁵ Enucleabile dalla lettura congiunta degli artt. 119, 121 e 140 del Trattato sul Funzionamento dell'UE (e nei regolamenti di *governance* economica), il corollario nazionale del principio di sana gestione delle finanze pubbliche trova attraverso la giurisprudenza costituzionale la sua cittadinanza nell'ordinamento (*ex multis* sentenza 20 marzo 2012, n. 70; sent. 17 maggio 2018, n. 101 e 11 gennaio 2019, n. 6). Cfr. C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *FORUM di Quad. cost.*, 2, 2020, p. 97 ss.; R. PERONGINI, *Il principio europeo della sana gestione finanziaria e le applicazioni nazionali in materia di bilancio degli enti locali*, in *Il dir. amm.*, 22 ottobre 2024, p. 1 ss. Con la legge 5 giugno 2003, n. 131, definita come «la sede più solenne» nella quale si sancisce un allargamento dei compiti della Corte dei conti «oltre quanto fin allora esplicitato» (cfr., U. ALLEGRETTI, op. cit., p. 518), il legislatore affida alla Corte la verifica: «[del] rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea», e «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati», ai fini del coordinamento della finanza pubblica (art. 7, co. 7).

⁶⁶ C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa ed attuazione*, in *Riv. amm.*, 1-2, 2021, p. 5 ss., cit. 10.

⁶⁷ «In sede giurisdizionale e, quindi, a chiusura delle attività svolte, la Corte dei conti, quale Giudice del buon andamento della pubblica amministrazione, posto a garanzia non solo della legalità dell'attività amministrativa ma anche di tutti gli altri interessi costituzionalmente rilevanti e che trovano sintesi nella regolarità finanziaria, costituisce una indispensabile risorsa non soltanto per il contrasto a ogni forma di spreco delle risorse pubbliche e per la reintegra giudiziaria delle disponibilità erariali dissipate, ma anche per l'importante funzione di deterrenza, che, pur essendo di difficile misurazione in termini quantitativi, è tuttavia insita nell'istituto della responsabilità amministrativa e contabile (C. cost. 371/1998) ed è rafforzata dalla articolata presenza della giurisdizione contabile sul territorio», così G. CARLINO, *L'art. 103, comma 2 della Costituzione*, in *lamagistratura.it*, 15 giugno 2022.



amministrativa»⁶⁸.

La «sua preziosa articolazione territoriale, anche nello svolgimento delle funzioni ausiliarie che le sono affidate»⁶⁹ permette alla Corte di essere membro non solo dello Stato-ordinamento, ma dello Stato-comunità perché capillarmente vicina alle esigenze della cittadinanza che, ogni sua Sezione, tutela su mandato fornito dall'art. 1 Cost.⁷⁰. Ciò in conseguenza del fatto che, come riportato dal Presidente della Corte dei conti Carlino, «Il passo ulteriore, compiuto dai Costituenti, dopo la dolorosa esperienza del secondo conflitto mondiale, fu quello di mettere al centro il principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.), strettamente funzionale al pieno sviluppo della persona, all'effettività dei diritti fondamentali e inviolabili e ai doveri di solidarietà politica, economica e sociale, che connotano l'attuale sistema istituzionale»⁷¹.

La Corte si pone dunque al crocevia di funzioni interamente curvate alla salvaguardia delle condizioni (contabili e) finanziarie espresse dal (e nel) bilancio pubblico⁷², di guisa tale da garantire che non siano compromessi i diritti costituzionalmente garantiti alla persona, nella sua dimensione individuale e collettiva (*ex art. 2 Cost.*) – e che non siano insidiati i profili concretativi degli stessi⁷³.

Una vocazione sociale ancor più evidente nel ruolo di tutela del bilancio, oggi inteso come “bene pubblico”⁷⁴ (poiché strumento della sensibilità- o, meglio, della

⁶⁸ S. DEL GATTO, *op. cit.*, p. 241.

⁶⁹ Così il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nell'intervento in occasione dell'incontro con i referendari di nuova nomina della Corte dei conti, Palazzo del Quirinale, 2 dicembre 2024, testo disponibile qui: <https://www.quirinale.it/elementi/123341>.

⁷⁰ Cfr., M. RISTUCCIA, *La Corte dei Conti*, *op. cit.*, p. 39.

⁷¹ Così G. CARLINO, *Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni*, in *Riv. Cor. Conti*, 2, 2022, p. 5 ss., cit. 5.

⁷² Per citare le parole dell'ex Presidente Tullio Lazzaro, «La Corte dei conti, unitaria ma dislocata sull'intero territorio, deve esserci ovunque vi siano risorse pubbliche così che attraverso il duplice e sinergico potere del controllo e della giurisdizione dà al Parlamento l'ausilio della giuridica certezza di dati e risultanze, necessaria per le scelte che ad esso solo competono; dà al contribuente la ragionevole garanzia di un uso del denaro sottratto al singolo, per soddisfare i bisogni della collettività, con forme non solo alla legge ma anche alle regole di sana gestione; dà al Governo la sicurezza del vigilare sull'attuazione amministrativa dei piani e programmi; dà agli organi della comunità del territorio ogni apporto utile all'efficacia e alla legittimità dell'azione amministrativa, nel quadro dello Stato - comunità; dà al cittadino, con l'assicurare la trasparenza dei pubblici poteri, maggiore fiducia nelle istituzioni perché possa sentirsene, concretamente, parte consapevole e attiva». Cfr., in CORTE DEI CONTI, *La Corte dei conti. Uno strumento di difesa insostituibile per i cittadini*, 2010, p. 1, testo disponibile qui: <https://www.corteconti.it/Download?id=432d31e9-8074-4083-a2d1-e4eb615e12d6>.

⁷³ Secondo le parole del Presidente, «con le sue ampie e diversificate funzioni, articolate sul territorio, costituisce una salda rete di protezione per le risorse pubbliche, necessarie anche per garantire i diritti sociali che caratterizzano lo Stato democratico disegnato dalla Costituzione». Cfr., G. CARLINO, *Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2025*, Roma 14 febbraio 2025, cit. p. 3.

⁷⁴ Cfr., la sentenza della Corte costituzionale 20 luglio 2016, n. 184, secondo cui «nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad



responsabilità- democratica)⁷⁵, come pure esplicita nella vibrante e delicata procedura dei dissesti (o dei Piani di riequilibrio) ove la Corte si atteggia quale Istituzione dello Stato-comunità prima ancora che dello Stato-ordinamento. Nel c.d. «"microcosmo normativo" del dissesto»⁷⁶, che radica la disciplina delle procedure di stabilizzazione finanziaria degli enti locali, il tratto (territorialmente sedimentato) dell'organizzazione della Corte permette all'istituto di dialogare in modo sinergico, ausiliario e terzo con le Istituzioni democratiche ed elettive scelte dalla collettività, rientrando nella dimensione democratica del potere. Solo il contatto col territorio, per le ragioni sopra richiamate, permette la conoscenza delle 'strutturalità', ossia delle vulnerabilità, delle mappe 'orografiche' delle peculiarità e financo dei 'costumi' di una collettività - ponendosi come *"uno sviluppo logico di esse"* e non un'opposizione.

La vicinanza agli amministrati, come da principio costituzionalmente espresso negli artt. 5, 114, 117 Cost., permette quindi di acquistare *"una presa di coscienza dei fini"* (null'altro che *"la consapevolezza degli interessi"*), consentendo di pensare e calibrare politiche ed interventi di riassetto fiscale e finanziario strumentali al riequilibrio dei

amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno - quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali - alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità» (cons. in dir., n.3). Sentenza la quale ha dato inizio al filone giurisprudenziale continuato con, *ex multis*, le sent. nn. 228/2017, 247/2017 e 49/2018, e ripresa dalla dottrina più accorta, prima tra tutte quella di M. DE GNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017; G. PIPERATA, *I controlli della Corte dei conti: un libro per spiegarne le ragioni e il funzionamento*, intervento in occasione della presentazione del volume di Tiziano Tessaro e Rossana Mininno, *La nuova funzione di controllo della Corte dei conti*, Napoli, 2023, 15 dicembre 2023.

⁷⁵ E questo perché attiene alla vertigine vocativa del "rapporto fiduciario" tra eletti ed elettori. Sul punto si rimanda a G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Cor. cont.*, 2, 2020, p. 16 ss. Si v. poi P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria: una ipotesi di ricostruzione interpretativa tra diritti di cittadinanza e federalismo possibile*, in *Federalismi*, 10 ottobre 2012, p. 1 ss.; W. GIULIETTI, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 2, 2019, p. 279 ss. Si v. anche. In questo senso, la Corte costituzionale, nella sent. n. 184/2016 richiamata, specificava come il bilancio fosse nient'altro che lo specchio delle caratteristiche che connotano una comunità, «pertanto, la peculiarità del sistema contabile regionale mantiene, entro i limiti precedentemente precisati, la sua ragion d'essere in relazione alla finalità di rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale», cons. in dir., n. 3.

⁷⁶ La formula è della CORTE DEI CONTI, Sezione delle Autonomie, *Questione di massima concernente la possibilità di comprendere nella massa passiva di un comune in stato di dissesto poste debitorie non ritualmente riconosciute*, delib. n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, 14 luglio 2020, p. 9, secondo la quale «dette esigenze assumano nel "micro sistema normativo" del dissesto diversa consistenza e come lo stesso offra, comunque, garanzie in relazione sia al finanziamento del debito [...] sia ai profili di controllo democratico presidiati dalle disposizioni che prevedono la resa del conto a carico dello stesso organo». Cfr., sul punto, A. CRISMANI, *Il "diritto della crisi pubblica" e la disciplina sul dissesto nell'antitesi Stato mercato*, in *Aa. Vv., Scritti per Maria Luisa Bassi*, Napoli, 2022, p. 513 ss. Cfr., CORTE DEI CONTI, SS. RR. GIUR., sent. n. 4/2023/El, 24 maggio 2024.

conti pubblici di un territorio senza danneggiarne il tessuto socio-produttivo. In definitiva, un'organizzazione che consente interventi proporzionali, adeguati, ragionevoli ed opportuni (e, per questo, efficienti ed efficaci – ma anche economici). Un telaio di rapporti e procedure che vede la Corte quale perno indefettibile, in dialogo costante con le Istituzioni assembleari, politiche e democratiche, del (e nel) Territorio.

3. All'alba di un ripensamento organizzativo, tra accenni e delega al Governo

Nel disegno originale un intervento a ripensamento strutturale dell'organizzazione della Corte non sembrava previsto. Leggendo il testo depositato presso la Camera, il 19 dicembre 2023, la proposta di legge AC n. 1621 d'iniziativa del deputato Foti constava di quattro articoli – nessuno dei quali sfiorava il tema *sub judice* in questo lavoro. Di fatto, si sottolineava come «è da troppo tempo che la cosiddetta «paura della firma» affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana». Dopo un richiamo alla dottrina più recente⁷⁷, la Relazione di accompagnamento alla legge continuava evidenziando l'intenzione di «intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pubbliche».

Ciononostante, nelle more del percorso di "distillazione"⁷⁸ del provvedimento, il testo viene accorpato con un altro progetto di legge, in giacenza alla Camera dal 2022, il quale incorporava la volontà di riorganizzare le strutture interne della Corte⁷⁹. Nella riunione del 31 ottobre 2024, la maggioranza introduce un forte elemento novativo, esponendo due emendamenti miranti a ripensare il posizionamento territoriale della Corte. Una rimodulazione organizzativa che - con

⁷⁷ «Come è stato ricordato, di recente, anche nell'editoriale al fascicolo n. 3 del 2023 della Rivista della Corte dei conti, «Garantire la piena attuazione dell'articolo 97 della Costituzione significa, oggi più che mai, superare in via definitiva il problema – vero o falso che sia, enfatizzato o meno – della "firmite" (o "fuga dalla firma"). Non si può obliterare la circostanza, a più riprese e in plurimi contesti evocata, che anche i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l'intero sistema-Paese»».

⁷⁸ Secondo la scaletta dei lavori parlamentari, dopo l'assegnazione il 16 febbraio 2024 alla I e alla II Commissione in sede referente, i lavori iniziano il 4 aprile e si concludono approssimativamente un anno dopo, il 2 aprile 2025. In questo arco di tempo, dal 4 aprile al 1 ottobre si susseguono solo intermittenti audizioni informali.

⁷⁹ V'è da segnalare, tuttavia, che il testo in Commissione Camera viene discusso congiuntamente con un'altra proposta di legge, l'AC. n. 340, Candiani ed altri, presentata il 14 ottobre 2022 (assorbita il 9 aprile 2025) la quale recava all'art. 4 una riorganizzazione «interna della Corte dei conti». E questo a ragione del fatto che «La presente proposta di legge si rende necessaria a tutela del corretto riavvio del Paese a seguito del periodo pandemico non ancora del tutto finito, sulla base del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Cfr. la Proposta di legge n. 340 (Camera) recante «Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti», d'iniziativa dei deputati Candiani, Bof, Coin.



sfumature diverse⁸⁰ - miravano ad una razionalizzazione su base di "macroaree" delle Sezioni (controllo e giurisdizionale) dell'Istituzione, oltre che prevedere un accorpamento promiscuo delle funzioni (di controllo, giurisdizione e requirente) da assegnare a ciascun magistrato - non più quindi suddivisi *rationae materiae* ma operanti "a rotazione" ogniuna delle tre funzioni. Alla levata di critiche generale (tanto di forze politiche - anche di maggioranza - quanto della stessa Corte dei conti), il Governo, per mano dei relatori e del Viceministro⁸¹, presenta un emendamento teso ad inserire un articolo aggiuntivo come formulato dall'emendamento 2.07 (presentato il 12 febbraio 2025 e riformulato nel marzo successivo)⁸², poi incapsulato nel testo che verrà approvato in Aula⁸³.

In definitiva, il testo approvato il 27 dicembre 2025 dal Senato, prevede una delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte, secondo principi e criteri direttivi, tra i quali si possono annoverare la volontà di organizzare la Corte a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitamente funzioni consultive, di controllo e referenti, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente. Modello da replicare "in ogni sede territoriale"

⁸⁰ La proposta emendativa 2. 02., Montaruli-Sbardella, recitava: «Le sezioni regionali della Corte dei conti sono sostituite da sei sezioni locali. Le sedi ed i criteri per la determinazione della competenza territoriale sono individuati con legge ordinaria. Le sezioni locali sono articolate in collegi formati con provvedimento annuale del rispettivo presidente e svolgono funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali. Ogni magistrato assegnato alle sezioni svolge, secondo un criterio di rotazione temporale, tutte le funzioni»; la proposta 2.01. "Misure per l'efficienza della Corte dei conti", Russo, invece indicava: «Le attuali sezioni centrali di controllo sono soppresse e sono sostituite dalla sezione centrale per gli atti e le gestioni dello Stato, dalla sezione centrale per gli atti e le gestioni di enti e società pubbliche nazionali, dalla sezione centrale per gli atti degli organismi sovranazionali, dalla sezione centrale per gli atti e i contratti classificati; esse svolgono funzioni consultive, di controllo e referenti. Le tre sezioni giurisdizionali centrali di appello sono trasformate in unica sezione giurisdizionale centrale di appello. Le sezioni riunite svolgono unitariamente le funzioni di controllo, giurisdizionali, referenti e consultive, in unico collegio, garantendo l'interpretazione nomofilattica vincolante per la procura generale e per tutte le sezioni della Corte dei conti. Ogni magistrato assegnato alle sezioni svolge, a rotazione, tutte le funzioni e non può essere trasferito alla procura generale. A ciascuna sezione della Corte dei conti è assegnato un presidente di sezione e un numero di consiglieri non inferiore a tre. Alle sezioni centrali e alle sezioni regionali per il Lazio, il Piemonte, la Lombardia, la Campania e la Sicilia è assegnato anche un presidente di sezione aggiunto. Alla sezione centrale per gli atti e le gestioni dello Stato sono assegnati non meno di sei presidenti di coordinamento, non meno di quindici consiglieri delegati e non meno di quaranta consiglieri istruttori; ciascun presidente aggiunto coordina più ministeri, ciascun consigliere delegato ha competenza su un solo ministero, l'assegnazione dei consiglieri istruttori è effettuata secondo i carichi di lavoro dei consiglieri delegati».

⁸¹ Testo disponibile al sito:
<https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/html/2025/03/12/0102/comunic.htm#data.20250312.com0102.bollettino.sede00020>.

⁸² Testo disponibile al sito:
<https://documenti.camera.it/apps/emendamenti/getPropostaEmendativa.aspx?contenitorePortante=leg.19.eme.ac.1621&tipoSeduta=1&sedeEsame=referente&urnTestoRiferimento=urn:leg:19:1621:null:null:com:0102:referente&dataSeduta=null&idPropostaEmendativa=2.07.&position=20250401>.

⁸³ Una ricostruzione formalmente riportata da A. CARAPELLUCCI, *L'altra riforma: il futuro incerto della magistratura contabile*, in *Questione giustizia.it*, 21 marzo 2025.

(declinata anch'essa in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartita in collegi con provvedimento del Presidente)⁸⁴.

Una 'norma di chiusura' dovrà poi garantire quel nesso (costituzionalmente garantito) risorse-funzioni, poiché «i presidi territoriali della Corte sono dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo» (art. 3, co. 2). Ciò posto, tendenzialmente, si renderebbe possibile la trasmigrazione di magistrati da una sede all'altra in base alle esigenze (prioritariamente concentrate sulle funzioni di controllo e consultive) delle attività da svolgere.

Diverse sono state le doglianze mostrate da parte della magistratura contabile, anche per mano della Procura generale⁸⁵, o di suoi autorevoli esponenti⁸⁶, i quali hanno adombrato lo smantellamento di «uffici che hanno dato dimostrazione di efficienza in nome di istanze di non meglio definite esigenze di cambiamento, il cui fine ultimo è quello di creare un intreccio di funzioni che andrebbero mantenute distinte sul piano organizzativo secondo quanto dettato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 29 del 1995», ovvero la riduzione delle procure regionali in «una sorta di "protettorato" della procura generale anche in considerazione del carattere verticistico che questa viene ad assumere nella "controriforma"»⁸⁷ in parola⁸⁸. A tale riguardo, rimane da risolvere, nella configurazione organizzativa di una "Sezione unica", l'introduzione di garanzie adeguate ad evitare possibili gravi interferenze tra le diverse funzioni giurisdizionale e di controllo (in ipotesi) intestate a magistrati della stessa Sezione.

E tuttavia maggiormente concilianti sono state le posizioni (per quel che concerne la razionalizzazione organizzativa) espresse dalle Sezioni Riunite in sede consultiva⁸⁹ le quali non hanno escluso la bontà dell'«ipotesi di un'eventuale più complessa riorganizzazione della Corte e delle attribuzioni alle sue diverse articolazioni, centrali e territoriali», postulando però l'esigenza di un «percorso normativo, condiviso

⁸⁴ Per il corno requirente, questo è informato dal principio guida che vede una Procura generale e procure territoriali rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del Procuratore generale.

⁸⁵ Si v. la Memoria della Procura generale presso la Corte dei conti alle SS. RR. CO, Adunanza del 09/06/2025.

⁸⁶ Tranchant, per esempio, il commento del Presidente V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in *LexItalia*, 1, 2026, p. 1 ss.

⁸⁷ Cfr., V. RAELI, *Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457*, reso in Commissione I e II, riunite in sede referente, il 24 giugno 2025.

⁸⁸ Notazioni che sollevano dubbi anche riguardo la tenuta del nesso risorse-funzioni le rileva il Presidente M.T. POLITO, nel testo scritto alla sua audizione in Senato tenutasi il 19 giugno 2025.

⁸⁹ Si v. il parere delle SS. RR. CO., n. 3/2024/CONS, reso nell'adunanza del 28 ottobre 2024, cit. p. 34.

anche con il supporto di esperti esterni e coerente con l'impianto complessivo che disciplina il suo funzionamento, non potendo prescindere, in particolare, proprio dalle valutazioni della Magistratura contabile, espresse nelle sue proprie sedi istituzionali, in quanto soggetto in grado di valutarne al meglio l'impatto effettivo e la conformità rispetto al ruolo assegnatole dalla Costituzione», rappresentando al contempo che «non può non osservarsi che una rimodulazione delle funzioni della Corte dei conti, accompagnata da una imprescindibile riorganizzazione, [...], implichi una necessaria meditazione sulle risorse necessarie, nonché sui tempi idonei a consentire il perfezionamento dei processi di adeguamento funzionale e di riorganizzazione degli Uffici»⁹⁰.

Al netto del dibattito "a caldo", quello *in fieri* dovrebbe attagliarsi a due considerazioni principali nel processo di ripensamento, costruzione, consolidamento e limatura della nuova formulazione organizzativa (e funzionale) della Corte - in linea con le priorità (inter)nazionali del tempo. La prima attiene alla struttura stessa della finanza pubblica nazionale (alle sue interrelazioni per c.d. "multilivello") ed al suo connaturato canone "derivato", la vede caratterizzata da un federalismo *à la carte, bon pour tout*, frastagliato ed incompleto. L'esigenza, quindi, di governare una complessità siffatta (composta di diversi e sparsi centri di spesa, che devolvono le "proprie" entrate al centro finanziario del Paese, per poi vedersi riassegnare le risorse depurate dalle esigenze di bilancio in chiave euro-nazionale), esige una presenza proporzionata ed *appropriata* della Corte. Sia in chiave nomofilattica che in quella di controllo.

L'altra attiene inevitabilmente all'adesività della stessa rispetto al rivisitato quadro di *governance* economica europeo. La modifica degli strumenti (i Piani Strutturali di Bilancio a medio Termine) e degli obiettivi (non più concentrati sul saldo netto di bilancio, ma sul conseguimento di un *target* di spesa netta pluriennale - la c.d. *traiettoria della spesa primaria netta*) del *fiscal framework*, come uscito dalla "modifica" del Patto di Stabilità e Crescita-IV del 2024, impone uno stretto coordinamento della finanza pubblica e di un forte -e solerte- contributo da parte delle Autonomie in materia di contenimento della spesa⁹¹.

Pertanto, le «proposte di legge di riforma "strutturale" della Corte», ferme restando queste caratteristiche intrinseche ed «in considerazione dei "vincoli euro unitari"»⁹²

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Come, d'altronde, da ultimo ricordato con puntualità dalla Corte cost., sent. 6 dicembre 2024, n. 195, che inaugura un filone giurisprudenziale (nei cons. in dir. nn. 4.1 e 4.2) poi ribadito con la sent. 21 luglio 2025, n. 114 e commentato, *ex multis*, da C. FORTE, M. PIERONI, *La sentenza n. 195 del 2024 della Corte costituzionale: commento a prima lettura*, in *Federalismi*, 8, 2025, p. 132 ss.; R. PEREZ, *Spese costituzionalmente necessarie e risorse scarse*, in *Giorn. dir. amm.*, 4, 2025, p. 478 ss.

⁹² Cfr., M. PIERONI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 della Sezione giurisdizionale Piemonte*, Torino, 28 febbraio 2026, cit. p. 7.



dovrebbero ancor più inverare quel disegno reso dalla «icastica metafora [...], della Corte dei conti quali “bussola” che, nel territorio, orienta», avvicinando «la magistratura contabile alle comunità locali, tenendo conto delle peculiarità dei territori, in modo da rendere più informato ed incisivo il presidio di garanzia per la legittimità, trasparenza ed efficienza dell’azione amministrativa»⁹³. D’altronde, la stessa funzione nomofilattica ed ausiliaria – a motivo basilico della riforma⁹⁴, non potrebbe esprimersi al meglio se lontana o “fuori” il Territorio. La Corte dei conti posta al servizio della costituzione economica⁹⁵ (“materiale”)⁹⁶ europea⁹⁷ e nazionale⁹⁸, dovrebbe quindi accogliere questo mandato ripensando anche i suoi canoni interpretativi della normativa, ricordando che questa non è altro che la cristallizzazione del *momentum* (storico, il quale procede a cicli di priorità modellati e corrispondenti) ai bisogni delle collettività⁹⁹ (*rectius*, dello Stato-comunità), e, «poiché concreti e storici sono sempre stati il ruolo e l’identità degli apparati politico-amministrativi nel corso del tempo e nel contesto delle differenti realtà ordinamentali»¹⁰⁰; pertanto, non sarebbe peregrino pensare alla costruzione simbiotica del prossimo assetto dell’Istituzione attribuendo ad essa, come postulato dalle Sezioni Riunite, autonomi compiti tecnico-organizzativi, anche attraverso lo strumento della normazione di coordinamento tecnico¹⁰¹, non precluso dal divieto

⁹³ Ivi, cit. p. 3.

⁹⁴ Come enfaticamente ricordato nel dibattito in Assemblea e rinvenibile alla lettura del resoconto stenografico della 376ma seduta del Senato, sabato 27 dicembre 2025.

⁹⁵ Cfr., S. CASSESE, *La Costituzione europea*, in *Quad. cost.*, 3, 1991, p. 487 ss.; ID., *La Costituzione economica europea*, in *Riv. dir. pubbl. comun.*, 6, 2001, p. 907 ss.; ID., *La nuova costituzione economica*, in S. CASSESE (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Torino, 2021; O. CHESSA, *Editoriale. Nuove trasformazioni della costituzione economica*, in *Dir. cost.*, 1, 2021, p. 5 ss.; M. DANI, *Costituzione economica e ordine materiale dell’economia nell’Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, in *Giur. cost.*, 6, 2022, p. 3025 ss.

⁹⁶ Sulla sostanziale differenza (nella realtà delle cose) tra formale e materiale, si v. (C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano, 1998), G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell’economia*, Milano, 1998; ID., *Le nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, p. 65 ss.; ID., *La costituzione economica europea nel processo costituente europeo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2003, p. 1780 ss.; ID., *La velocità delle costituzioni economiche tra passato e presente della UEM*, in A. CIANCIO (a cura di), *Le trasformazioni istituzionali a sessant’anni dai trattati di Roma*, Torino, 2007, p. 207 ss.

⁹⁷ Cfr., *ex multis*, CORTE DEI CONTI, S.R.C. Campania, Ordinanza/2021/PRSP, 9 marzo 2021; sul punto, in modo cristallino, si vedano le considerazioni di K. NIKIFAVARA, *Il guardiano dei numeri: l’equilibrio di bilancio visto dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti regionali*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, p. 341 ss.

⁹⁸ Cfr., M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto*, vol. V, Torino, 1990, p. 373 ss.

⁹⁹ P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi*, 13, 2016, p. 1-12. Per una ricostruzione attuale, imprescindibilmente, si v. F. CARPIGLIONE, *Regolazione UE e stato di diritto di fronte ai cambiamenti geopolitici*, in *Federalismi*, 10, 2025, p. 74 ss.

¹⁰⁰ R. FERRARA, *Il “posto” del diritto*, op. cit. p. 146.

¹⁰¹ Traendo spunto dalla sentenza n. 96/2024 della Sez. giurisdizionale Piemonte, il Collegio della presidenza ha ritenuto che, nonostante i rilievi eccepiti riguardo alla «problematica coerenza con la disciplina di cui al d. lgs. n. 118 del 2011 (art. 3, comma 6, cit.) con i principi costituzionali di cui agli artt. 76 e 77 Cost., per divieto di

della c.d. sub-delega (Corte cost., sent. n. 127/1981). L'Istituto, conoscendo sé stesso, e data la sua rilevanza guarentigata, ben potrebbe collaborare con (le espresse esigenze riformatrici rappresentanti) il Governo, per la messa a punto di una strutturazione organizzativa che (lungi dall'essere espressione di un modello asettico, "ad economia di scala") ben contemperì le esigenze sociali, le vibrature democratiche, le istanze di governo perché «elemento essenziale del sistema organizzativo diviene proprio la comunità (art. 1 Cost.), soggetto imprescindibile di riferimento per qualsiasi assetto organizzatorio, in quanto espressione di interessi specifici e concreti, afferenti persone reali»¹⁰².

4. Conclusioni: l'organizzazione come presidio di legalità sostanziale

L'analisi fin qui condotta permette di trarre alcune direttrici sistemiche sul futuro della Corte dei conti, muovendo dal presupposto che l'organizzazione non sia un mero accidente logistico, bensì la «dimensione costitutiva della funzione». La riforma prospettata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, nel delegare al Governo il riordino dell'Istituto, pone una sfida che travalica il dato burocratico per investire il cuore dello Stato-comunità.

Muovendo dall'approccio sistemico tra amministrazione come apparato e amministrazione come attività, la scelta di accorpare le funzioni della Corte dei conti (consultive, di controllo e giurisdizionali) in un'unica sezione territoriale non può essere letta come una semplice operazione di *spending review* o di razionalizzazione delle risorse. Essa rappresenta, piuttosto, il tentativo di superare la frammentazione funzionale per approdare a una visione unitaria della magistratura contabile come custode del "bene pubblico" bilancio. Tuttavia, tale unificazione impone l'adozione di rigorose «garanzie adeguate» per scongiurare interferenze tra le diverse anime della funzione, in ossequio al dettato costituzionale.

Nelle riflessioni svolte, infatti, emerge come il decentramento della Corte non sia stato un atto di mera cortesia istituzionale verso le autonomie, ma una necessità derivante dalla «territorialità delle strutture pubbliche controllate». Il "presidio territoriale" è un sensore capace di cogliere le vulnerabilità e i costumi delle

subdelega», le disposizioni contenute nel decreto ministeriale del 18 maggio 2017, (provvedimento correttivo del d.lgs. n. 118/2011) (si prestava ad essere qualificata quale mera disposizione di coordinamento tecnico, così da non potersi ritenere, in radice, posta in difformità rispetto ai criteri individuati nell'art. 2» della legge delega n. 42 del 2009 la quale «non esclude in un materia ad alto tasso specialistico, qual è l'armonizzazione contabile, la legittimazione dell'esecutivo ad approntare aggiustamenti di carattere tecnico», così M. PIERONI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026 della Sezione giurisdizionale Piemonte*, op.cit., p. 15 ss.

¹⁰² Cfr., M.R. SPASIANO, *Punti di riflessione*, op. cit., p. 135. Sulla medesima dorsale il lavoro di L. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il dir. dell'ec.*, 1, 2019, p. 43 ss.

collettività locali. In questa prospettiva, la riforma deve guardarsi dal rischio di trasformare le sezioni regionali in un «protettorato» della Procura Generale o in un modello asettico guidato solo da economie di scala. La "bussola" della Corte deve continuare a orientare l'azione amministrativa là dove essa si esplica, garantendo che la legalità finanziaria si traduca in effettività dei diritti sociali.

Infine, il ripensamento organizzativo trova la sua *ratio* ultima nella transizione verso il nuovo *fiscal framework* europeo del 2024. Il passaggio dal controllo sui saldi netti alla verifica della «traiettoria della spesa primaria netta» richiede una magistratura contabile capace di un dialogo costante e tecnico con le istituzioni democratiche. La sfida per il legislatore delegato sarà quella di costruire un assetto che non sia un «corpo estraneo» al tessuto socio-produttivo, ma un «elemento integratore e potenziatore» della democrazia finanziaria.

Solo attraverso un percorso normativo condiviso, che valorizzi l'autonomia tecnico-organizzativa della stessa Corte, la riforma potrà dirsi compiuta, trasformando il "crepuscolo" dell'attuale articolazione nell'alba di un'Istituzione realmente simbiotica rispetto ai bisogni della collettività.

Il sistema delle Procure*

di **Aristide Police**

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, LUISS Guido Carli)

ed **Emanuele Fratto Rosi Grippaudo**

(Ricercatore a T.D., Università degli Studi di Enna "Kore")

Sommario

1. Introduzione. – 2. Il sistema delle procure a un trentennio dalla sua istituzione. – 3. Il sistema delle procure all'interno della delega legislativa contenuta nella legge n. 1/2026. – 4. Gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sull'attività delle procure contabili. – 5. La nuova articolazione della funzione requirente. – 5.1. – I poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale – 6. La rotazione nelle funzioni e il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti. – 7. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article examines the recent reform of the system of public prosecutors within the Italian Court of Auditors, as outlined in Law no. 1/2026. After reconstructing the historical evolution and organisational structure of prosecutorial offices since the 1994 decentralisation reform, the study focuses on the legislative delegation concerning the reorganisation of the prosecutorial function. Particular attention is devoted to three main areas: (i) the strengthening of the nomophylactic role of the Court's Joint Chambers and its implications for prosecutorial discretion; (ii) the redefinition of the institutional architecture through the transformation of regional offices into "territorial" ones and the enhanced coordination powers of the Prosecutor General; and (iii) the introduction of new mechanisms affecting internal organisation, including case avocation, co-signature requirements, and functional rotation, as well as the prohibition on transitions between prosecutorial and adjudicative roles.

The article critically assesses the reform's underlying rationale—namely, the pursuit of legal certainty and financial equilibrium—highlighting its potential impact on the independence and autonomy of the prosecutorial function. It argues that, while aiming to ensure greater uniformity in the exercise of public action, the reform risks introducing hierarchical dynamics and operational rigidities that may undermine both efficiency and constitutional guarantees. The paper concludes by emphasising the need for a balanced implementation of the delegation, capable of reconciling coordination requirements with the fundamental principles governing the status and functions of public prosecutors within the accounting judiciary.

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



1. Introduzione.

La presenza di un ufficio del Pubblico Ministero presso la magistratura contabile è un fatto antico quanto la stessa giurisdizione erariale¹ e in numerose occasioni, nell'arco degli ultimi cinque secoli, il legislatore è intervenuto a modificarne l'organizzazione e le attribuzioni, escludendo, talora, persino ipotesi di soppressione dell'ufficio stesso². La riorganizzazione del sistema delle procure contenuta nella legge 7 gennaio 2026, n. 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»), pertanto, è solo l'ultima manifestazione di un fenomeno storicamente consolidato. I rivoluzionari effetti che produce sulla dinamica del giudizio di responsabilità³, ma anche quelli che esplica sulla modalità di esercizio della stessa funzione requirente, sia nelle sedi regionali sia in quella centrale, sono stati oggetto di aspre critiche da parte della magistratura contabile. In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025 della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, confrontandosi sul testo del disegno di legge, è stato evidenziato come due delle novità contenute nella riforma, ossia la riorganizzazione della corte – e con essa delle procure erariali – a livello locale e il rafforzamento dei poteri di coordinamento del procuratore generale, determinerebbero, rispettivamente, «un allontanamento delle funzioni della Corte dalle amministrazioni e dai cittadini» e la privazione «dell'esercizio di funzioni magistratuali», nonché «un brusco ritorno alla Corte dei conti centralizzata esistente prima della riforma del 1994 (...), quando la funzione requirente era totalmente attribuita alla Procura Generale, che aveva competenza su tutto il territorio nazionale», trasformando i magistrati delle procure regionali in degli «assistenti della Procura Generale»⁴. Simili giudizi critici rendono quantomai attuale la necessità di sottoporre ad esame le modalità attraverso le quali il legislatore ha deciso di operare la riorganizzazione del sistema delle procure erariali,

* Aristide Polce è autore dei paragrafi 1, 2, 3, 6. Emanuele Fratto Rosi Grippaudo è autore dei paragrafi 4, 5, 5.1, 7.

¹ F. CAPRE', *Traité historique de la Chambre des comptes de Savoie*, Lione, 1662, *passim*. La figura del *Procureur patrimonial* compare per la prima volta negli editti resi, nel corso della seconda metà del XVI secolo, dal Duca Emanuele Filiberto di Savoia sulle Camere dei conti di Savoia e di Torino; quest'ultima rappresenta l'antecedente istituzionale della Corte dei conti del Regno di Sardegna e poi del Regno d'Italia.

² F. ROSTAGNO, *La Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, vol. II, Milano, 1929, p. 17. L'autore ricorda come la minoranza della Commissione parlamentare incaricata di redigere la legge istitutiva della Corte dei conti del Regno d'Italia (legge 14 agosto 1862, n. 800) si fosse opposta alla creazione di un ufficio del procuratore generale, illustrando le ragioni poste a fondamento di tale opposizione.

³ Per uno sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa si rinvia a F. G. SCOCA, *Introduzione*, in F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997, pp. 1-15.

⁴ Cfr. intervento del procuratore regionale per l'Emilia-Romagna Claudio Chiarenza in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2025, udienza del 28 febbraio 2025.

evidenziandone quegli aspetti che maggiormente influiscono sulla funzione requirente della magistratura contabile.

In tale prospettiva, questo contributo si propone di commentare la delega legislativa contenuta nell'art. 3 della legge n. 1/2026, limitatamente a quelle sue parti contenenti i principi e i criteri direttivi che incidono sull'organizzazione e sull'attività delle procure, regionali e generale, presso la Corte dei conti. Pertanto, dopo aver descritto l'organizzazione esistente del sistema delle procure contabili – frutto anch'essa di una riforma: quella del 1994 – sono esaminati i singoli temi oggetto di delega in distinti paragrafi aventi rispettivamente ad oggetto: il rafforzamento della funzione nomofilattica delle pronunce delle sezioni riunite sull'attività delle procure contabili, con particolare riguardo al modo in cui esso è destinato a riflettersi sulle scelte di esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero; la ridefinizione dell'architettura della funzione requirente, attraverso la trasformazione delle procure "regionali" in procure "territoriali" e la diversa distribuzione delle funzioni e delle risorse, con possibili riflessi sull'equilibrio tra centro e periferia; l'intensificazione dei poteri di indirizzo e controllo della procura generale, con specifico riguardo all'accesso agli atti istruttori, all'avocazione e ai meccanismi di codecisione (cc.dd. doppia sottoscrizione e affiancamento) destinati a incidere sul *dominus* dell'indagine; l'introduzione della rotazione nelle funzioni attribuite alle sezioni e del divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, misure che, oltre ad anticipare in via settoriale la c.d. separazione delle carriere, rischiano di precludere a una quota rilevante di magistrati l'esercizio delle funzioni di controllo e di referto, determinando un irrigidimento dei loro percorsi professionali e dell'assetto organizzativo dell'intera istituzione. Seguono alcune considerazioni conclusive, nelle quali si ricostruiscono le ragioni che possono aver indotto il legislatore a adottare la riforma – riconducibili, in particolare, ai principi di certezza del diritto e di equilibrio di bilancio – e si evidenziano, al contempo, i possibili profili problematici della delega, con specifico riguardo all'autonomia e all'indipendenza della funzione requirente della magistratura contabile.

2. Il sistema delle procure a un trentennio dalla sua istituzione

I legislatori piemontese, prima, e italiano, poi, hanno previsto che fosse istituito presso la Corte dei conti, così come presso l'autorità giudiziaria ordinaria, un ufficio della magistratura requirente. In esso opera un organo, il pubblico ministero, tra i cui scopi rientrano, sin dalla legge sull'ordinamento giudiziario del Regno di Sardegna⁵,

⁵ Si vedano le seguenti disposizioni: l'art. 159 del r.d. 13 novembre 1859, n. 3781, in base al quale «Il Pubblico Ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta ed imparziale amministrazione della giustizia, alla tutela dei dritti dello Stato»; l'art. 139 della legge 6 dicembre 1865, n. 2626, secondo cui «Il pubblico ministero veglia all'osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato»;

quelli di vegliare sull'osservanza delle leggi e di tutelare gli interessi indisponibili dell'Erario. Interessi superindividuali, questi ultimi, che lo Stato tutela, attraverso l'"espediente"⁶ del pubblico ministero e la tecnica del processo a istanza di parte, sottraendone la disponibilità alla parte privata. Con riferimento alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, tale assunto trova pieno riscontro in due giudizi nelle "materie di contabilità pubblica", quali il giudizio di responsabilità e il giudizio di resa del conto⁷, e in un giudizio nelle "altre materie specificate dalla legge", quello diretto all'applicazione delle sanzioni pecuniarie, nell'ambito dei quali il pubblico ministero ha la titolarità esclusiva dell'azione introduttiva del giudizio. Nel corso dei giudizi in questione, e in ogni loro fase, il magistrato requirente svolge le proprie funzioni quale parte imparziale, secondo criteri di obiettività, compiendo ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione e svolgendo anche accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile, come prevede l'art. 55, comma 1, c.g.c.⁸ In seguito alla riforma dei primi anni Novanta del secolo scorso, che ha "decentralizzato" su base regionale la giurisdizione contabile, le funzioni di pubblico ministero presso la Corte dei conti, in origine ricoperte dal solo procuratore generale e dai suoi viceprocuratori⁹, sono oggi rivestite nelle sezioni giurisdizionali regionali dal procuratore regionale o da altro magistrato assegnato all'ufficio e nelle sezioni di appello o riunite dal procuratore generale o da altro magistrato assegnato all'ufficio¹⁰.

Sotto il profilo strutturale, il sistema delle procure contabili è articolato in una procura generale, che opera presso le sezioni di appello e che dispone di un ufficio decentrato presso la sezione d'appello per la Regione Siciliana¹¹, e da più procure

l'art. 73 del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, in base al quale «Il pubblico ministero veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato».

⁶ C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, Vol. I, Torino, 2024, secondo cui il pubblico ministero è «un autentico espediente del quale l'ordinamento si serve per poter utilizzare la tecnica di un processo interamente imperniata sulle iniziative delle parti, in funzione della tutela dei diritti che l'ordinamento ritiene di dover sottrarre alla disponibilità dei loro titolari, tenendo conto dell'interesse di natura pubblica che l'ordinamento attribuisce loro».

⁷ La tematica del ruolo del pubblico ministero nel giudizio di conto è affrontata in C. conti, sez. riun., 15 settembre 2016, n. 19, in *Riv. C. Conti*, 2016, n. 5-6, pp. 267-272. In dottrina, si veda M. T. D'URSO, *La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea*, in *Riv. C. conti*, 2021, n. 3, pp. 56-70.

⁸ Tale disposizione replica l'art. 358 c.p.p. che, per l'appunto, prevede che il pubblico ministero ricerchi anche accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini.

⁹ Si vedano le seguenti disposizioni: l'art. 2 della legge 14 agosto 1862, n. 800, in base al quale «Il procuratore generale rappresenta presso la Corte il pubblico ministero»; l'art. 1 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, secondo cui «Il procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero».

¹⁰ Si veda il testo dell'art. 2 del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, conv. in legge 14 gennaio 1994, n. 19, ora riprodotto nell'art. 12 c.g.c.

¹¹ Questo ufficio decentrato della procura generale è stato istituito dal d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200.



regionali, che operano presso ogni sezione giurisdizionale regionale. La procura generale è diretta dal procuratore generale, coadiuvato da un procuratore generale aggiunto, e al medesimo ufficio sono assegnati viceprocuratori generali e sostituti procuratori generali. Al vertice delle procure regionali vi sono i procuratori regionali e agli stessi uffici sono assegnati viceprocuratori generali e sostituti procuratori generali. Sotto il profilo funzionale, il procuratore generale o gli altri magistrati assegnati alla procura generale esercitano le funzioni di pubblico ministero nel giudizio di appello; alla proposizione di quest'ultimo la procura generale è, peraltro, legittimata in via disgiunta con le competenti procure regionali, ai sensi dell'art. 189 c.g.c. Analogamente, il ruolo di pubblico ministero nei giudizi di primo grado spetta al procuratore regionale o agli altri magistrati assegnati alla procura regionale.

L'art. 12, comma 3, c.g.c. attribuisce al procuratore generale due rilevanti compiti: dirimere eventuali conflitti di competenza tra gli uffici inquirenti e "coordinare" l'attività dei procuratori regionali; a quest'ultimo compito fa riscontro una funzione di coordinamento del procuratore regionale verso i magistrati assegnati al proprio ufficio. La funzione di coordinamento del procuratore generale verso i procuratori regionali assolve all'esigenza di assicurare la buona organizzazione di un ufficio a cui fanno capo oneri di iniziativa e impulso e deve essere svolta garantendo la posizione di indipendenza del singolo magistrato¹². Il coordinamento è attuato mediante atti di indirizzo diretti a uniformare le metodologie istruttorie e investigative delle singole procure regionali e si accompagna all'assegnazione delle vertenze e delle udienze secondo "criteri il più possibile oggettivi", alla revoca motivata degli incarichi per gravi ed oggettivi motivi, nonché all'adozione di direttive a garanzia dell'unitarietà organizzativa. Quanto alla natura del coordinamento, la dottrina maggioritaria ritiene non solo che non possa avere i connotati della gerarchia – che risulterebbe lesiva tanto del principio di indipendenza dell'organo del pubblico ministero, di cui all'art. 108 Cost., quanto della regola dell'assenza di rapporti gerarchici tra i magistrati dell'ufficio di procura, sancita dall'art. 107, comma 3, Cost.¹³ – ma che non possa essere inteso quale relazione organizzativa *tout court*, dovendo l'ufficio del pubblico ministero essere concepito quale entità unitaria e indivisibile, e non come un insieme di pubblici ministeri singolarmente legittimati ad assumere iniziative autonome e indipendenti¹⁴. Tuttavia, l'art. 69 c.g.c., che disciplina l'archiviazione della notizia di danno, attribuisce un potere ben più incisivo al procuratore regionale, prevedendo, da un lato, che sia sempre necessario il suo visto sul provvedimento di archiviazione, e dall'altro lato,

¹² D. TOTA, *Il pubblico ministero presso la Corte dei conti*, in *Riv. C. conti*, 2021, n. 1, pp. 46-54.

¹³ P. GRASSO, commento all'art. 13, in V. TENORE (a cura di), *Commentario al Codice di giustizia contabile*, Napoli, 2024, p. 58.

¹⁴ F. VETRÒ, *La Corte dei conti: l'organizzazione ed i giudici*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2024, pp. 3-18, in part. p. 8.



che gli spetti un potere di controllo sul fascicolo istruttorio. Difatti, qualora non condivida la scelta del magistrato assegnatario di archiviare o non concordi sulle motivazioni poste alla base di tale determinazione, costui può formulare delle motivate osservazioni, comunicandole al pubblico ministero assegnatario del fascicolo. Inoltre, qualora permanga il dissenso, al procuratore regionale è consentito di avocare il fascicolo istruttorio e di adottare personalmente le determinazioni inerenti all'esercizio dell'azione erariale¹⁵. In questa soluzione legislativa, che parte della dottrina aveva già ritenuto idonea ad aprire «nuovi e diversi scenari»¹⁶, può cogliersi un primo indice del mutamento nella disciplina delle relazioni all'interno del sistema delle procure, come delineata dalla recente riforma. Si tratta, tuttavia, di una disciplina comunque meno incisiva rispetto a quella prevista dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, relativa alla magistratura ordinaria, in forza della quale il procuratore della Repubblica può esercitare il potere di revoca dell'assegnazione dell'azione penale nei confronti del singolo magistrato già nel corso del relativo esercizio, qualora questi non si attenga ai principi e ai criteri definiti in via generale o stabiliti con l'atto di assegnazione. Tali principi e criteri – fatti salvi quelli adottati nei c.d. consigli di procura, che, in ogni caso, non assumono valore direttivo con riferimento alla singola vertenza – così come il già menzionato potere di revoca, risultano estranei all'ordinamento giuscontabile, nel quale, una volta assegnato l'affare, il magistrato affidatario ne diviene *dominus* e pienamente responsabile, sino alla decisione finale di esercitare l'azione mediante atto di citazione ovvero di disporre l'archiviazione.

3. Il sistema delle procure all'interno della delega legislativa contenuta nella legge n. 1/2026

Nel testo dell'art. 3 della legge n. 1/2026 – rubricato «Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti» – sono contenute numerose disposizioni dirette a disciplinare l'opera legislativa del Governo in ordine al nuovo assetto del sistema delle procure erariali. Tra queste disposizioni, merita di essere esaminata per prima quella di cui al comma 2, lett. d), che invita il legislatore delegato ad «articolare la funzione requirente presso la Corte dei conti in una procura generale e in procure territoriali, prevedendo che queste ultime siano rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale, e siano dotate di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede».

Un primo profilo di rilievo concerne l'utilizzo dell'aggettivo «territoriali», in luogo

¹⁵ Sul punto si veda la circolare del Consiglio di presidenza n. 16/c/CP/201 del 7 aprile 1994.

¹⁶ M. ORICCHIO, *La denuncia di danno*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2024, pp. 219-245, in part. p. 221.



della tradizionale qualificazione «regionali», in riferimento alle procure. Si tratta di una scelta che, peraltro, accomuna l'enunciato in esame a quello contenuto nella lett. c), avente a oggetto l'organizzazione della Corte dei conti su base territoriale. Non è chiaro – o, perlomeno, non è possibile evincerlo dalla relazione illustrativa dell'atto normativo in commento – se tale divergenza lessicale sia riconducibile a una mera opzione stilistica ovvero se costituisca indice della volontà del legislatore di ridefinire la dislocazione delle procure erariali sul territorio nazionale (o addirittura infraregionale?). Qualora quest'ultima fosse l'intenzione perseguita – in linea con l'opinione di taluni esponenti della magistratura contabile¹⁷ – il legislatore dovrebbe comunque assicurare la presenza nei territori di adeguati presidi di legalità, evitando di imporre agli utenti del sistema giustizia spostamenti penalizzanti. Inoltre, ogni eventuale riorganizzazione dell'assetto territoriale della Corte dei conti dovrebbe essere effettuata senza la possibilità di attingere a risorse aggiuntive, in considerazione della clausola di invarianza finanziaria contenuta all'art. 3, comma 7. Parte della magistratura erariale ritiene che un'organizzazione delle sezioni giurisdizionali su base diversa da quella regionale sarebbe incostituzionale, in quanto in contrasto con l'art. 125 Cost., il quale dispone che «*nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione*»¹⁸. Tuttavia, l'applicabilità di questo articolo della Costituzione all'organizzazione territoriale della Corte dei conti è dibattuta, anche in considerazione del fatto che, come emerge dai resoconti dei lavori dell'Assemblea costituente, l'art. 125 Cost. è stato concepito con esclusivo riferimento agli organi esercenti la giurisdizione di cui all'art. 103, comma 1, Cost., e non anche a quelli di cui al comma 2 del medesimo articolo.

Un secondo aspetto rilevante attiene alla volontà di attribuire l'incarico di procuratore territoriale a viceprocuratori generali, in possesso della qualifica di consigliere, in luogo dei magistrati aventi la qualifica di presidente di sezione, come attualmente previsto. Secondo parte della magistratura contabile, tale opzione normativa non troverebbe adeguata giustificazione e si porrebbe in contrasto con la natura direttiva dell'incarico¹⁹. Secondo altra parte dello stesso plesso magistratuale²⁰,

¹⁷ Se veda V. RAELI, *Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457 intitolato «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»*, in www.senato.it, in cui si legge che le procure territoriali «andranno a sostituire» le procure regionali.

¹⁸ Si veda C. conti, sez. riun. cons., parere 11 giugno 2025, n. 4, in www.corteconti.it.

¹⁹ Memoria dell'Associazione Nazionale Magistrati della Corte dei conti (ANMC), acquisita il 4 febbraio 2025 in occasione dell'audizione della presidente dell'ANMC Paola Briguori presso le commissioni "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni" e "Giustizia" della Camera dei deputati, in www.camera.it.

occorrerebbe attribuire al Consiglio di presidenza la possibilità di valutare, attraverso un esame dei carichi di lavoro, se la singola procura territoriale debba essere retta con funzioni direttive da un presidente di sezione o senza funzioni direttive da un viceprocuratore generale.

4. Gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sull'attività delle procure contabili

Una seconda disposizione che merita approfondimento è contenuta all'art. 3, comma 2, lett. b), e invita il legislatore delegato a «rafforzare gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali nonché sull'attività delle procure presso la Corte dei conti, prevedendo, in particolare, che il procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle sezioni riunite». Si tratta di una disposizione eccentrica, in quanto postula un concetto di nomofilachia non in linea con quello tradizionalmente osservato nell'esercizio della funzione giurisdizionale, diretto ad assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge»²¹ e, pertanto, sempre riferito al giudice, mai al pubblico ministero.

Il legislatore, all'esito di un lungo percorso²², ha individuato tale giudice nei supremi consessi delle singole magistrature, per i rispettivi ambiti di giurisdizione, attribuendo così alle Sezioni riunite della Corte dei conti la competenza a dirimere i contrasti giurisprudenziali insorti nel proprio ambito giurisdizionale. In particolare, l'art. 11 c.g.c. conferma che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale sono l'organo deputato ad assicurare l'uniforme interpretazione e la corretta applicazione delle norme di contabilità pubblica e delle altre materie rientranti nella giurisdizione contabile, attribuendo loro la decisione sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali d'appello, dal presidente della Corte dei conti ovvero su richiesta del procuratore generale (c.d. contrasto orizzontale in appello). A tali decisioni, l'art. 114 c.g.c. aggiunge quelle relative alle questioni di diritto che abbiano dato luogo, già in primo grado, a indirizzi interpretativi o applicativi difformi, il cui deferimento è comunque rimesso all'apprezzamento della

²⁰ Audizione del procuratore generale Pio Silvestri presso le commissioni "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni" e "Giustizia" della Camera dei deputati, svoltasi il 4 febbraio 2025, reperibile su www.camera.it.

²¹ In questi termini dispone l'art. 65 del r.d. n. 12/1941.

²² L'attribuzione è stata disposta contestualmente all'istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali, con l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 453/1993, che ha stabilito che: «Le sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale». Su questo tema, si veda L. SAVAGNONE, *La funzione nomofilattica nelle supreme magistrature*, in *Riv. C. conti*, 2007, n. 6.



sezione d'appello²³, non essendo ammissibile il deferimento diretto da parte delle sezioni territoriali (c.d. contrasto orizzontale in primo grado). Ai fini della rimessione alle sezioni riunite è sufficiente che il contrasto – ritenuto esistente in presenza di «una pluralità di pronunce rese da giudici diversi in un periodo di tempo più o meno ampio»²⁴ – sia apparente²⁵, ossia sia l'effetto di precedenti giurisprudenziali «poco collimanti» con la «questione ritenuta bisognevole di supporto nomofilattico»²⁶. Un'ulteriore ipotesi di remissione, in questo caso obbligatoria, è disciplinata dall'art. 117 c.g.c. e trova applicazione qualora la sezione giurisdizionale di appello ritenga di non condividere un principio di diritto già enunciato dalle sezioni riunite (c.d. contrasto verticale).

Premesso che, come è stato condivisibilmente sostenuto da parte della magistratura erariale, la funzione del pubblico ministero è quella di «promuovere l'azione ed assicurare l'evoluzione della giurisprudenza nel tempo, mantenendola coerente con i diversi contesti normativi e sociali»²⁷, occorre esaminare come gli effetti nomofilattici delle sentenze delle sezioni riunite possano influenzare due distinte attività della magistratura contabile requirente: quella di introduzione del giudizio a opera del pubblico ministero, nell'ambito di quei giudizi celebrati innanzi alla Corte dei conti in cui riveste il ruolo di parte (principalmente il giudizio di responsabilità), e quella di coordinamento svolta dal procuratore generale nei riguardi dei procuratori regionali. Se appare essere pacifico, non difettando di conformità con il dettato costituzionale, che il procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto di quegli orientamenti giurisprudenziali avallati o istituiti dalle sezioni riunite²⁸, lo stesso non può dirsi con certezza con riferimento all'attività di introduzione del giudizio svolta dal pubblico ministero. Difatti, l'opinione di parte della magistratura erariale è che, rivestendo la procura contabile la qualifica di parte del giudizio, essa non possa subire gli effetti nomofilattici di una pronuncia delle sezioni riunite, se non nei limiti di una spontanea conformazione agli orientamenti

²³ Si veda C. conti, sez. riun., 25 gennaio 2018, n. 1, in www.corteconti.it, che ha dichiarato inammissibile una questione di massima deferita da una sezione giurisdizionale territoriale «in quanto, alla luce della normativa vigente, le sezioni giurisdizionali territoriali della Corte e, perciò, anche i Giudici unici per le pensioni delle stesse non sono legittimate a rimettere la risoluzione delle stesse alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte».

²⁴ Si veda C. conti, sez. riun., 1° giugno 2011, n. 10, in www.corteconti.it, che ha definito il «contrasto fra orientamenti» come «una pluralità di pronunce rese da giudici diversi in un periodo di tempo più o meno ampio».

²⁵ L. DE PETRIS, *Questioni di massima e di particolare importanza*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2024, pp. 643-678, in part. p. 667.

²⁶ In questi termini si è espressa C. conti, sez. riun., 17 agosto 2023, n. 12, in www.corteconti.it.

²⁷ Memoria ANMC *op. cit.*

²⁸ Si veda il già citato C. conti, sez. riun. cons., parere n. 4/2025, in www.corteconti.it, in cui si legge quanto segue: «sembra, invero, compatibile con le prerogative costituzionali (art. 108 Cost.) che assicurano l'indipendenza del Pubblico ministero, la previsione, quale criterio direttivo chiaro e determinato, che il Procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle Sezioni riunite».



dominanti nella selezione degli illeciti meritevoli di perseguimento²⁹. Sul punto, è opportuno sottolineare l'esistenza di un orientamento dottrinale³⁰, fondato su una pronuncia della Corte costituzionale³¹, che ritiene ormai superato il mito dell'obbligatorietà dell'azione di danno. Secondo tale impostazione, non sussiste alcuna consequenzialità automatica tra notizia di reato e instaurazione del processo, né un dovere del pubblico ministero di promuovere il giudizio in presenza di qualsiasi *notitia damni*. Si osserva, infatti, che limite implicito alla stessa obbligatorietà, razionalmente intesa, è rappresentato dall'esigenza che il processo non venga avviato quando risulti oggettivamente superfluo. Ne consegue che l'obbligo di esercitare l'azione di danno sorge solo ove non ricorrano i presupposti che rendono doverosa l'archiviazione, la quale costituisce, appunto, forma di non esercizio dell'azione. Nell'ambito della valutazione sull'esercizio dell'azione di danno occorre anche considerare che, nel giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, alla dichiarazione di infondatezza dell'azione si accompagna, nella maggior parte dei casi, una condanna alle spese a carico dell'ente presso cui il pubblico agente prestava servizio al tempo dei fatti contestati dalla procura; e ciò a prescindere dall'eventuale intervento – che la giurisprudenza ammette nel solo modello adesivo dipendente *ad adiuvandum*³² – dell'ente in giudizio. È sufficiente consultare le relazioni sull'attività presentate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario delle sezioni giurisdizionali regionali per constatare come il numero delle sentenze di "proscioglimento" rappresenti una quota significativa dei provvedimenti del giudice erariale, pur con oscillazioni talvolta marcate tra una sezione e l'altra. Si consideri, inoltre, che l'opera di liquidazione delle somme da parte del collegio giudicante non incontra neppure il limite di cui all'art. 1, comma 1015, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), disposizione che, facendo espresso riferimento al processo penale, prevede che il rimborso delle spese possa essere riconosciuto nel limite massimo di euro 10.500. Ma non è tutto, poiché, come recentemente affermato da due pronunce della Corte di cassazione³³, l'agente pubblico "prosciolto" all'esito di un giudizio di responsabilità ha diritto non soltanto

²⁹ Memoria ANMC *op. cit.*

³⁰ P. SANTORO, *Il codice di giustizia contabile e il giusto processo*, in www.contabilita-pubblica.it, 2016.

³¹ C. cost., 15 febbraio 1991 n. 88, in *Giur. cost.*, 1991, p. 586.

³² Una trattazione generale del tema dell'intervento della pubblica amministrazione nel giudizio di responsabilità, con adesione alla tesi dominante in giurisprudenza, è contenuta in C. CHIARENZA, P. EVANGELISTA, *Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, pp. 633-1078, in part. pp. 807-808. Un'apertura a forme diverse di intervento della pubblica amministrazione si incontra, invece, in M. SCIASCIA, *La Corte dei conti. Organizzazione, funzioni e procedimenti*, Napoli, 2020, p. 282, in part. nota 689.

³³ Cass. civ., sez. un., 5 dicembre 2024, n. 31137 e 31138, in www.cortedicassazione.it.



alle spese riconosciute gli dal giudice erariale ai sensi dell'art. 31 c.g.c.³⁴, ma anche a quelle non liquidate in sentenza, potendo agire dinanzi al giudice civile per ottenerne il rimborso per la parte eccedente. Alla luce di quanto detto, è ragionevole ritenere che l'intenzione del legislatore, sia quella di ottenere quale risultato, con l'eventuale ausilio di una rinvigorita funzione di coordinamento esercitata dal procuratore generale, una valutazione quanto più possibile uniforme degli illeciti erariali e quindi del diritto vigente non solo a fini di economia processuale e di giustizia sostanziale, ma anche a tutela dell'equilibrio finanziario delle amministrazioni coinvolte. Occorre, tuttavia, che il conseguimento di tale risultato non si traduca in una illegittima compressione del diritto-dovere di ciascun magistrato di interpretazione del diritto, così come non mancherà occasione di approfondire nel prosieguo.

5. La nuova articolazione della funzione requirente

Una terza disposizione che esige attenzione è contenuta all'art. 3, comma 2, lett. e), ed esorta il legislatore a «disciplinare i poteri di indirizzo e di coordinamento della procura generale della Corte dei conti nei confronti delle procure territoriali», al dichiarato fine di «garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali». Questa disposizione mira a dare concretezza e sostanza al potere di coordinamento introdotto nel '94, poi ribadito anche all'art. 12 c.g.c., al fine di rendere uniforme su tutto il territorio nazionale l'esercizio della funzione requirente, ossia, in definitiva, di consentire a tutti gli amministratori pubblici di avere la garanzia che ci sia, fatte salve le specificità singole del caso, una uniforme valutazione delle loro azioni³⁵. Non a caso, già oggi esiste uno "staff" di magistrati contabili, presso la procura generale, che si occupa di verificare se l'appello principale della procura o l'appello incidentale eventualmente abbiano un margine di successo, di tal guisa evitando quel dispendio di energie che produrrebbe la reiterazione in grado di appello di un'azione "nata male" e che abbia già prodotto una sentenza di "assoluzione" in primo grado. L'assenza di un corrispondente "staff" all'interno delle procure regionali – la cui attività requirente, in mancanza di un precedente delle Sezioni riunite, non sarebbe comunque limitata da alcun "effetto nomofilattico" – comporta che l'azione di responsabilità possa essere esercitata anche con riferimento a fatti la cui qualificazione come illecito erariale non trova riscontro nella giurisprudenza contabile³⁶. Ciò potrebbe aver indotto il legislatore a orientare il

³⁴ Per un'approfondita analisi di quest'articolo del Codice di rito giuscontabile si rinvia a A. GRIBAUDO, commento all'art. 31, in A. GRIBAUDO (a cura di), *Il Codice della giustizia contabile commentato articolo per articolo*, Santarcangelo di Romagna, 2017, pp. 167-174.

³⁵ Di "eccessiva e impropria gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero che va molto oltre i poteri di coordinamento già esistenti" ha parlato il procuratore generale della Corte dei conti Pio Silvestri nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026.

³⁶ Sul punto è intervenuto, nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026, il Presidente onorario della Corte dei conti Eugenio Francesco



potere di indirizzo e coordinamento della procura generale verso la garanzia di un esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali.

La disposizione in commento suscita, inoltre, due ordini di considerazioni.

In primo luogo, l'imprescindibile preordinazione della nuova disciplina al suddetto fine ha sollevato il tema della sua conformità a quei precetti costituzionali che enunciano le garanzie proprie degli appartenenti alla magistratura. Garanzie che parte della magistratura contabile ritiene lese dall'instaurazione di una relazione organizzativa di gerarchia o anche solo di direzione tra il procuratore generale e il singolo pubblico ministero titolare dell'indagine³⁷. Dunque, prima di entrare nel merito delle censure che sono state sollevate, occorre spendere qualche parola sulle garanzie costituzionali che interessano quella parte della magistratura che esercita la funzione requirente. Se appare pacifico che l'art. 104, comma 1, Cost. sancisca l'indipendenza di tutti i magistrati – siano essi giudicanti o requirenti – nei riguardi di ogni altro potere dello Stato, non pare altrettanto pacifico che l'art. 101, comma 2, Cost., che, nello statuire la soggezione esclusiva alla legge si rivolge espressamente ai soli giudici, trovi applicazione anche ai pubblici ministeri³⁸. Sul punto, aspramente dibattuto tra gli studiosi del diritto penale, esistono due orientamenti contrapposti. Per una prima impostazione³⁹, maggioritaria, giudici e pubblici ministeri sarebbero destinatari delle stesse garanzie Costituzionali, essendo la garanzia di cui art. 101, comma 2, Cost. imprescindibile ai fini dell'esercizio obbligatorio dell'azione penale, sancito all'art. 112 Cost. A conferma della bontà di questa tesi, il legislatore costituente avrebbe espressamente incluso, all'art. 108, comma 2, Cost., il pubblico ministero presso le magistrature speciali, tra gli organi ai quali la legge ordinaria deve assicurare l'indipendenza. Un secondo orientamento⁴⁰, minoritario, sostiene che il dettato testuale della Costituzione non consenta alle norme che disciplinano il pubblico ministero di essere pienamente parificate a quelle previste per i giudici, pur ponendosi in un rapporto di specialità rispetto a quelle generali sui magistrati. In

Schlitzer, evidenziando la necessità di un coordinamento più incisivo tra procura generale e procure regionali, proprio al fine di evitare che ogni singola Procura agisca in modo disarticolato rispetto a un indirizzo unitario, e ricordando come, già in passato, all'interno della stessa magistratura contabile, non siano mancate istanze rivolte in tal senso.

³⁷ Memoria ANMC *op. cit.*

³⁸ Cfr. R. GUASTINI, *Il giudice e la legge*, Torino, 1995, pp. 103-104, in cui l'autore sostiene che «la soggezione del pubblico ministero alla legge, e ad essa soltanto, non è desumibile all'art. 101, II c., cost., e deve dunque essere costruita altrimenti». Interessante anche la ricostruzione contenuta in V. CAVALLARI, *La riforma del pubblico ministero*, Milano, 1974, p. 148, secondo cui «soggetti soltanto alla legge» sarebbero sia i giudici sia i pubblici ministeri, giacché nella seduta del 20 novembre 1947, l'Assemblea costituente votò e approvò il seguente testo: «i magistrati sono soggetti soltanto alla legge». Tale testo sarebbe poi stato inspiegabilmente modificato nella fase di "coordinamento finale" per ragioni stilistiche. Gli atti della seduta sono consultabili in www.nascitacostituzione.it.

³⁹ Cfr., *ex multis*, E. SPAGNA MUSSO, *Problemi costituzionali del pubblico ministero*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1963, n. 2, pp. 398-428.

⁴⁰ Cfr., *ex multis*, N. ZANON, *Pubblico ministero e Costituzione*, Padova, 1996, pp. 2-10.



questo modo, l'estensione ai pubblici ministeri delle garanzie proprie dei giudici rientrerebbe nella sfera discrezionale del legislatore ordinario⁴¹. Chiave di volta di questa seconda tesi sarebbe proprio l'art. 107, comma 4, Cost. in virtù del quale è rimessa al legislatore la scelta delle garanzie di cui gode il pubblico ministero. In tale ultima ipotesi, al legislatore sarebbe comunque precluso di introdurre sia norme che incidano sull'indipendenza funzionale del pubblico ministero, perché contrasterebbero con il già citato art. 112 Cost., sia norme che incidano sulla sua indipendenza personale, alterandone lo *status* giuridico, perché sarebbero in conflitto con l'art. 104, comma 3, Cost. Ampiamente plasmabile dal legislatore sarebbe, invece, l'indipendenza organizzativa della magistratura requirente, cioè la struttura interna degli uffici del pubblico ministero. Corollario di questa seconda tesi è la possibilità per il legislatore, senza incorrere in una violazione della carta costituzionale, di introdurre nell'ordinamento, per le finalità di cui sopra, una norma che consenta al procuratore generale di indirizzare l'operato dei procuratori territoriali nell'esercizio della loro funzione requirente.

Una seconda considerazione che suscita la disposizione in commento attiene alla distinzione rigidamente definita nella delega tra procura territoriale e procura generale, dalla quale è emerso il tema del conseguente indebolimento del principio di unità del pubblico ministero, che oggi caratterizzerebbe la funzione requirente del magistrato contabile. Parte della magistratura erariale⁴² ritiene, infatti, che non esista per il magistrato requirente contabile alcuna previsione che rispecchi quella di cui all'art. 70, comma 3, del r.d. n. 12/1941, secondo cui «I titolari degli uffici del pubblico ministero dirigono l'ufficio cui sono preposti, ne organizzano l'attività ed esercitano personalmente le funzioni attribuite al pubblico ministero dal codice di procedura penale e dalle altre leggi, quando non designino altri magistrati addetti all'ufficio». Ritiene, piuttosto, che sarebbe ancora in vigore l'art. 1 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 («Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»), in base al quale «Il procuratore generale ed i vice procuratori generali rappresentano presso la Corte il pubblico ministero», norma che, sebbene obsoleta, enuncerebbe il principio per cui l'ufficio del pubblico ministero contabile sarebbe da intendere, complessivamente inteso, unitario. Ritiene, infine, che la nuova disciplina, nel delineare la distinzione tra «procura generale» e «procura territoriale», si esprima in termini chiari sulla «preposizione» del procuratore «territoriale» al proprio ufficio, operando *in parte qua*

⁴¹ Cfr. N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2006, 125-129, in cui si legge che «al p.m. non sono necessariamente da riconoscere le medesime garanzie di indipendenza attribuite ai magistrati dalle restanti disposizioni del titolo IV». Ciò in quanto «rispetto alle norme costituzionali generali sui magistrati, le disposizioni sul p.m. si pongono infatti in rapporto di specialità, o di eccezione a regola, sicché l'estensione al p.m. delle garanzie spettanti a tutti i giudici è condizionata dalle scelte del legislatore ordinario», che vi provvede attraverso la legge sull'ordinamento giudiziario.

⁴² Procura generale presso la Corte dei conti, Adunanza 9 giugno 2025, in www.corteconti.it.

un riallineamento della disciplina giuscontabile a quella dell'ordinamento giudiziario.

5.1. I poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale

Successivamente, l'art. 3, comma 2, lett. e), specifica tre poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale.

In primo luogo, la possibilità di accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale. Si tratta di una scelta normativa che non è andata esente da critiche, consentendo al procuratore generale non solo di superare la segretezza che contraddistingue i procedimenti istruttori ma anche di farlo in assenza del consenso del titolare dell'indagine o del procuratore posto al vertice dell'ufficio requirente⁴³. Tuttavia, parte della magistratura contabile ha evidenziato come, seppure in forma più limitata, l'accesso tramite i procedimenti informatici ai processi istruttori sia un sistema di conoscenza già in uso e come, lungi dal provocare un'ingerenza nell'attività del pubblico ministero, consenta al procuratore generale di avere un quadro complessivo e aggiornato delle varie situazioni istruttorie che si vengono a disporre in sede territoriale⁴⁴.

In secondo luogo, il legislatore delegato viene invitato ad attribuire al procuratore generale il potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della delega stessa, tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale. Questa disposizione presenta due elementi di interesse: (i) la mancata individuazione di rigidi criteri predeterminati in presenza dei quali rendere esercitabile il potere di avocazione dei fascicoli, per la cui determinazione il legislatore si è limitato a rinviare alla decretazione attuativa e (ii) la scelta di consentire l'esercizio del menzionato potere al di fuori dei casi disciplinati dal codice di procedura penale⁴⁵. Si tratta di un ulteriore indice della verticalizzazione in atto della funzione requirente dalla periferia al centro, in riforma dell'attuale quadro ordinamentale, che vede i due uffici in condizione di reciproca autonomia. In tale prospettiva ricostruttiva, la giurisprudenza di legittimità⁴⁶ ha ritenuto che i procuratori regionali siano gli esclusivi promotori dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile davanti alle sezioni regionali della Corte dei conti, mentre

⁴³ Memoria ANMC *op. cit.*

⁴⁴ Audizione Silvestri *cit.*

⁴⁵ In merito, l'art. 412 c.p.p. dispone che il procuratore generale presso la corte d'appello, dispone, con decreto motivato, l'avocazione delle indagini se il pubblico ministero non ha disposto la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari, oppure non ha esercitato l'azione penale o richiesto l'archiviazione, entro i termini previsti dall'articolo 407-bis, comma 2.

⁴⁶ Cfr. Cass. civ., sez. un., 9 novembre 2009, n. 23681, in *www.dejure.it* e *id.*, 18 ottobre 2018, n. 26256, *ibidem*.



la Corte costituzionale⁴⁷ ha statuito che è inammissibile l'intervento della procura generale nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, in quanto soggetto estraneo al giudizio nel quale era parte la procura regionale.

In terzo luogo, al legislatore delegato viene prescritto di prevedere, con riferimento a quelle istruttorie che si caratterizzano per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, l'obbligo per il procuratore generale di sottoscrivere – a pena di nullità – gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari, congiuntamente al procuratore territoriale. In queste ipotesi, dunque, della vertenza si continuerebbe ad occupare il pubblico ministero territoriale titolare del fascicolo (del quale non è spogliato, non essendo oggetto di avocazione) ma anche un viceprocuratore generale dell'ufficio centrale di procura generale, nonché il procuratore generale in persona, che dovrebbe sottoscrivere altresì gli atti a pena di nullità. Anche su questa misura, non sono mancate le critiche di alcuni esponenti della Corte dei conti che, in parte⁴⁸, hanno ritenuto incompatibile con il principio di distinzione solo funzionale tra gli uffici giudiziari una misura che esaspera il ruolo verticistico della procura generale, trasformando la procura territoriale in una sorta di "protettorato" della prima. In altra parte⁴⁹, invece, si sono concentrati sulla sanzione che il legislatore ha posto a salvaguardia dell'obbligo di doppia firma, evidenziando come la "nullità" dell'invito a dedurre non trovi alcun riscontro nel sistema processuale amministrativo-contabile e non sia nemmeno azionabile nella fase preprocessuale del giudizio di responsabilità. In altra parte⁵⁰, infine, si sono soffermati sui possibili effetti negativi della norma sotto il profilo operativo, rimarcando come, oltre a determinare un dispiego doppio (se non triplo) di energie, tale norma investirebbe la procura generale di una mole enorme di attività istruttorie. Taluni magistrati contabili hanno, invece, proposto interessanti soluzioni alternative all'esigenza di rafforzare il controllo sulle attività dei pubblici ministeri di primo grado prima di giungere all'esercizio dell'azione di responsabilità. Tra queste, appare di particolare pregio quella che prevede l'introduzione di un controllo giudiziale preventivo, da attribuire a una "sorta" di giudice per le indagini preliminari o giudice dell'udienza preliminare contabile, che possa essere chiamato ad autorizzare il pubblico ministero a citare il presunto responsabile davanti al collegio della sezione giurisdizionale⁵¹. In

⁴⁷ Si vedano Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 9, in www.cortecostituzionale.it e *id.*, 18 aprile 2024, n. 59, *ibidem*.

⁴⁸ Memoria ANMC *op. cit.*

⁴⁹ Memoria ANMC *op. cit.*

⁵⁰ P. ZINGALE, *Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457 intitolato «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»*, in www.senato.it.

⁵¹ A. GRIBAUDO, *Audizione del giorno 4 febbraio 2025 presso le Commissioni riunite I e II della Camera dei deputati, della proposta di legge C. 1621 Foti, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile,*



questo caso, tale giudice sarebbe chiamato a svolgere una funzione di filtro, attraverso un controllo giudiziale, di natura sommaria e preventiva, a garanzia del principio di terzietà enunciato all'art. 111 Cost. Tuttavia, non può ignorarsi come una simile soluzione, seppure di indubbio rilievo, debba andare di pari passo con la previsione di regole di giudizio idonee, in assenza delle quali la fase di udienza preliminare finirebbe per rappresentare, come spesso avviene anche nel processo penale, una mera dilazione temporale, con conseguenze anche in punto di liquidazione delle spese di fase in danno del soggetto o dell'amministrazione coinvolti.

In quarto luogo, al legislatore delegato viene demandato di prevedere, sempre in presenza di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, la facoltà di affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio di procura generale. Sull'obbligo del c.d. affiancamento, così come già visto per quello della c.d. doppia firma, si è espressa in maniera critica parte della magistratura contabile⁵², mettendone in dubbio la sua utilità sotto il profilo dell'efficienza e, più in generale, del buon andamento della funzione requirente, che potrebbe essere lesa da ritardi nella gestione dei fascicoli, dovuti a potenziali contrasti tra i soggetti coinvolti.

6. La rotazione nelle funzioni e il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti

L'ultima disposizione che si presta a un esame approfondito è contenuta all'art. 3, comma 2, lett. f), e invita il legislatore delegato a prevedere che i magistrati svolgano, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui sono assegnati. La norma sulla rotazione delle funzioni andrebbe redatta tenendo in considerazione i seguenti criteri. Anzitutto, emerge un criterio di natura competenziale, poiché il Consiglio di Presidenza della giustizia contabile, sebbene competente in materia di formazione e aggiornamento dei magistrati erariali, non dispone di una competenza organizzativa idonea a disciplinare la rotazione delle funzioni, che dovrebbe pertanto essergli attribuita. In secondo luogo, viene in rilievo un profilo di natura applicativa, in quanto l'esercizio di tale potere dovrebbe avvenire tenendo conto delle esigenze delle diverse Sezioni interessate.

di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità grave; per danno erariale", in www.camera.it.

⁵² Ha evidenziato la "sfiducia palese [del legislatore] verso l'operato delle procure regionali" il viceprocuratore generale presso la sezione giurisdizionale regionale per la Campania della Corte dei conti Ferruccio Capalbo nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026.

Lo stesso art. 3, comma 2, lett. f), delega il legislatore a prevedere una norma che contenga il divieto del passaggio dei magistrati della Corte dei conti dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti. Si tratta di una disposizione che estende all'intera magistratura contabile quanto già previsto oggi per i magistrati assegnati alla procura generale, i quali, proprio per garantire l'alterità e la differenza tra funzioni requirente e giudicante, non possono passare alle sezioni di appello. Oltre alla critica, per certi versi scontata, secondo cui una simile disciplina anticiperebbe, con riferimento alla sola magistratura erariale, gli effetti della separazione delle carriere – ancora sottoposta a referendum per la magistratura ordinaria – se ne registra una seconda che merita particolare attenzione. Nell'assetto organizzativo della magistratura contabile, accanto alle funzioni requirenti e giudicanti, si colloca la relevantissima funzione di controllo e di referto, che costituisce un *unicum* nel panorama delle magistrature e connota in modo peculiare la Corte dei conti. Il divieto in questione dovrebbe, pertanto, essere declinato in modo da consentire ai magistrati requirenti l'esercizio delle funzioni di controllo e di referto, che, oltre a connotare in modo peculiare l'attività del magistrato contabile, si distinguono nettamente dalle funzioni giurisdizionali e requirenti. Tali funzioni permettono, infatti, l'acquisizione o il rafforzamento di competenze peculiari, idonee a offrire una diversa chiave di lettura dell'amministrazione attiva e a favorire, più in generale, un arricchimento professionale che sia funzionale a un migliore esercizio delle attribuzioni della Corte dei conti. Una ricostruzione del divieto in linea con tale impostazione eviterebbe, inoltre, di confinare nella sola funzione requirente un numero significativo di magistrati (circa cento su un organico complessivo inferiore a cinquecento unità), prevenendo la creazione di un assetto organizzativo disarmonico e potenzialmente foriero di ulteriori e indeterminati costi⁵³.

7. Considerazioni conclusive

La delega contenuta nell'art. 3 della legge n. 1/2026, attraverso le numerose disposizioni che incidono sull'assetto organizzativo delle procure della Corte dei conti, sembra sottendere un'idea di fondo: una profonda sfiducia del legislatore nei confronti delle modalità con cui le procure regionali esercitano la funzione requirente. Considerato il contesto nel quale l'intervento normativo si inserisce, è ragionevole ritenere che la sfiducia sia riconducibile, in particolare, a due fattori: (i) un esercizio dell'azione di responsabilità talvolta disallineato rispetto all'indirizzo espresso dal diritto vivente, tale da non garantire agli agenti pubblici – fatte salve le peculiarità del caso concreto – una valutazione uniforme delle proprie condotte e da

⁵³ Sul punto si rinvia alle parole spese dal procuratore generale della Corte dei conti Pio Silvestri nel convegno su "Prime riflessioni all'alba della riforma sulla Corte dei conti", svoltosi presso la Corte dei conti il 12 febbraio 2026, reperibile su www.corteconti.it.



alimentare, pertanto, la c.d. "paura della firma"; (ii) un numero significativo di sentenze di rigetto della suddetta azione, pronunciate da alcune sezioni regionali, con conseguente condanna delle amministrazioni di riferimento al rimborso delle spese sostenute dall'agente pubblico vittorioso nel giudizio, la cui liquidazione non è soggetta né al limite previsto dall'art. 1, comma 1015, della legge n. 178/2020 né alla determinazione operata in sentenza, potendo l'eventuale eccedenza essere azionata dinanzi al giudice ordinario.

Si tratta di due fattori rilevanti, che incidono su altrettanti principi di rango costituzionale, ossia, rispettivamente, sul principio di certezza del diritto (ricavabile in via indiretta dall'art. 111, comma 1, Cost.) e sul principio dell'equilibrio di bilancio (enunciato all'art. 81, comma 1, Cost.).

Ciò premesso, la soluzione che il legislatore intende adottare appare connotata da marcata severità, in quanto altera in modo sostanziale l'assetto esistente delle procure sotto molteplici profili. Anzitutto, sotto quello strutturale, senza tuttavia considerare che un'eventuale riorganizzazione territoriale delle procure, così come il confinamento alla sola funzione requirente di un numero significativo di magistrati, potrebbe determinare un assetto organizzativo disarmonico e potenzialmente foriero di ulteriori oneri per la finanza pubblica. Secondariamente, sotto il profilo funzionale, senza tenere conto che meccanismi quali la c.d. doppia firma o il c.d. affiancamento rischiano di cagionare non solo ritardi nella gestione dei fascicoli – dovuti tanto al correlato incremento degli oneri gravanti sulla procura generale e sulle procure territoriali quanto a eventuali contrasti tra i soggetti coinvolti – ma anche di indurre nel pubblico ministero titolare del fascicolo un atteggiamento eccessivamente cautelativo, con il rischio di comprometterne l'imparzialità e di incidere negativamente sull'autonomia della funzione requirente e sugli interessi alla cui tutela essa è preposta. In particolare, anche volendo aderire alla tesi secondo cui la c.d. indipendenza organizzativa della magistratura requirente sia rimessa alla discrezionalità del legislatore, le previsioni normative che introducono i suddetti meccanismi rischiano di incidere piuttosto sull'ambito della c.d. indipendenza funzionale e, per tale via, di esporre la *novella* a profili di incostituzionalità.

In conclusione, è auspicabile che il legislatore, qualora intenda dare seguito alla delega, lo faccia nel pieno rispetto delle norme poste dalla Costituzione a garanzia del pubblico ministero e con l'introduzione di concreti miglioramenti alla disciplina che regola la funzione requirente, evitando di appesantirne l'esercizio con eccessive rigidità organizzative e, più in generale, di snaturare quei tratti caratterizzanti che hanno sinora assicurato un'elevata efficienza operativa della magistratura contabile.

La disciplina delle carriere e delle funzioni della Corte dei conti alla luce della riforma del 2026: profili costituzionali e sistemici

di Loredana Giani

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

Sommario

1. La Corte dei conti nel sistema costituzionale: specialità, pluralismo e unità della funzione giurisdizionale.
- 2. L'assetto delineato dalla legge n. 20/1994: territorialità, separazione funzionale e autonomia organizzativa.
- 3. Unità del ruolo e indipendenza interna: la disciplina delle carriere nella magistratura contabile.
- 4. La riforma del 2026: riorganizzazione strutturale e nuovi equilibri funzionali.
- 4.1. Nuovo paradigma della responsabilità amministrativa e trasformazioni dell'unità del ruolo della Corte dei conti.
- 5. Conclusioni.

Abstract

This article examines the reconfiguration of the Italian Court of Auditors considering the 2026 reform, focusing on the constitutional and systemic implications of changes to its organisational structure, career framework and functional balance. Starting from the traditional model grounded in the unity of jurisdictional function and the internal independence of accounting magistrates, the paper reconstructs the evolution of the Court's institutional role under Law no. 20/1994 and critically assesses the transformative impact of the recent legislative intervention.

The 2026 reform is analysed not merely as a technical adjustment of administrative liability, but as a structural redefinition of the relationship between jurisdiction, control, and advisory functions. Attention is devoted to the risks associated with the progressive integration of functions, the centralisation and verticalisation of prosecutorial powers, and the potential emergence of a de facto separation of careers. These developments are evaluated against constitutional principles, especially judicial independence (Art. 107 Const.), separation of powers and the requirement of impartiality.

The article further explores the rearticulation of administrative liability, including the restrictive redefinition of "gross negligence", the introduction of quantitative caps on damages, and the enhanced role of advisory opinions with exculpatory effects. These elements contribute to a shift from an *ex-post* accountability model to a preventive and legitimising framework, with significant consequences for the effectiveness of financial oversight.

The paper argues that the reform risks transforming the Court of Auditors from a jurisdictional body safeguarding public finances into a consultative actor, embedded within administrative decision-making. Ultimately, the constitutional compatibility of the reform will depend on its implementing measures, particularly whether they preserve the balance between administrative efficiency and public accountability embedded in the Italian constitutional order.

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

1. La Corte dei conti nel sistema costituzionale: specialità, pluralismo e unità della funzione giurisdizionale.

La Corte dei conti rappresenta un elemento fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano, deputata al controllo della spesa pubblica e alla tutela del patrimonio dello Stato. Si tratta, di un organo costituzionale autonomo e indipendente, con funzioni giurisdizionali e di controllo, affidate ai suoi magistrati senza distinzione di carriera, espressamente riconosciuta dall'art. 103 Cost. quale giudice speciale, insieme al Consiglio di Stato e ai tribunali militari.

La sua sopravvivenza nel nuovo ordinamento repubblicano rappresenta una scelta consapevole dei costituenti che hanno adottato un modello di "unità della funzione giurisdizionale", ma non di unicità organica, accogliendo un pluralismo organizzativo, temperato dal monismo dei principi, conservando quel presidio tecnico necessario, capace di garantire una tutela effettiva in materie caratterizzate da elevata complessità contabile e finanziaria, conservando la specialità come strumento di razionalità istituzionale¹.

Nel corso degli anni il suo ruolo ha subito trasformazioni significative, culminate nella Legge 7 gennaio 2026, n. 1 che, come si dirà, non può essere letta come un mero intervento tecnico sulla responsabilità amministrativa, rappresentando un momento di ridefinizione del rapporto tra magistratura contabile, amministrazione pubblica e principio di responsabilità, andando a incidere sulla funzione delineata dalla Costituzione, che si intreccia strettamente con il buon andamento dell'azione e, in via mediata, con la tutela dei diritti dei cittadini. Dunque, non un semplice intervento tecnico di rimodulazione della responsabilità amministrativa, ma come un'operazione di ridefinizione dell'equilibrio costituzionale tra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali affidate alla Corte dei conti dagli artt. 100 e 103 Cost. Come si avrà modo di evidenziare nel corso di queste brevi riflessioni, il punto critico non risiede tanto nella legittimità astratta delle singole misure introdotte, quanto nella loro combinazione sistemica, che sembra muovere da una possibile alternatività tra controllo preventivo e giurisdizione di responsabilità, con conseguente compressione dell'area della responsabilità erariale. E così, la riforma introduce una vera e propria riscrittura dell'equilibrio tra funzione di controllo, funzione giurisdizionale e funzione consultiva, alterando il tradizionale modello di separazione funzionale interna alla Corte, con possibile compressione dell'effettività

¹ Sul punto sia consentito richiamare la Corte costituzionale che in diverse occasioni ha ribadito che la giurisdizione non è questione di mera tecnica processuale, ma presidio fondamentale dello Stato di diritto, e che l'effettività della tutela rappresenta l'architrave dell'intero sistema. E seguendo questa linea, ha ulteriormente chiarito che la giurisdizione contabile costituisce presidio dell'equilibrio finanziario e del buon andamento ex art. 97 Cost., svolgendo una funzione di garanzia nei confronti della collettività, risultando, così, la Corte non solo giudice di responsabilità, ma organo di equilibrio sistemico tra legalità finanziaria e responsabilità amministrativa. Cfr., *ex multis*, sent. 219/2013.

della giurisdizione contabile.

La riforma segna uno snodo cruciale nella storia istituzionale italiana, segnando il passaggio da un modello di controllo amministrativo, incentrato sulla responsabilità e sulla legalità, a un sistema maggiormente orientato sulla semplificazione amministrativa e al supporto decisionale delle amministrazioni pubbliche, ponendo in secondo piano quella dimensione sostanziale, della giurisdizione e del controllo, che hanno fino ad ora caratterizzato la stessa essenza della Corte dei conti². Si tratta di una impostazione che entra in tensione con il modello costituzionale, nel quale controllo e giurisdizione non si sostituiscono ma si integrano su piani distinti: il primo volto alla verifica della legittimità dell'atto, la seconda all'accertamento della liceità del comportamento e dell'antigiuridicità del fatto dannoso, incidendo sulla stessa fisionomia della Corte.

2. L'assetto delineato dalla legge n. 20/1994: territorialità, separazione funzionale e autonomia organizzativa

La legge 14 gennaio 1994, n. 20 ha rappresentato un importante intervento di riforma della Corte dei conti, adottato nel contesto della "Repubblica dei Partiti" in piena transizione verso una nuova fase costituzionale. La legge, come noto, rispondeva alla esigenza di razionalizzazione delle funzioni della Corte, distinguendo chiaramente tra il ruolo giurisdizionale, quello di controllo e quello consultivo.

Il disegno delineato in sede di riforma restituisce un assetto organizzativo della Corte dei conti strutturato su un modello fortemente decentralizzato e territorialmente differenziato, articolato in una struttura centrale a Roma e in sezioni territoriali distribuite nelle regioni italiane, valorizzando il valore di presidi territoriali delle Corti dei conti regionali³. L'ordinamento prevede una articolazione multilivello, con sezioni specializzate per ciascuna funzione.

Presso la sede centrale si trovano gli organi collegiali di controllo (Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, competente sugli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, nonché sugli atti normativi a rilevanza esterna e gli atti di programmazione comportanti spese e i contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC; Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato; Sezione di controllo sugli enti

² Cfr. A. CARAPELLUCCI, *La riforma della Corte dei conti: come abbattere i controlli di legalità*, in *Lex Italia*, 2026, secondo il quale la riforma rappresenta "una delle misure volte a ridurre i controlli di legalità e lo spazio del potere giudiziario, a vantaggio dell'esecutivo".

³ Ai sensi dell'art. 4 della legge n. 20/1994, la Corte dei conti delibera con proprio regolamento le norme concernenti l'organizzazione e il funzionamento delle funzioni di controllo. In attuazione di tale previsione è stato adottato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000, che costituisce la fonte ordinamentale di riferimento per la distribuzione delle competenze tra Sezioni centrali e regionali.



pubblici non territoriali; Sezione delle autonomie per il controllo delle amministrazioni regionali e locali; Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali; e Sezioni riunite, quali organi di chiusura del sistema di giurisdizione amministrativo-contabile, con competenza a decidere su questioni di massima e conflitti di competenza), e gli organi collegiali relativi all'esercizio della funzione giurisdizionale (tre sezioni giurisdizionali centrali di appello, con sede presso la sede della Corte dei conti a Roma e la sezione giurisdizionale di appello per la Regione siciliana, con sede a Palermo) e la Procura generale, retta dal Procuratore generale e da 20 Vice-Procuratori generali, oltre a una Procura Generale presso la Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione siciliana.

A livello regionale, sono presenti le Sezioni giurisdizionali e le Sezioni di controllo, quali organi territoriali di giurisdizione contabile e la Procura regionale. Alle 16 sezioni regionali, articolate come sopra, si aggiungono le Sezioni speciali per la Sardegna, con sede a Cagliari, per la Sicilia, con sede a Palermo (oltre alla Sede centrale a Roma) e per il Trentino-Alto Adige, con sede a Roma per le questioni di primo grado. Le sezioni regionali hanno competenze specifiche per settore e per funzione. Le sezioni regionali di controllo esercitano il controllo di gestione secondo quanto previsto dall'art. 33, commi 4, 5 e 6 della legge n. 20/91, verificando la legittimità e la regolarità della gestione dei bilanci e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche territoriali⁴. La sezioni del controllo composte dal Presidente della Corte, dai Presidenti di sezione preposti al coordinamento e dai magistrati assegnati agli uffici di controllo sono organizzate in quattro collegi consentendo una specializzazione per tipologia di controllo e per materia, garantendo, così ad ogni sezione territoriale autonomia operativa e capacità decisionale propria.

L'assetto organizzativo sinteticamente richiamato è il riflesso di una concezione della giurisdizione amministrativa in cui la vicinanza geografica ai territori controllati rappresenta un elemento essenziale per garantire un controllo effettivo e consapevole della gestione delle risorse pubbliche. Una struttura che, unitamente alla disciplina delle carriere, di cui si dirà nel paragrafo seguente, risulta posta a presidio della indipendenza della Corte nell'esercizio della funzione, tanto in una prospettiva interna, quanto esterna. In tale prospettiva, appare particolarmente significativa, anche sul piano lessicale, la scelta operata dalla Riforma di fare riferimento a "presidi territoriali", espressione non ancorata a criteri normativi puntuali e suscettibile di veicolare una concezione attenuata della dimensione territoriale della Corte. Tale ambiguità terminologica potrebbe, infatti, prefigurare un superamento della

⁴ L'art. 5 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) prevede che le Sezioni Riunite definiscano annualmente il quadro programmatico delle indagini di finanza pubblica e che le Sezioni centrali e regionali deliberino i propri programmi di controllo entro il 30 novembre di ciascun anno, nel rispetto di criteri metodologici comuni.

tradizionale articolazione regionale, con conseguente indebolimento della funzione di prossimità e della capacità di intercettare le specificità delle realtà amministrative locali.

3. Unità del ruolo e indipendenza interna: la disciplina delle carriere nella magistratura contabile

I componenti della Corte dei conti hanno la qualifica di magistrati, sia nell'esercizio delle funzioni di controllo sia di quelle giurisdizionali e requirenti, in quanto collocati in un unico ruolo senza distinzione tra le varie funzioni, potendo essere assegnati, secondo criteri di merito e rotazione, a funzioni di controllo, giurisdizionali o requirenti.

Il tema delle carriere deve essere letto alla luce dell'art. 107, comma 3 della Costituzione. L'indipendenza della magistratura contabile si articola in una dimensione esterna – nei confronti degli altri poteri dello Stato – e in una dimensione interna, relativa ai rapporti tra magistrati e vertici organizzativi. Se la prima trova fondamento negli articoli 100, 103 e 108 Cost., la seconda si collega direttamente all'art. 107 Cost., che esclude gerarchie funzionali e impedisce che gli incarichi direttivi si trasformino in strumenti di condizionamento. La unità del ruolo non ha natura meramente formale, ma implica effettiva mobilità fra funzioni e assenza di cristallizzazioni funzionali permanenti e consente lo svolgimento di funzioni di controllo, giudiziarie e requirenti in base alle esigenze di servizio e alle regole interne. Va altresì considerato che il sistema vigente già conosce strumenti regolativi idonei a governare le esigenze di imparzialità e di separazione funzionale, attraverso limiti temporali e territoriali al passaggio tra funzioni, stabiliti in via regolamentare dal Consiglio di Presidenza. Tali strumenti, pur introducendo cautele, non incidono sull'unitarietà del ruolo, preservando l'equilibrio tra esigenze organizzative e indipendenza interna. In tale contesto, l'introduzione di un divieto generalizzato di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti appare eccedere quanto necessario, determinando una compressione non proporzionata della flessibilità funzionale. Si tratta di un principio, elaborato in Assemblea costituente per evitare gerarchie interne, tipiche del modello repubblicano, che implica l'assenza di un rapporto gerarchico sostanziale, la differenziazione funzionale ma non ordinamentale oltre alla attribuzione di incarichi direttivi secondo lo schema delle funzioni organizzative e non come gradi, ciò per evitare che essi si tramutino in leve di potere interno, incidendo negativamente sulla indipendenza interna del magistrato. Di contra, una segmentazione stabile tra funzioni di controllo, requirenti e giurisdizionali, anche se non formalmente qualificata come separazione delle carriere, potrebbe integrare una violazione indiretta dell'art. 107 Cost., ove determini gerarchie sostanziali o vincoli organizzativi tali da incidere sull'autonomia

decisionale del singolo magistrato.

Il reclutamento dei magistrati della Corte dei conti avviene tramite concorso pubblico per titoli ed esami, o, per una quota ridotta, per nomina governativa e la progressione di carriera avviene attraverso meccanismi di anzianità, valutazione di professionalità e attribuzione di incarichi direttivi deliberati dal Consiglio di presidenza, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e valorizzazione del merito.

Le qualifiche previste sono: Presidente, Procuratore Generale, Presidenti di Sezione, Consiglieri, Primi Referendari, Referendari.

Il Presidente della Corte dei conti è nominato dal Governo tra i magistrati della Corte che hanno effettivamente esercitato, per almeno tre anni, funzioni di Presidente di sezione o funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali o Istituzioni dell'Unione europea. La procedura di nomina prevede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Presidenza. Il Presidente, una volta nominato, non può essere revocato e il suo incarico cessa o per dimissioni volontarie o per collocamento a riposo per limiti di età. Con la legge n. 45 del 2004 è stata istituita la figura del Presidente aggiunto al fine di rafforzare il coordinamento interno e assicurare continuità nell'esercizio delle funzioni apicali.

Il Procuratore generale presso la Corte dei conti è nominato anch'esso con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, tra i magistrati della Corte dei conti con qualifica di Presidente di Sezione e su designazione del Consiglio di Presidenza. Come per il Presidente, con la Legge n. 45 del 2004 è stata istituita la figura del Procuratore aggiunto che coadiuva il Procuratore generale nelle sue funzioni istituzionali.

La Corte dei conti dispone di una struttura amministrativa articolata su più livelli dirigenziali, con il decreto segretariale n. 236/2010, su tre livelli economici. La dotazione organica dirigenziale di II fascia della Corte dei conti è pari a 65 unità. L'art. 64 del Regolamento di organizzazione e funzionamento degli uffici amministrativi prevede che il 5% della dotazione organica della dirigenza di II fascia possa essere riservata a incarichi di studio, pertanto, la disponibilità di tre incarichi dirigenziali risulta nell'invarianza della dotazione.

La gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali di pertinenza dei dirigenti è coordinata e controllata dal Segretario generale – magistrato di vertice dell'apparato amministrativo – che non esercita funzione giurisdizionale, ma ha responsabilità di dirigenza gestionale, organizzativa e amministrativa dell'istituto. Il Segretario generale, tra l'altro, adotta le iniziative necessarie al coordinamento fra le strutture del segretariato generale e fra queste e gli uffici regionali; sovrintende alla organizzazione, anche logistica, degli uffici centrali e regionali della Corte dei conti;

conferisce gli incarichi di direzione ai dirigenti di uffici dirigenziali di seconda fascia; ed esercita il potere sostitutivo nei confronti del personale con qualifiche dirigenziali in caso di inerzia⁵.

Completano il quadro organizzativo della Corte dei conti gli organi di governo e autogoverno. Organo di autogoverno della magistratura contabile è il Consiglio di presidenza che, sulla base delle previsioni contenute nella l. 4 marzo 2009, n. 15 conta dei componenti di diritto (Presidente, Presidente aggiunto e Procuratore Generale), quattro membri eletti dal Parlamento e quattro membri eletti dai magistrati della Corte dei conti. Al Consiglio di presidenza, introdotto con la l. 117/1998, come necessaria attuazione del portato costituzionale, in particolare del collegamento tra art. 108, comma 2, 101, comma 2 Cost. e principio di autogoverno. Successivamente riformato da decreti legislativi e leggi ordinarie, il Consiglio di presidenza disciplina con regolamento interno il funzionamento istituzionale, formula proposte per l'adeguamento delle strutture e dei servizi, cura formazione e aggiornamento professionale e delibera su nomine, mansioni, trasferimenti, promozioni, incarichi e provvedimenti disciplinari dei magistrati. Uno strumento essenziale per assicurare l'accountability all'interno della Corte è garantito da un sistema di misurazione e valutazione della performance individuale dei dirigenti che disciplina i parametri di valutazione della performance dirigenziale, i criteri di promozione e di conferma negli incarichi e le sanzioni per insufficiente performance.

Alla gestione amministrativa e finanziaria della Corte dei conti è preposto il Consiglio di amministrazione la cui composizione include magistrati e dirigenti, nonché revisori dei conti per il controllo delle funzioni amministrative. Infine, è previsto un Collegio dei revisori dei conti titolare delle funzioni ad esso attribuite dal regolamento autonomo di amministrazione e contabilità della Corte dei conti.

La legge n. 20/1994, all'art. 4, riconosce alla Corte dei conti una autonomia finanziaria, disciplinata da un regolamento autonomo di amministrazione e contabilità che consente alla Corte di gestire autonomamente le proprie risorse finanziarie, determinare internamente l'organizzazione e il funzionamento degli uffici e mantenere indipendenza rispetto alle funzioni.

4. La riforma del 2026: riorganizzazione strutturale e nuovi equilibri funzionali

La riforma si colloca all'interno di un processo di progressiva ridefinizione della fisionomia della Corte dei conti, incidendo profondamente sul contenuto effettivo delle sue funzioni e sull'equilibrio tra controllo, giurisdizione e consulenza. Essa

⁵ Il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) disciplina i servizi di supporto alle Sezioni centrali e regionali (artt. 6, 8 e 11), prevedendo che essi siano posti alle dipendenze funzionali dei Presidenti delle Sezioni e dei magistrati in relazione agli affari assegnati. Il modello regolamentare evidenzia una distinzione tra funzione magistratuale e struttura amministrativa di supporto, coerente con il principio di indipendenza.



mantiene la Corte dei conti nel ruolo di magistratura contabile con compiti di controlli preventivi di legittimità sugli atti delle PA, controlli successivi sulla gestione economico-finanziaria; giurisdizione sulle responsabilità amministrative e danno erariale, ma modella le funzioni secondo un disegno, più o meno consapevole, che, unitamente alle direttrici di riforma previste nella delega con riferimento alla organizzazione e alle carriere, rischia di ridisegnare radicalmente il ruolo costituzionale della Corte.

La riforma Foti introduce una delega al Governo per la riorganizzazione complessiva da esercitarsi entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge. Sebbene non sia una riforma costituzionale, il testo della legge contiene deleghe al Governo per la riorganizzazione delle funzioni e delle strutture interne della Corte, potenzialmente incluse norme su rotazioni, criteri di formazione, posizioni interne e profili professionali. Pur non introducendo formalmente una separazione delle carriere dei magistrati contabili, la riforma potrebbe determinare una segmentazione funzionale stabile e strutturale, idonea a produrre effetti analoghi sul piano sostanziale, subendo, anche in sede di esercizio della delega, gli influssi degli esiti referendari che hanno escluso modifiche dirette dell'assetto costituzionale della magistratura, ma non elimina le possibili tensioni sistemiche.

Gli artt. 3 e ss. della l. n. 1/2026 indicano alcuni criteri direttivi per l'esercizio della delega tra i quali:

- l'accorpamento e la riorganizzazione delle sezioni territoriali in macroaree regionali ridotte (*«organizzare la Corte dei conti a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente della Corte»*);
- la possibilità di articolazione di ogni sede territoriale in una sola sezione con competenze promiscue per funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali (*«fermo restando per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano quanto previsto dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, organizzare la Corte dei conti a livello territoriale secondo i seguenti criteri: 1) ogni sede territoriale si articola in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del presidente; 2) presidi territoriali della Corte sono dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo»*);
- la turnazione periodica dei magistrati tra le varie funzioni e applicazione dei magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro (*«Il consiglio di presidenza della Corte applica i magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro»*);



- la verticalizzazione e gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero contabile, con perdita della territorialità precedente.

Tale verticalizzazione, se accompagnata dall'introduzione di vincoli nomofilattici interni o da direttive organizzative cogenti provenienti dal vertice centrale (*«rafforzare gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali nonché sull'attività delle procure presso la Corte dei conti, prevedendo, in particolare, che il procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle sezioni riunite»*), rischia di incidere sulla tradizionale autonomia funzionale delle Procure territoriali, non più regionali, rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale operante sotto il coordinamento del Procuratore generale, il cui mandato, secondo quanto previsto dalla delega, dovrà essere soggetto a *«un limite temporale massimo del mandato»*, cui sono riconosciuti addirittura poteri di avocazione⁶, alterando il modello diffuso e territoriale che storicamente ha caratterizzato la giurisdizione contabile (*«articolare la funzione requirente presso la Corte dei conti in una procura generale e in procure territoriali, prevedendo che queste ultime siano rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale, e siano dotate di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede»*). In tale quadro, appare particolarmente problematica anche l'assenza di criteri specifici in ordine ai passaggi dei magistrati tra le diverse funzioni. Infatti, ove tale transito risulti di fatto rimesso a valutazioni discrezionali dei vertici, la mancanza di parametri oggettivi e verificabili rischierebbe di trasformare la mobilità funzionale in uno strumento organizzativo suscettibile di incidere sull'autonomia del singolo magistrato, con potenziale alterazione dell'equilibrio tra indipendenza interna e potere direttivo. E così, come detto, il passaggio di funzioni può assumere una valenza non neutra sul piano ordinamentale, contribuendo a una gerarchizzazione sostanziale incompatibile con l'art. 107 Cost.

La perdita della territorialità non rappresenta un mero dato logistico, ma incide sulla conoscenza diretta dei contesti amministrativi e sulla capacità di intercettare

⁶ «e) disciplinare i poteri di indirizzo e di coordinamento della procura generale della Corte dei conti nei confronti delle procure territoriali, al fine di garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali; prevedere, a tal fine, che il procuratore generale:

1) possa accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale;

2) possa disporre del potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della presente delega, tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale;

3) in caso di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, debba sottoscrivere congiuntamente con il procuratore territoriale, a pena di nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari e possa affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio della procura generale».



tempestivamente fenomeni patologici della gestione finanziaria riducendo quella naturale caratterizzazione della Corte come presidio territoriale a garanzia del buon andamento dell'azione pubblica e, dunque, degli interessi dei territori. Le criticità sono state anche evidenziate dalle Sezioni Riunite della Corte stessa che (n. 3/2024/Cons) sottolinea come *«l'esercizio contemporaneo di funzioni consultive e giurisdizionali viola il principio di separazione delle funzioni»*, evidenziando che *«la vicinanza geografica del pubblico ministero alle realtà amministrative locali rappresenta un elemento essenziale per garantire un controllo effettivo e consapevole della gestione delle risorse pubbliche territoriali»*. La verticalizzazione e gerarchizzazione dell'ufficio del pubblico ministero contabile, con perdita della territorialità precedente, comporta non solo la centralizzazione della funzione requirente e la perdita di vicinanza geografica alle realtà amministrative locali, ma anche la compromissione della autonomia e dell'indipendenza della funzione requirente mediante l'introduzione di vincoli nomofilattici dettati dalle Sezioni Riunite che hanno esplicitamente sottolineato come questa prospettiva rappresenti una violazione dello spirito degli articoli 100 e 103 della Costituzione.

Un ulteriore profilo riguarda proprio la unitarietà dei ruoli in quanto la delega, considerando gli ampi principi in essa contenuti, può incidere di fatto su di essa. Con l'applicazione della riforma, il rischio sistemico non è tanto la separazione formale delle carriere che, come noto richiederebbe una riforma costituzionale, quanto la creazione di una separazione funzionale stabile e strutturalmente gerarchizzata, incompatibile con l'art. 107 Cost. La norma prevede, infatti, la necessità di *«stabilire che ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato, prevedendo il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti»*. Tale previsione, inoltre, non appare neutra sul piano sistemico, in quanto richiama, sia pure implicitamente, il paradigma della separazione delle carriere, estraneo alla tradizione della magistratura contabile e non previsto a livello costituzionale. Infatti, essa si inserisce in un contesto nel quale l'ordinamento già conosceva strumenti regolativi meno incisivi, evidenziando così la scelta della Riforma per un modello più rigido e potenzialmente incidente sull'unità del ruolo. In tal senso, il divieto di passaggio tra funzioni non si limita a incidere sull'organizzazione interna, ma contribuisce a ridefinire l'identità ordinamentale della magistratura contabile. In questa cornice, assume particolare rilievo il principio di "unitarietà nell'esercizio delle funzioni" richiamato dalla legge delega. Se interpretato come criterio di razionalizzazione organizzativa, esso può risultare compatibile con l'assetto costituzionale; ma ove venisse declinato in senso sostanziale, sino a consentire la promiscuità tra funzioni consultive, di controllo e giurisdizionali all'interno delle medesime sezioni, si determinerebbe una frizione con il distinto fondamento costituzionale delle

attribuzioni della Corte.

Una delle prospettive più controverse disegnate dalla delega riguarda la possibilità di articolazione della Corte in sezioni che esercitino contemporaneamente funzioni giurisdizionali, di controllo e consultive, con turnazione periodica dei magistrati tra questi ambiti. Si tratta di una prospettiva che solleva importanti questioni di principio relative alla indipendenza della magistratura. Infatti, è certamente problematico immaginare che lo stesso magistrato che abbia formulato un parere favorevole a un atto amministrativo in sede consultiva, soprattutto alla luce della nuova configurazione che la riforma dà a questa funzione, possa poi in sede giurisdizionale giudicare della responsabilità dell'amministrazione per l'adozione di quell'atto. Ciò inciderebbe non soltanto sull'apparenza di imparzialità, ma sulla stessa sostanza del principio di terzietà del giudice, che costituisce presidio dello Stato di diritto⁷. La criticità non si esaurisce, tuttavia, nel piano della apparenza di imparzialità, ma investe anche il fondamento costituzionale delle diverse funzioni attribuite alla Corte dei conti. Come evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, pur essendo affidate alla medesima magistratura, le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali perseguono finalità distinte e devono rimanere separate, in quanto le prime sono orientate alla verifica della regolarità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, mentre le seconde attengono all'accertamento della responsabilità secondo le garanzie del contraddittorio. La previsione di sezioni abilitate a esercitare congiuntamente tali funzioni rischia, pertanto, di alterare tale distinzione strutturale. Si tratta, evidentemente di un *vulnus* al principio di separazione delle funzioni, che impedisce una valutazione imparziale e indipendente della responsabilità, dando alla Corte più la configurazione di un giudice nell'amministrazione che di un giudice dell'amministrazione nell'interesse della collettività. A ciò si aggiungano i rischi insiti nell'accorpamento delle sezioni territoriali in sei macroaree che rappresenta una riduzione significativa della presenza territoriale della Corte dei conti, con conseguente perdita di vicinanza ai cittadini e alle amministrazioni, con evidenti effetti potenzialmente negativi sul principio di effettività del controllo, oltre alla compromissione dell'autonomia delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, che verrebbero ricondotte a schemi centralizzati.

Nel sistema riformato vengono riscritte anche le funzioni del Segretario generale che assume un ruolo ancora più centrale nella gestione della Corte, coordinando l'organizzazione delle funzioni, anche mediante l'esercizio di un potere normativo e di direzione; la gestione del personale, tanto dei dirigenti quanto dei magistrati; i rapporti tra le strutture centrali e regionali e le iniziative di razionalizzazione

⁷ Il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) prevede collegialità minime e quorum deliberativi differenziati (ad es. almeno tre componenti per le Sezioni regionali; sette per i collegi centrali), configurando la struttura collegiale come garanzia di pluralità decisionale e di imparzialità.

organizzativa. La centralizzazione nelle mani del Segretario generale di poteri ampi, caratterizzati evidentemente da un ampio margine di discrezionalità che rischia, soprattutto nel quadro della ridefinizione delle funzioni, di minare quella sacralità (sostanziale) della indipendenza che la qualifica "magistratuale" dovrebbe garantire. La riforma incide, poi, anche sulla configurazione dei poteri riconosciuti al Presidente della Corte, per il cui mandato in sede di delega è stata prevista la determinazione di «*un limite temporale massimo del mandato*», o dei Presidenti di sezione, i quali possono destinare discrezionalmente i magistrati alle diverse funzioni, senza essere vincolato «all'applicazione di criteri obiettivi e verificabili»⁸. I rischi di una tale riforma sono evidenti proprio sul profilo della indipendenza e della imparzialità. E ciò in quanto l'assenza di parametri di riferimento evidentemente rischia creare un *vulnus* aprendo uno spazio alla possibilità che all'interno delle procedure di assegnazione alle funzioni entrino considerazioni politiche o preferenze personali, fino all'estremo rischio di una compromissione dell'indipendenza, in quanto il magistrato potrebbe temere di essere destinato a funzioni meno prestigiose se non allineato alle scelte organizzative della Sezione. Tale assetto risulta ulteriormente problematico in assenza di criteri normativi puntuali che delimitino l'esercizio di tali poteri organizzativi. La mancata predeterminazione di parametri oggettivi e verificabili per la ripartizione delle funzioni e l'assegnazione dei magistrati rischia, infatti, di trasformare il potere organizzativo in uno strumento suscettibile di incidere indirettamente sull'indipendenza interna, in contrasto con i principi desumibili dagli artt. 107 e 108 Cost.

Questa situazione impatta anche su un altro profilo, cioè quello relativo al rischio di deresponsabilizzazione dirigenziale, in quanto è ovvio che se il Presidente o i Presidenti di Sezione dispongono di ampi poteri discrezionali nella destinazione dei magistrati alle funzioni, risulta compromessa la possibilità di accertare responsabilità per l'uso improprio di tali poteri. Situazione ulteriormente aggravata dalla disposizione che delega al governo di «*contenere il numero delle figure apicali e sub-apicali e rafforzare, nella dotazione di risorse umane e strumentali: 1) le funzioni consultiva e di controllo; 2) le funzioni di coordinamento della procura generale*», fermo restando il vincolo di invarianza finanziaria e il numero massimo delle posizioni direttive e semidirettive.

Un ulteriore profilo di criticità è rappresentato dal rischio di perdita di specializzazione dei magistrati correlato alla promiscuità funzionale introdotta dalla riforma, che difficilmente potrà essere colmato dal previsto onere di procedere ad

⁸ Nel sistema previgente, l'art. 12 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000) consentiva al Presidente della Corte di presiedere le Sezioni di controllo in caso di questioni di particolare rilevanza, senza tuttavia incidere sulla struttura collegiale e sulla distribuzione paritaria delle funzioni tra magistrati. Il modello regolamentare non configurava, dunque, una verticalizzazione gerarchica permanente.

una adeguata formazione professionale. Infatti, la rotazione forzata tra le funzioni potrebbe determinare minore efficienza decisionale, riduzione della qualità del controllo e, anche, aumento dei tempi di apprendimento per nuove funzioni.

La riforma operata con la legge n. 1/2026 potrebbe, inoltre, comportare anche una erosione dell'autonomia finanziaria della Corte, ove il Governo non rispetti i criteri direttivi previsti dalla legge delega.

La disciplina delle carriere e dell'organizzazione della Corte dei conti rappresenta, come evidente, un sistema complesso, caratterizzato da un equilibrio delicato tra specializzazione funzionale e flessibilità organizzativa, tra indipendenza della magistratura contabile e capacità di adattamento alle nuove esigenze. E i cambi introdotti dalla riforma rischiano di incidere su questo equilibrio, in quanto orientati verso una maggiore integrazione delle funzioni, una centralizzazione della struttura organizzativa e una gerarchizzazione del pubblico ministero contabile che rischiano di impattare sulla stessa indipendenza della magistratura contabile, sulla qualità del controllo della spesa, sulla specializzazione dei magistrati nelle diverse funzioni e, non da ultimo, sullo scopo primario della Corte, rappresentato dalla sua vicinanza ai cittadini e alle amministrazioni territoriali che non è certo assicurata attraverso la mutazione delle funzioni consultive.

Nel suo complesso, la riforma sembra iscriversi in una più ampia trasformazione culturale dell'amministrazione pubblica, nella quale il parametro del risultato tende progressivamente a prevalere su quello della legalità formale e sostanziale. La Corte dei conti permane formalmente quale magistratura speciale, ma il ridimensionamento dell'area della responsabilità, l'estensione della funzione consultiva con effetti esimenti e la riorganizzazione in senso accentrato e verticistico incidono sulla sua fisionomia sostanziale. Il rischio non è tanto la soppressione della magistratura contabile, quanto la sua trasformazione funzionale: da giudice del danno a consulente dell'amministrazione; da presidio di legalità finanziaria a strumento di supporto decisionale. Ed è proprio su questo crinale che si gioca la compatibilità della riforma con i principi costituzionali di separazione dei poteri e di responsabilità dell'azione pubblica.

La riforma incide anche sull'autogoverno della magistratura contabile in maniera indiretta, modificando l'assetto funzionale e, dunque, il peso strategico degli incarichi direttivi. Laddove le funzioni consultive e di controllo assumano maggiore centralità, gli incarichi direttivi acquisiscono valore sistemico superiore, con potenziale impatto sull'equilibrio interno.

4.1. Nuovo paradigma della responsabilità amministrativa e trasformazioni dell'unità del ruolo della Corte dei conti

Il rischio insito nella riscrittura della organizzazione della Corte diventa ancor più



evidente se lo si legge alla luce della riscrittura del quadro funzionale che viene realizzato con la riforma. Senza entrare nel dettaglio dei singoli profili, sia consentito in questa sede rinviare agli elementi che, unitamente agli aspetti prima richiamati, rischiano di stravolgere la presenza sistemica della Corte dei conti.

Come noto, la riforma prende, formalmente, le mosse da una diagnosi secondo la quale il sistema precedente della responsabilità erariale avrebbe determinato il fenomeno comunemente indicato come fuga della firma o burocrazia difensiva⁹, ridimensionato nella sua portata dalla stessa Corte dei conti¹⁰, richiamato anche nella stessa relazione di accompagnamento al progetto di legge, nella quale si sottolinea come questo fenomeno rappresenti un grave ostacolo all'efficienza amministrativa, acquisendo particolare peso nel contesto della attuazione del PNRR.

Un ruolo decisivo nella accelerazione della riforma è stato giocato dalla sentenza n. 132 della Corte costituzionale che ha dichiarato costituzionalmente legittimo lo "scudo erariale" introdotto dal d.l. n. 76/2020 in via temporanea. La Corte ha riconosciuto la legittimità di un regime di limitazione della responsabilità per colpa grave nel caso di atti sottoposti a controllo preventivo della Corte dei conti, statuendo che un tale regime potrebbe costituire un «nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico». La sentenza, come noto, ha fornito una importante base giuridica alla prospettiva di riforma, nonostante avesse sottolineato come il regime dichiarato legittimo, sarebbe rimasto tale in quanto temporaneo e soggetto a verifica nel corso del tempo.

La riforma ha introdotto una ridefinizione per legge della nozione di colpa grave, superando il precedente regime di elasticità interpretativa. L'art. 1, comma 1, della l. 1/2026 dispone, infatti, che «costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontestabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontestabilmente dagli atti del procedimento». Si tratta di una formulazione che rappresenta un significativo inasprimento delle condizioni per l'accertamento della responsabilità, poiché richiede che la violazione sia "manifesta" e che sia accertabile sulla base di standard molto rigidi¹¹. Inasprimento, *rectius* limitazione, che, evidentemente, è ancor più rilevante se si considera il nuovo inquadramento che viene offerto in sede di riforma alla attività "consultiva" della Corte.

Inoltre, il comma prosegue precisando che «non costituisce colpa grave la violazione o

⁹ S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza Pitruzzella*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2025, f. 1, pp. 73-85.

¹⁰ Cfr. il Parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 3/2024/Cons del 30 ottobre 2024, che contesta la diagnosi della "paura della firma" sulla base di dati statistici.

¹¹ Sulla stringenza dei nuovi criteri per l'accertamento della colpa grave, cfr. V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lex Italia*, 2026.



l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti». Una previsione che rappresenta uno scudo procedurale di grande rilevanza, poiché permette all'amministratore di escludere la colpa grave semplicemente dimostrando di aver seguito un orientamento giurisprudenziale prevalente o un parere di un'autorità competente, tra cui la Corte dei conti. L'effetto combinato della nuova tipizzazione della colpa grave e della valorizzazione dei pareri preventivi introduce un significativo spostamento dell'asse della responsabilità. Se il comportamento conforme a un parere esclude in radice la gravità della colpa, il controllo preventivo e la funzione consultiva tendono a trasformarsi in meccanismi di legittimazione anticipata dell'azione amministrativa.

In tal modo, si attenua la distinzione tra legittimità dell'atto e liceità del comportamento, tradizionalmente centrale nella giurisprudenza contabile, secondo cui l'esito positivo del controllo preventivo non preclude l'accertamento successivo di responsabilità qualora il comportamento si riveli gravemente colposo nella fase esecutiva. L'introduzione di automatismi esimenti rischia dunque di comprimere l'autonomia della funzione giurisdizionale e di ridurre l'effettività della tutela del patrimonio pubblico.

Una delle innovazioni più significative e controverse della riforma, è l'introduzione di limiti quantitativi predeterminati al danno che può essere posto a carico del responsabile. L'art. 1, comma 1 octies, della l. n. 20/1994 dispone che *«salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva»*. Questo sistema di doppi limiti (il 30% del danno e il doppio della retribuzione lorda) rappresenta un radicale mutamento rispetto al precedente assetto, nel quale non erano previsti tetti massimali al risarcimento¹². L'effetto pratico è che, anche nel caso di gravi danni al patrimonio pubblico, il responsabile non può essere condannato oltre tali importi, benché si registrino in giurisprudenza delle interpretazioni tendenti a limitare la portata innovativa della norma. L'introduzione di limiti quantitativi predeterminati produce inoltre un effetto sistemico rilevante: il danno effettivamente arrecato al patrimonio pubblico può non trovare integrale ristoro, con conseguente traslazione sulla collettività della parte eccedente. La responsabilità amministrativa, tradizionalmente qualificata come prevalentemente risarcitoria con funzione di deterrenza, viene così parzialmente rimodulata in senso più attenuato, con una forte spinta verso la

¹² Nel sistema previgente, come disciplinato anche dall'assetto organizzativo del controllo delineato dal Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000), non erano previsti limiti quantitativi predeterminati alla condanna per danno erariale, essendo rimessa al giudice contabile la valutazione integrale del pregiudizio accertato.



dimensione sanzionatoria e con possibile indebolimento della sua efficacia preventiva. Si realizza, pertanto, un riequilibrio del rischio dell'attività amministrativa che privilegia l'esigenza di protezione dell'agente pubblico rispetto alla tutela piena dell'erario, in una logica coerente con l'obiettivo dichiarato di contrastare la c.d. "burocrazia difensiva", ma non priva di tensioni con il principio di responsabilità quale corollario del buon andamento. La previsione è particolarmente rilevante per gli enti locali e le amministrazioni piccole, ove il danno può essere significativamente superiore al doppio della retribuzione di un dirigente e pone non pochi problemi di compatibilità con il principio di uguaglianza e con lo stesso diritto di difesa. Si tratta, dunque, di una modifica che indirettamente impatta anche sullo stesso ruolo del magistrato contabile per via del ridimensionamento della funzione repressiva e una minore pressione interpretativa in materia di colpa grave¹³.

Ma la innovazione che più di tutte incide e risente delle conseguenze anche della riscrittura del quadro normativo relativo all'assetto organizzativo della Corte è rappresentato dalle modifiche relative al ruolo della funzione consultiva della Corte dei conti. Nel sistema precedente, i pareri della Corte avevano carattere meramente orientativo: l'amministrazione poteva sollecitarli, ma non era vincolata a seguirli, e la mancata osservanza del parere non poteva al massimo costituire elemento di responsabilità nel giudizio contabile successivo. Invece, la riforma introduce un regime completamente diverso, in quanto è espressamente previsto che qualora l'amministrazione richieda un parere preventivo alla Corte, e lo riceva, o si consolidi con il silenzio assenso, la responsabilità erariale per colpa grave risulta esclusa nel caso di comportamento conforme al parere stesso, con evidente stridore con il principio di terzietà (art. 111 Cost.). Il principio di terzietà non si esaurisce nella assenza di interesse personale del giudice, ma comprende anche la percezione esterna di imparzialità (c.d. appearance of impartiality), come elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. La partecipazione preventiva alla formazione dell'atto amministrativo rischia di compromettere tale apparenza. Si tratta di una evidente inversione della logica istituzionale. Così, da uno schema in cui la Corte giudica se l'amministrazione ha agito legittimamente, si passa a uno in cui la Corte fornisce preventivamente il proprio assenso, tra l'altro trasformando questo assenso in un vero e proprio scudo processuale. A ciò si aggiunga, l'ulteriore aggravante rappresentata dalla applicazione, alla funzione consultiva, che si rammenta è sempre esercitata da una magistratura, di un istituto proprio della funzione esecutiva, cioè il silenzio assenso. Infatti, è previsto che, qualora la Corte non si pronunci entro il termine, il parere si intende reso favorevolmente alla proposta di soluzione che la

¹³ La riforma ha altresì introdotto il litisconsorzio necessario con l'assicuratore nei giudizi relativi a soggetti obbligati alla stipula di polizza, innovando la struttura del processo contabile e determinando un ampliamento del contraddittorio verso profili tipicamente civilistici. Si pongono, inoltre, questioni di diritto intertemporale in relazione ai giudizi pendenti e alle polizze stipulate anteriormente alla riforma.

stessa amministrazione può formulare nella richiesta di parere¹⁴. L'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso a un organo magistratuale costituisce un elemento di marcata discontinuità sistemica. Si tratta di un istituto tipico del procedimento amministrativo, funzionale alla semplificazione, la cui trasposizione nell'ambito dell'attività consultiva della Corte comporta una torsione della natura stessa dell'organo, che da giudice della legalità finanziaria rischia di trasformarsi in co-decisore amministrativo dotato di effetti esimenti automatici. Una disposizione che stride da un lato con la natura stessa della Corte dei conti, trasformata in consulente dell'amministrazione, dall'altro con la stessa finalità della funzione consultiva e più in generale della Corte dei conti, il cui operato idealmente dovrebbe tendere a garantire l'interesse alla corretta gestione delle pubbliche risorse, in una dimensione sostanziale che non dovrebbe essere tesa a valutare la mera dimensione economica, o peggio ancora ragionieristica, dell'uso delle risorse. L'applicazione del meccanismo del silenzio-assenso a un organo magistratuale appare, inoltre, sistematicamente dissonante. Si tratta di un istituto tipico dell'azione amministrativa, funzionale alla semplificazione procedimentale; la sua trasposizione nell'ambito dell'attività consultiva della Corte dei conti comporta una torsione della natura stessa dell'organo, che da giudice della legalità finanziaria rischia di divenire co-protagonista dell'azione amministrativa. Il passaggio da un controllo ex post a una legittimazione preventiva, dotata di effetti esimenti, altera l'equilibrio tradizionale tra amministrazione e magistratura contabile, incidendo sulla distanza istituzionale che garantisce l'imparzialità del giudizio. Non da ultimo, poi, si considerino le oggettive difficoltà rappresentate dal possibile impatto che una simile disposizione potrà avere in termini di carico sulle strutture, soprattutto nella prospettiva della attuazione della delega. Ma non sono solo questi gli elementi di criticità che questo profilo della riforma presenta. Infatti, la prospettiva di trasformazione della funzione consultiva in funzione scudante solleva una serie di questioni relative anche all'indipendenza della magistratura e al principio di separazione dei poteri, oltre a comportare una attenuazione della funzione di garanzia e una ibridazione tra controllo e consulenza. È evidente, infatti, che se il magistrato contabile è preventivamente coinvolto nell'approvazione dell'atto amministrativo mediante la formulazione di un parere favorevole, risulta compromessa la sua capacità di valutare successivamente, in maniera imparziale e indipendente, la responsabilità dell'amministratore per l'adozione di quello stesso atto, come del resto già sottolineato dalla Corte costituzionale che in diverse occasioni ha sottolineato che *«l'indipendenza della magistratura non può risultare pregiudicata da rapporti di*

¹⁴ L'assetto previgente della funzione di controllo, come disciplinato dal Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (Deliberazione Sezioni Riunite n. 14/DEL/2000), non contemplava meccanismi di silenzio-assenso nell'attività delle Sezioni, che operavano secondo moduli procedurali collegiali e deliberativi. L'introduzione del silenzio-assenso in ambito consultivo segna pertanto una rilevante discontinuità sistemica.



collaborazione con la pubblica amministrazione»¹⁵.

Un profilo ulteriore di tensione costituzionale riguarda il diritto implicito di vedere controllata la corretta gestione delle risorse pubbliche che trovano a presidio di tale diritto proprio nella Corte costituzionale il proprio pilastro fondante. L'erosione significativa di questo potere di controllo mediante la ridefinizione della colpa grave e l'introduzione di tetti quantitativi al danno risarcibile rappresenta una compressione di questo principio costituzionale.

5. Conclusioni

Il dato che emerge dall'analisi congiunta della delega organizzativa e della riscrittura del paradigma funzionale della Corte dei conti è quello di una sua trasformazione sistemica nella quale la Corte tende progressivamente a essere riallineata verso una logica di supporto decisionale dell'amministrazione, con attenuazione della sua dimensione propriamente giurisdizionale, maggiormente accentuata in ragione della trasformazione della funzione consultiva che naturalmente tenderà a ridurre la distanza istituzionale tra amministrazione e giudice contabile, con ricadute sul principio di terzietà e sulla apparenza di imparzialità.

Parallelamente, la riorganizzazione strutturale rischia di produrre una segmentazione sostanziale delle funzioni e una gerarchizzazione interna non formalmente dichiarata, ma potenzialmente idonea a incidere sull'indipendenza del singolo magistrato, erodendo quella unità del ruolo attraverso la implementazione di meccanismi organizzativi che alterano l'equilibrio tra autonomia e direzione. In tale prospettiva, la riorganizzazione delineata dalla riforma appare idonea a determinare una segmentazione sostanziale delle funzioni e una gerarchizzazione interna non formalmente dichiarata, ma concretamente incidente sull'autonomia del singolo magistrato e sull'unità del ruolo, attraverso meccanismi organizzativi che, pur presentandosi come funzionali all'efficienza, risultano potenzialmente lesivi dell'equilibrio costituzionale della magistratura contabile.

E così, il rischio non è quello di soppressione della magistratura contabile, ma la sua mutazione funzionale da giudice del danno erariale a co-protagonista del processo decisionale amministrativo; da presidio territoriale di legalità finanziaria a struttura accentrata di coordinamento e consulenza. Una mutazione genetica della Corte che, se non accompagnata da rigorose garanzie di indipendenza interna e da criteri oggettivi verificabili nella gestione delle funzioni e delle carriere, potrebbe alterare il delicato equilibrio tra efficienza amministrativa e responsabilità pubblica che la Costituzione ha inteso presidiare.

¹⁵ Sul punto cfr. *L'autonomia e indipendenza della magistratura ed il Consiglio superiore della magistratura nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di C. Celentano, marzo 2015.

In questo contesto, è auspicabile che il Governo, nell'esercizio della delega per la riorganizzazione della Corte, consideri attentamente questi profili critici e adotti soluzioni che permettano un'effettiva semplificazione amministrativa, senza compromettere i fondamentali principi di indipendenza, specializzazione e vicinanza territoriale che caratterizzano la Corte dei conti.

È chiaro, pertanto, che la compatibilità costituzionale dipenderà dalle scelte concrete operate in sede di attuazione, poiché è in quella fase che si misurerà se la semplificazione amministrativa potrà convivere con la piena preservazione della indipendenza della magistratura contabile e della effettività della responsabilità erariale o se, al contrario, si determinerà una torsione sistemica tale da ridisegnare in profondità la stessa fisionomia della Corte nel sistema dei poteri. La genericità dei criteri direttivi della delega solleva, inoltre, un ulteriore profilo problematico in relazione alla riserva di legge prevista dall'art. 108, comma 2, Cost., che richiede una disciplina legislativa sufficientemente determinata in materia di ordinamento delle giurisdizioni speciali.

Riforma della Corte dei conti e questione dell'accesso alla magistratura contabile

di Ruggiero Dipace

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi del Molise)

Sommario

1. Premessa. - 2. Il modello tradizionale di accesso: unità della carriera e fungibilità funzionale. - 3. L'introduzione delle prove psicoattitudinali. - 4. Evoluzione dei modelli di selezione. - 5. Una riforma problematica ma non regressiva.

Abstract

This article examines the recent reform introduced by Law no. 1 of 7 January 2026 concerning the Italian Court of Auditors, with particular focus on access to the accounting judiciary and its systemic implications. Although the reform does not immediately alter existing recruitment procedures, it introduces guiding principles that potentially reshape the traditional foundations of the system, notably the unity of the judicial career and the functional interchangeability of roles.

The analysis highlights a tension between continuity and transformation. On the one hand, the reform appears to preserve the unitary structure of the accounting magistracy, grounded in a single competitive examination aimed at selecting generalist public law jurists. On the other hand, it introduces elements that may lead to a structural differentiation between prosecutorial (*requirente*) and adjudicative (*giudicante*) functions, particularly through the prohibition of functional transfers and the reference to access "also" to prosecutorial roles. This ambiguous formulation opens the way to a possible de facto separation of careers without an explicit constitutional revision.

A key innovation is the introduction of psychometric and aptitude-based assessments, aligned with recent developments in the ordinary judiciary. These tests, depending on their design, may serve either as neutral tools to enhance the overall quality of candidates or as mechanisms capable of orienting candidates toward specific functions from the outset, thus reinforcing functional differentiation.

The article further situates the reform within the broader evolution of the Court of Auditors' functions, which increasingly require interdisciplinary expertise, particularly in economics and public finance. From this perspective, changes in recruitment may also be interpreted as an opportunity to redefine the professional profile of accounting magistrates, moving beyond a purely legalistic model toward a more integrated and technically competent judiciary.

Ultimately, the reform is characterised as problematic but not regressive. It raises significant issues of constitutional coherence and institutional balance, yet it may also strengthen the guarantees of independence, impartiality, and effectiveness of both jurisdictional and control functions. The decisive role will be played by the delegated legislation, which will have to strike a careful balance between unity and specialisation, ensuring consistency with the constitutional framework of Articles 100 and 103 of the Italian Constitution.

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

1. Premessa.

La legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante modifiche alla disciplina della responsabilità amministrativa e una delega al Governo per la riorganizzazione delle funzioni della Corte dei conti, ha riaperto il dibattito sull'assetto ordinamentale della magistratura contabile e, in particolare, sul tema dell'accesso alla carriera. Il problema si pone in termini peculiari: la riforma, infatti, non interviene immediatamente sulle regole vigenti di reclutamento, ma introduce criteri direttivi che incidono potenzialmente su presupposti tradizionalmente ritenuti stabili quali l'unità della carriera e la fungibilità funzionale.

Infatti, la legge 1/2026 prevede tra i criteri di delega in materia riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti quello di "regolamentare le procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile, anche requirente, introducendo, tra l'altro, prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria" (art. 2, c. 1 lett. g).

Questa disposizione deve essere analizzata congiuntamente a quella di cui all'art. 2, c.1, lett. f) la quale prevede e che i decreti delegati dovranno stabilire che "ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato, prevedendo il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti". Ne deriva l'esigenza di un'analisi che non si limiti a registrare l'assenza di modifiche dirette, ma che interroghi la portata sistematica della delega, collocandola nel più ampio processo di trasformazione del ruolo della Corte dei conti nell'ordinamento repubblicano.

Ogni riflessione sull'ordinamento della magistratura contabile deve muovere dal dato del fondamento costituzionale della Corte dei conti. L'art. 100 Cost. qualifica la Corte come organo di rilievo costituzionale, attribuendole funzioni di controllo preventivo di legittimità, di controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e di partecipazione, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti pubblici. A ciò si aggiunge l'art. 103, secondo comma, Cost., che riconosce alla Corte dei conti una giurisdizione propria nelle materie di contabilità pubblica e in quelle ulteriori determinate dalla legge, tra cui quelle in materia di pensioni pubbliche e militari. Essa è indipendente dal potere esecutivo.

Da tali disposizioni emerge un modello istituzionale unitario, nel quale funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali concorrono, secondo modalità diverse, alla tutela dell'equilibrio in materia di finanza pubblica e della legalità dell'azione amministrativa, anche con riguardo a parametri di economicità ed efficacia della stessa. La magistratura contabile rappresenta, in questa prospettiva, l'apparato professionale chiamato a dare attuazione a funzioni costituzionalmente previste, con la conseguenza che le scelte in materia di accesso, carriere e funzioni non possono

essere considerate solo come mere opzioni organizzative, ma incidono sulle condizioni di esercizio di attribuzioni di rango costituzionale. Per la pluralità di funzioni e poteri affidati alla Corte, la Costituzione la pone quanto alla funzione di controllo tra gli organi ausiliari dello Stato, con poteri autonomi; per quanto riguarda la funzione giurisdizionale è parte del potere giurisdizionale. Presso ogni sezione giurisdizionale vi è una procura con funzione requirente come pubblico ministero.

2. Il modello tradizionale di accesso: unità della carriera e fungibilità funzionale

Il modello di accesso alla magistratura contabile si è storicamente fondato su un concorso pubblico unitario, coerente con i principi di cui agli artt. 97 e 108 Cost. e funzionale a selezionare un profilo di giurista pubblico generalista. Tale modello trova il suo riferimento normativo originario nel r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e viene presupposto anche dalle successive riforme, incluso il d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile.

In questo assetto, la distinzione tra funzioni giudicanti, requirenti e di controllo non si traduceva in una separazione di carriere, ma viene governata attraverso regole di assegnazione, mobilità interna e progressione professionale, nel quadro di uno status unitario¹. L'accesso indifferenziato costituiva, dunque, il presupposto ordinamentale di una Corte dei conti concepita come istituzione funzionalmente plurale ma strutturalmente unitaria.

In questo sistema non esisteva, quindi, un divieto strutturale di passaggio tra funzioni come quello oggi prospettato dalla legge n. 1 del 2026. Ed è proprio questa differenza – più che l'esistenza di una mobilità "obbligatoria" – che ha rilievo sistematico.

Il modello della magistratura contabile si è fondato sulla fungibilità funzionale all'interno di uno status unitario.

Nel regime delineato dal r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e poi sviluppatosi nella prassi ordinamentale, non vi era alcuna norma che imponesse al singolo magistrato di svolgere necessariamente, nel corso della carriera, sia funzioni requirenti sia funzioni giudicanti. L'assegnazione alle sezioni e agli uffici requirenti era governata da criteri organizzativi, discrezionali e funzionali, non da un automatismo normativo.

Ciò che caratterizzava il sistema era l'assenza di un divieto giuridico di passaggio. La carriera era formalmente unica; le funzioni erano diverse, ma potenzialmente

¹ Si veda la delibera del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 14 febbraio 2019, n. 52 (aggiornata con la delibera 11 giugno 2022, n. 141), recante il regolamento del Consiglio di presidenza. L'art. 11 nel disciplinare le funzioni del Consiglio di presidenza prevede che esso delibera sulle "materie attinenti a status, attribuzioni e competenze dei magistrati, sui procedimenti per l'accesso in carriera e sui giudizi disciplinari, fatte salve le funzioni attribuite dalla legge al Presidente della Corte dei conti ed al Procuratore generale". In particolare, la prima commissione referente formula pareri e proposte anche con riferimento alle assegnazioni di sedi e funzioni e in merito ai problemi relativi alla organizzazione delle funzioni con riguardo agli assetti organizzativi.

comunicanti. Il passaggio dall'una all'altra funzione non costituiva un diritto soggettivo del magistrato, ma neppure era precluso in via normativa: rientrava nella fisiologia di un ordinamento fondato sull'unità dello status, nel quale la distinzione tra funzioni era considerata essenzialmente organizzativa e non strutturale.

Questo assetto è rimasto sostanzialmente invariato anche dopo l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile del 2016. Il d.lgs. n. 174 del 2016, pur rafforzando la distinzione tra funzione requirente e funzione giudicante sul piano processuale e organizzativo, non ha mai introdotto una separazione delle carriere, né una diversità di modalità di accesso né un divieto assoluto di passaggio dall'una all'altra funzione. Anche qui, il legislatore ha presupposto un corpo unitario di magistrati, destinati a essere impiegati nelle diverse funzioni secondo le esigenze dell'istituzione e le valutazioni degli organi di autogoverno.

È dunque importante chiarire che il modello previgente non era un modello di "rotazione obbligatoria", ma un modello di potenziale fungibilità. Tale regolamentazione destava qualche perplessità, poiché se la caratteristica dell'esercizio della funzione è la competenza dell'organo, sembrava discutibile che funzioni così diverse e disomogenee, quali quella di controllo e giurisdizionale, possano essere esercitate con efficacia di un unico soggetto. Ciò anche se sostanzialmente le due funzioni siano state regolate organizzativamente in modo distinto e specifico².

La legge n. 1 del 2026 non ha innovato tale aspetto ma ha introdotto consiste nell'aver introdotto – per la prima volta in modo espresso – un divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti per quanto riguarda l'esercizio della funzione giurisdizionale. Questo muta la qualità giuridica della distinzione: ciò che prima era una differenza funzionale gestita sul piano organizzativo diventa una linea di separazione strutturale, destinata a incidere sulla fisionomia della carriera.

In questo senso, la disposizione della lett. f) introduce un elemento nuovo, sia pure limitato, di modifica dell'equilibrio tradizionale tra unità dello status e pluralità delle funzioni.

Vi è da considerare che gli artt. 100 e 103 Cost. non impongono espressamente un modello di carriera unica né vietano una separazione funzionale; essi, però, delineano un assetto ordinamentale idoneo a garantire l'indipendenza e l'imparzialità dell'esercizio della giurisdizione contabile.

In tale contesto non devono essere lette le scelte su accesso, carriere e funzioni come se si trattasse di un settore amministrativo qualunque; esse incidono, più o meno direttamente, sulle condizioni di esercizio di funzioni, quella giurisdizionale e di

² Sulla funzione di controllo si veda la delibera della Corte dei conti a sezioni Riunite 16 giugno 2000, n. 14 (modificata dalla delibera Consiglio di Presidenza n. 210/CP/2021) recante il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti".

controllo, costituzionalmente riconosciute.

È precisamente dentro questa cornice che la lettera f) acquista un significato che va oltre la sua formulazione. Quando essa stabilisce che "ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato", il legislatore delegante sembra recuperare una logica di fondo coerente con l'assetto tradizionale: l'unità dello status e la tendenziale fungibilità funzionale, governate da esigenze organizzative e da percorsi formativi. Questa prima parte della disposizione, letta isolatamente, suggerirebbe l'intento di preservare una magistratura contabile "non specializzata in ingresso", capace di servire un organo costituzionale a competenza plurifunzionale, e dunque selezionata per un profilo generalista e poi indirizzata, nel tempo, mediante rotazioni e formazione.

Tuttavia, la stessa lettera f), immediatamente dopo, prescrive "il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti". Qui emerge la prima, marcata discontinuità: la rotazione temporale, che in astratto evoca mobilità e fungibilità, viene "chiusa" proprio lungo l'asse più sensibile, cioè quello che separa l'esercizio dell'azione (o comunque della funzione requirente) dall'esercizio della funzione giudicante. Il legislatore delegante, in altre parole, non adotta una separazione meramente organizzativa (ad esempio mediante regole di assegnazione e incompatibilità temporanee), ma imprime alla distinzione tra requirente e giudicante un carattere tendenzialmente irreversibile, almeno in una direzione, con effetti che non possono non riflettersi sul modo in cui si concepisce la carriera. La *ratio* potrebbe individuarsi nel principio di evitare la commistione tra la funzione giudicante e requirente attraverso la mobilità dei soggetti, che potrebbe incidere sulla terzietà del giudice.

Invero, valorizzando il testo costituzionale emerge che se la Corte dei conti esercita una giurisdizione ex art. 103 Cost., il giudice contabile deve essere posto in condizioni di indipendenza e imparzialità non solo sul piano soggettivo, ma anche sul piano ordinamentale: ciò implica che l'assetto della carriera non può essere costruito in modo da compromettere la neutralità del giudicante rispetto alla funzione requirente e, specularmente, l'autonomia della funzione requirente rispetto a logiche di carriera che possano "ricondurla" verso l'area giudicante. In questo senso, una separazione funzionale può certamente essere giustificata come garanzia di imparzialità. Nella sostanza, il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti può essere letto come una misura volta a rafforzare l'apparenza e la sostanza dell'imparzialità del giudice contabile, prevenendo interferenze e commistioni tra chi esercita l'azione di responsabilità contabile e chi è chiamato a giudicarla.

Analogamente, una eventuale differenziazione funzionale più marcata può essere



interpretata come risposta all'accresciuta complessità e delicatezza delle funzioni requirenti, specie in un contesto di forte esposizione mediatica e istituzionale dell'azione contabile.

Ma proprio perché incide su un nucleo di garanzie che sorreggono l'esercizio della giurisdizione, essa esige coerenza e una chiara base normativa.

Detto ciò, la lettera g) della delega, proietta la tensione non più soltanto "dentro" la carriera, ma "prima" della carriera, cioè nell'accesso.

La previsione di "regolamentare le procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile, anche requirente" introduce una nozione che, già sul piano linguistico, non è neutra: se l'accesso è "anche requirente", allora la funzione requirente è concepita come dimensione rilevante non solo a valle (come assegnazione), ma a monte (come possibile profilo di accesso). Non sembra trattarsi ancora, sul piano del dato positivo, di concorsi separati o ruoli distinti; ma è un indice normativo che rende plausibile — e in certa misura coerente con la lettera f) — che la differenziazione tra requirente e giudicante possa iniziare già nella selezione iniziale.

Le citate disposizioni della legge delega descrivono un modello che non è più integralmente unitario, ma non è neppure apertamente separato. Da un lato, si ribadisce l'idea di un magistrato chiamato a svolgere le funzioni della sezione cui è assegnato, con rotazione e formazione; dall'altro, si introduce un divieto di passaggio che cristallizza la linea requirente/giudicante, e si affida al legislatore delegato il potere di regolamentare un accesso che è "anche" riferito alla dimensione requirente. Ciò coerentemente potrebbe portare alla realizzazione di concorsi distinti e, conseguentemente, dal punto di vista organizzativo di ruoli distinti tra giudicanti e requirenti.

L'insieme delle previsioni della delega puntano verso una segmentazione strutturale, nella quale la distinzione requirente/giudicante diviene criterio di organizzazione delle carriere e l'accesso "anche requirente" diviene il veicolo per renderla operativa sin dall'ingresso.

Resta il dubbio che si determina una "separazione di fatto" senza una esplicita opzione ordinamentale sul principio di unità o separazione della carriera che sarebbe stato auspicabile; ma in questo caso si sarebbe dovuto procedere con una riforma costituzionale dei citati art. 100 e 103 della Costituzione.

In tale contesto il tema della nomina governativa assume rilievo nel nuovo assetto. In una prospettiva di separazione funzionale rafforzata, occorre garantire che l'accesso alla funzione requirente non sia percepito come espressione di logiche politico-istituzionali.

Se il modello è quello della separazione occorre una attenta riflessione sull'assegnazione funzionale dei magistrati di nomina governativa, al fine di

preservare le garanzie di imparzialità.

3. L'introduzione delle prove psicoattitudinali

In tale contesto, l'introduzione di prove psicoattitudinali non può essere banalizzata. Una prova psicoattitudinale può essere configurata in modo "neutro" oppure in modo "orientante": se è neutra, rafforza soltanto la selezione del profilo complessivo del magistrato contabile; se è orientante, diventa uno strumento che, già in ingresso, può indirizzare i candidati verso la funzione requirente o verso quella giudicante. Le prove potrebbero avere carattere "orientante" nell'ipotesi in cui il legislatore acceda all'opzione di maggiormente coerente con la riforma di concorsi separati.

In generale è comunque utile rilevare che le prove psicoattitudinali possono contribuire a rafforzare la qualità complessiva della selezione, valorizzando competenze relazionali, equilibrio decisionale e capacità di gestione del ruolo.

Il riferimento contenuto nella legge n. 1 del 2026 ai «criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria» impone un confronto puntuale con la disciplina recentemente introdotta in tale ambito. Il decreto legislativo 28 marzo 2024, n. 44, intervenendo sull'art. 1 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, ha infatti previsto, per la prima volta in modo espresso, l'introduzione di un colloquio psico-attitudinale nell'ambito della prova orale del concorso per magistrato ordinario, nonché lo svolgimento di test psicoattitudinali preliminari per i candidati ammessi all'orale. Tali strumenti non sono finalizzati alla verifica delle conoscenze giuridiche, già accertate attraverso le prove scritte e orali tradizionali, ma alla valutazione dell'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria, da individuarsi dal Consiglio superiore della magistratura con propria delibera.

Proprio l'attuazione di tale previsione ha dato luogo a un ampio dibattito in sede di autogoverno. La delibera del Consiglio superiore della magistratura del 22 ottobre 2025 evidenzia come la nozione di "idoneità psicoattitudinale" possa essere declinata secondo due differenti approcci: da un lato, una concezione orientata alla valutazione delle capacità cognitive e decisionali rilevanti per l'esercizio della funzione giudiziaria; dall'altro, una prospettiva più marcatamente clinica, volta all'individuazione di eventuali disturbi della personalità o condizioni psicopatologiche incompatibili con l'esercizio delle funzioni.

Il Consiglio superiore della magistratura, all'esito delle audizioni di numerosi esperti, ha ritenuto preferibile il primo orientamento, evidenziando come i test psicoattitudinali debbano essere costruiti come strumenti psicometrici diretti a misurare capacità quali il ragionamento logico, la flessibilità cognitiva, la capacità di risolvere problemi e l'adattabilità a contesti complessi, piuttosto che come strumenti di diagnosi della personalità.

Tale impostazione presenta rilevanti implicazioni anche per la magistratura



contabile. Se la legge n. 1 del 2026 richiama i criteri della magistratura ordinaria, è evidente che il legislatore delegato non potrà limitarsi a recepire modelli astratti, ma dovrà confrontarsi con un sistema ancora in fase di elaborazione, nel quale la funzione dei test psicoattitudinali non è quella di selezionare "tipi psicologici", bensì di verificare l'idoneità funzionale all'esercizio della giurisdizione.

In questa prospettiva, le prove psicoattitudinali assumono una funzione coerente con la più ampia evoluzione del sistema: non già sostitutiva della selezione tecnico-giuridica, ma integrativa, in quanto diretta a rafforzare la qualità complessiva della magistratura.

Ciò risulta particolarmente significativo ove si consideri il collegamento con il sistema delineato dalla legge n. 1 del 2026 in cui la funzione requirente e quella giudicante tendono a essere strutturalmente distinte, la selezione di candidati dotati di adeguate capacità decisionali, equilibrio e attitudine alla gestione di situazioni complesse non costituisce un elemento accessorio, ma diventa parte integrante del rafforzamento delle garanzie ordinamentali della giurisdizione contabile.

La previsione della prova psicoattitudinale nel concorso per la magistratura contabile pone delicati problemi applicativi che inevitabilmente dovranno essere affrontati. Al di là del modello generale di prova di cui si è detto, ad esempio, si pone il problema se tali verifiche debbano essere ripetute da chi le ha già sostenute, essendo il concorso per la Corte dei conti un concorso c.d. di "secondo grado" (è il caso dei magistrati ordinari)³. In assenza di una disciplina espressa, appare preferibile valorizzare le prove già sostenute, evitando duplicazioni non giustificate rispetto alla finalità delle verifiche attitudinali.

4. Evoluzione dei modelli di selezione

Se si guarda all'evoluzione delle funzioni della Corte dei conti nel medio-lungo periodo, emerge con chiarezza come il tradizionale paradigma del magistrato

³ Al concorso da referendario della Corte dei conti possono partecipare: i magistrati ordinari nominati a seguito di concorso per esame, che abbiano superato il prescritto tirocinio conseguendo una valutazione positiva di idoneità; i procuratori dello Stato alla seconda classe di stipendio e gli avvocati dello Stato; i magistrati militari e/o i magistrati amministrativi; i magistrati tributari provenienti da altre magistrature; gli avvocati iscritti nel relativo albo professionale da almeno cinque anni; i dipendenti di ruolo delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i dipendenti dei due rami del Parlamento, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale, i funzionari degli organismi comunitari, i militari appartenenti al ruolo ufficiali. In ogni caso deve trattarsi di soggetti assunti attraverso concorsi pubblici, muniti della laurea in giurisprudenza, conseguita al termine di un corso universitario di durata non inferiore a quattro anni, con qualifica dirigenziale o appartenenti alle posizioni funzionali per l'accesso alle quali è richiesto il possesso del diploma di laurea con almeno cinque anni di anzianità di servizio a tempo indeterminato; il personale docente di ruolo in materie giuridiche delle Università nonché i ricercatori, confermati o che abbiano conseguito l'abilitazione scientifica nazionale in materie giuridiche, con almeno tre anni di anzianità di servizio.



contabile quale giurista pubblico generalista, pur avendo garantito per decenni coerenza e solidità all'istituzione, mostri oggi segni di crescente tensione rispetto alla complessità delle attribuzioni esercitate. Già le funzioni storiche di controllo, e ancor più il rafforzamento dell'attività consultiva in materia di contabilità pubblica, richiedono competenze che non sono esclusivamente giuridiche, ma che si collocano all'incrocio tra diritto, economia pubblica, finanza, contabilità e analisi dei bilanci (oggi il concorso per l'accesso ai ruoli della Corte dei conti è riservato esclusivamente ai laureati, magistrali, in giurisprudenza).

Questo dato di realtà consente di rileggere in una chiave non meramente restrittiva, ma evolutiva, le scelte operate dalla legge n. 1 del 2026 in materia di accesso e di organizzazione delle funzioni. La delega sull'accesso alla magistratura contabile può essere interpretata non solo come il veicolo di una possibile segmentazione funzionale, ma anche come l'occasione per ripensare il profilo professionale del magistrato contabile, adeguandolo alle esigenze di un organo costituzionale chiamato sempre più spesso a pronunciarsi su decisioni ad alto contenuto tecnico-economico⁴.

In questa prospettiva, l'apertura dell'accesso a competenze non strettamente giuridiche non rappresenterebbe una rottura con il modello costituzionale, ma piuttosto una sua attuazione sostanziale. L'art. 100 Cost., nel delineare le funzioni della Corte dei conti, non prescrive un sapere esclusivamente giuridico, ma richiama implicitamente la necessità di una valutazione complessiva della legalità e della sostenibilità della gestione finanziaria pubblica. Analogamente, la giurisdizione contabile di cui all'art. 103 Cost. non si esaurisce in una verifica formale di conformità alla legge, ma implica accertamenti complessi sul danno erariale, sulla causalità economica, sull'efficienza dell'azione amministrativa e sull'impatto finanziario delle decisioni amministrative.

Ne discende che figure quali economisti pubblici, macroeconomisti, esperti di finanza pubblica, di contabilità armonizzata, di analisi dei bilanci e di valutazione delle politiche di finanza pubblica possiedono competenze che sono intrinsecamente rilevanti, se non obbligate, per l'esercizio delle funzioni della Corte dei conti. L'attività consultiva, in particolare, non può essere efficacemente svolta senza una solida capacità di valutazione economico-finanziaria delle scelte amministrative, soprattutto in contesti complessi quali l'attuazione del PNRR, il coordinamento della

⁴ Si pensi alla recentissima delibera della sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato del 29 ottobre 2025, n. 19 con la quale è stata dichiarata non conforme ha dichiarato non conforme a legge la delibera n. 41/2025 del CIPESS, adottata il 6 agosto 2025, avente ad oggetto "Collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria: assegnazione risorse FSC ai sensi dell'articolo 1, comma 273-bis, della legge n. 213 del 2023 e approvazione, ai sensi dell'articolo 3, commi 7 e 8, del decreto legge n. 35 del 2023, del progetto definitivo e degli atti di cui al decreto-legge n. 35 del 2023".

finanza pubblica multilivello e la sostenibilità dei bilanci degli enti territoriali.

Sotto questo profilo, l'eventuale introduzione di prove psicoattitudinali e la riconsiderazione delle modalità di accesso potrebbero essere lette come strumenti funzionali non tanto a una selezione "diversa" dal giurista, quanto alla costruzione di un corpo magistratuale pluralistico, nel quale competenze giuridiche ed economiche convivano e si integrino. Ciò non implicherebbe necessariamente l'abbandono del concorso pubblico per titoli ed esami, né la rinuncia alle garanzie di imparzialità e indipendenza; al contrario, una selezione che valorizzi percorsi formativi differenziati potrebbe rafforzare la qualità complessiva della funzione esercitata dalla Corte.

Naturalmente, una simile apertura non è priva di problemi e richiede un attento bilanciamento. In primo luogo, occorre evitare il rischio di una eccessiva tecnicizzazione che impoverisca la dimensione giuridica del controllo e della giurisdizione contabile. Ma non sarebbe del tutto irrealistico pensare ad una selezione apposita per figure professionali tecniche che non siano giuridiche. E ciò sia nell'ipotesi di un concorso unificato sia di un concorso separato destinato ai giudicati e ai requirenti.

È chiaro che anche in questa prospettiva la selezione di non giuristi potrà essere eventualmente prevista con riferimento all'esercizio delle funzioni controllo in quanto sarebbe complesso prevedere l'esercizio delle funzioni giurisdizionali e quelle requirenti da parte di soggetti non laureati in giurisprudenza.

Certamente una tale soluzione comporterebbe alcune precisazioni legislative in relazione alla prevista rotazione dei magistrati tra funzioni di controllo e giudicanti (o requirenti)

L'apertura a profili non strettamente giuridici potrebbe dunque rappresentare una risposta coerente alla trasformazione delle funzioni della Corte dei conti, purché sia accompagnata da un disegno ordinamentale chiaro, rispettoso degli artt. 100 e 103 Cost. e orientato al rafforzamento, e non all'indebolimento, delle garanzie di indipendenza e imparzialità. In questa chiave, le modifiche prospettate dalla legge n. 1 del 2026, lungi dal costituire un arretramento, possono essere lette come l'inizio di una riflessione più ampia sul modo in cui la magistratura contabile debba evolvere per continuare a svolgere efficacemente il proprio ruolo costituzionale.

5. Una riforma problematica ma non regressiva

La legge n. 1 del 2026 non modifica formalmente l'accesso alla magistratura contabile, ma ne mette in discussione presupposti tradizionali, aprendo uno spazio di scelta che il legislatore delegato sarà chiamato a colmare. Le innovazioni introdotte – divieto di passaggio funzionale, accesso "anche requirente", prove psicoattitudinali – pongono indubbi problemi di coerenza sistematica e di compatibilità

costituzionale, ma non devono essere lette in chiave negativa.

Esse possono anche essere interpretate come il tentativo di rafforzare le garanzie di imparzialità, indipendenza ed effettività sia della giurisdizione contabile sia della funzione di controllo adeguando l'ordinamento della Corte dei conti a un contesto nel quale le sue funzioni sono sempre più centrali e sensibili ed efficaci.

La sfida della decretazione delegata sarà, dunque, quella di trovare un punto di equilibrio tra unità della carriera e specializzazione funzionale, tra esigenze di efficienza e tutela del modello costituzionale della Corte dei conti.

La riforma dell'accesso alla magistratura contabile delineata dalla legge n. 1 del 2026 non deve essere interpretata come una rottura del modello costituzionale, ma come un possibile sviluppo evolutivo.

La separazione funzionale tra requirente e giudicante, se accompagnata da criteri di accesso coerenti e da una selezione qualitativamente elevata, può rafforzare le garanzie di indipendenza, imparzialità ed effettività della giurisdizione contabile.

Le criticità esistono e non vanno sottovalutate. Ma la direzione della riforma può essere letta come un passo verso una magistratura contabile più strutturata, più consapevole della distinzione dei ruoli e più adeguata alle sfide della finanza pubblica contemporanea.

Nuovi istituti deflattivi del contenzioso nel Codice del processo contabile*

di Jacopo Bercelli

(Professore Associato di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Verona)

Matteo Pressi

(Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Università degli Studi di Verona)

e Chiara Cacciavillani

(Professoressa Ordinaria di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Padova)

Sommario

1. La norma in commento: nuovi istituti deflattivi del contenzioso. - 2. L'esigenza di efficienza della Corte e di effettività dell'azione erariale. - 3. La coerenza degli istituti deflattivi rispetto alla natura della responsabilità amministrativa. - 4. Gli istituti deflattivi del contenzioso attualmente previsti nel Codice della giustizia contabile. - 4.1. Il rito abbreviato. - 4.2. Il rito monitorio. - 5. Le prospettive del nuovo istituto deflattivo alla luce della natura della responsabilità amministrativa.

Abstract

This article examines the introduction of new dispute-settling (deflative) mechanisms in the Italian Code of Accounting Justice, as envisaged by Article 3 of Law No. 1/2026. The legislative delegation aims both to improve the efficiency of the Court of Auditors and to address perceived inequities in administrative liability proceedings, particularly through mechanisms allowing early resolution of disputes.

The core innovation analysed is a pre-trial settlement procedure enabling the alleged liable party (*"incolpato"*) to request the definition of their position by offering a lump-sum payment corresponding to a percentage of the amount indicated in the invitation to respond, prior to formal litigation. This mechanism is initiated exclusively by the accused and is subject to evaluation by the public prosecutor and final decision by the judge.

The article highlights both the defined elements of the reform—such as timing, procedural structure, and payment conditions—and the significant uncertainties, including the binding nature of the prosecutor's assessment and the procedural path for judicial involvement. It argues that these mechanisms must be coherently integrated into the existing system, alongside current tools such as the abbreviated procedure and the monitoring procedure.

A central thesis is that such deflative instruments are less relevant to improving formal efficiency than to enhancing the *effectiveness* of administrative justice. Given the chronic difficulty in enforcing judgments for damages to the public treasury, early settlement mechanisms may ensure more immediate and certain recovery of public funds.

The authors further emphasize that the design of these tools must reflect the preventive—not purely compensatory or punitive—function of administrative liability, in line with Article 97 of the Italian Constitution. Properly structured, these mechanisms can promote responsible conduct among public officials while avoiding disproportionate financial burdens.

Finally, the article outlines key legislative choices necessary for the success of the reform, including clarity of rules, judicial discretion, procedural guarantees, and potential flexibility (such as payment instalments), concluding that a well-designed system could significantly reduce litigation and strengthen both the efficiency and effectiveness of the Court of Auditors.

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



1. La norma in commento: nuovi istituti deflattivo del contenzioso

L'art. 3 della legge n. 1/2026 delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge medesima, *«uno o più decreti legislativi volti alla riorganizzazione e al riordino delle funzioni della Corte dei conti, al fine di un ulteriore incremento della sua efficienza nonché in materia di rimborso da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa»*.

Sembra dunque che due siano gli ambiti di "materie", o, se si vuole, gli oggetti della delega: il primo è la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti ed ha la finalità di incrementarne l'efficienza; il secondo è la disciplina del rimborso, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle spese legali sostenute dagli incolpati nei giudizi per responsabilità erariale.

Due oggetti eterogenei, dunque, il secondo dei quali è bensì estraneo al fine di incrementare l'efficienza della giustizia contabile, ma risponde – al pari del primo – al medesimo scopo, generale o finanche generico, di porre fine a taluna delle più diffuse percezioni di incertezza e sostanziale iniquità che derivano dall'applicazione delle vigenti disposizioni del Codice di giustizia contabile.

Oggetto del presente commento è il principio e criterio direttivo di cui all'art. 3, comma 2, lett. n), che così recita: *«introdurre istituti deflattivi del contenzioso, che consentono all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, prima della citazione in giudizio, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero»*.

Occorre osservare che quello così declinato dalla legge ha natura non tanto di principio, quanto di criterio direttivo; criterio direttivo che, per esulare *in toto* dal "secondo" ambito materiale della delega legislativa, dovrebbe essere riconducibile al primo, a quello, cioè, che consiste nella riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte al fine di un ulteriore incremento della sua efficienza.

Appare però quanto meno dubbio che l'introduzione di istituti deflattivi del contenzioso pertenga alla riorganizzazione e al riordino delle funzioni della Corte, posto che istituti di tale specie non sono altro che mezzi, o percorsi procedurali o processuali, volti a ridurre il contenzioso o a comportarne la conclusione in via alternativa, e accelerata, rispetto alle classiche decisioni di rito o di merito.

Premesso ciò, l'analisi evidenzia che dalla lettura del criterio fissato dalla legge emergono alcuni elementi definiti, mentre altri appaiono più incerti e indefiniti.

Iniziamo da quelli chiari e definiti.

Quelli suscettibili di essere introdotti in sede di esercizio della delega sono istituti che pertengono alla responsabilità amministrativa, come è reso chiaro dal fatto che essi

sono riferiti ad un'azione – l'invito a dedurre – che è di una procura contabile e attiene ad un giudizio di responsabilità amministrativa.

Nell'ambito dei nuovi strumenti, l'attivazione è rimessa (esclusivamente) all'iniziativa dell'"incolpato". Questo è il termine utilizzato dalla legge n. 1 del 2016, che appare coerente con la circostanza che una procura contabile ritiene di aver individuato a carico del soggetto una responsabilità amministrativa, a titolo quantomeno di colpa grave.

Tale termine appare altresì coerente con la fase in cui l'istituto deflattivo si colloca: la fase che segue l'invito a dedurre e precede l'eventuale atto di citazione e che è espressamente definibile come fase preprocessuale ⁽¹⁾.

In particolare, l'utilizzo del termine "incolpato" è preferibile a quello di "presunto responsabile", usato invece nell'art. 67, comma 1, del Codice con riferimento alla notificazione dell'invito a dedurre.

Non si ritiene infatti coerente con l'ispirazione di fondo del nostro ordinamento giuridico democratico e liberale ritenere che un cittadino possa essere considerato un "presunto responsabile" prima dell'inizio di un processo che ha ad oggetto proprio l'accertamento della sussistenza o meno di una sua responsabilità. E i nuovi istituti deflattivi si collocano esattamente in questa fase, che è una fase ancora propedeutica ad un'eventuale promozione dell'azione da parte della Procura contabile ⁽²⁾.

La richiesta dell'incolpato può essere formulata solo in un momento determinato: dopo la ricezione dell'invito a dedurre, e prima della notificazione dell'atto di citazione.

Tale richiesta, inoltre, sarà rivolta al Giudice.

Prima che il Giudice decida se accogliere o meno la richiesta, deve essere garantito al Pubblico ministero il potere di valutazione della proposta formulata dall'incolpato. Si deve subito evidenziare in proposito che la norma parla semplicemente di "valutazione", non di valutazione positiva né tanto meno di consenso o accettazione del Pubblico ministero.

La richiesta dell'incolpato deve necessariamente comprendere una offerta di pagamento di una "percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre".

* Dei paragrafi 1 e 2 è autrice Chiara Cacciavillani; del paragrafo 3 è autore Matteo Pressi e dei paragrafi 4 e 5 è autore Jacopo Bercelli.

¹ Parla espressamente di "fase preprocessuale" sia la rubrica del Titolo I della Parte II del Codice sia l'art. 29, comma 1-bis del Codice, nel quale si legge che "La procura alle liti, contenente comunque l'elezione di domicilio, nella fase preprocessuale si rilascia in calce o a margine dell'invito o delle deduzioni di cui al comma 1 dell'articolo 67 e ha effetto anche per la fase del giudizio instaurato con atto di citazione di cui all'articolo 86".

² Per un'analisi della genesi e dei caratteri dell'attività istruttoria svolta dal Pubblico ministero contabile volta alla verifica della sussistenza dei presupposti per l'azione di responsabilità, cfr. G. SALA, *L'attività istruttoria del Procuratore contabile alla ricerca di regole tra (giusto) procedimento e (giusto) processo*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, pag. 419 ss.

Da tale elemento si deduce che detta richiesta dovrà essere motivata: l'incolpato dovrà argomentare e motivare sul perché ritiene di offrire il pagamento della percentuale indicata.

Tale motivazione sarà oggetto prima di valutazione da parte del procuratore e poi di giudizio da parte del giudice.

Infine, l'ultimo elemento della fattispecie fissato dal criterio direttivo attiene alla modalità di pagamento, che dovrà essere effettuato in un'unica soluzione, e non potrà invece essere rateizzato. Tale modalità – come vedremo – è analoga a quella stabilito per il rito abbreviato dall'art. 130, comma 7, del Codice ⁽³⁾.

Accanto agli elementi di "certezza" così individuati, dalla lettura della legge di delega residuano molteplici margini di incertezza, che attengono a diversi elementi strutturali degli istituti deflattivi suscettibili di essere introdotti.

Una prima incertezza scaturisce dal fatto che la legge di delega parla di istituti deflattivi al plurale, mentre quello individuato sotto il profilo soggettivo e diacronico dalla norma non lascia spazio, apparentemente, all'introduzione di strumenti deflattivi ulteriori e diversi da quello che essa traccia.

Per tale ragione, e fermo restando che il legislatore delegato rimane libero di individuare, nell'ambito strutturale descritto dalla norma di delega, una pluralità, diversamente graduata, di istituti deflattivi, ci si riferirà, nel prosieguo del presente commento, al modello di istituto deflattivo disegnato dalla legge di delega, assunto, quindi, ad archetipo.

A non essere definito con precisione è, inoltre, il ruolo della valutazione del pubblico ministero: valutazione, la sua, che è bensì qualificata come potere, ma nulla la norma di delega espressamente dispone quanto alla sua efficacia vincolante, oppure no, nei confronti del Giudice che dovrà assumere la decisione di accoglimento o di rigetto della richiesta.

Ma soprattutto nulla dice il criterio direttivo circa l'itinerario, o lo strumento procedimentale, idoneo a investire il Giudice della decisione in ordine all'accoglimento o al rigetto della richiesta: il che desta non poche preoccupazioni alla luce di un impianto codicistico – che il legislatore delegato potrà bensì rivedere, ma pur sempre rimanendo nell'ambito della delega – che in linea generale rimette alla sola iniziativa del Pubblico ministero l'investitura del giudice di potere decisorio ⁽⁴⁾.

³ Si osserva che, diversamente, in tutte le ipotesi di conciliazione tributaria, è sempre prevista la possibilità di rateizzazione: cfr. artt. 48, comma 4; 48-bis, comma 3; 48-bis 1, comma 4; 48-ter, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

⁴ Per un approfondimento dell'origine della riserva dell'azione al Pubblico ministero e per una valutazione critica di tale riserva, cfr. G. SALA, *L'attività istruttoria del Procuratore contabile alla ricerca di regole tra (giusto) procedimento e (giusto) processo*, cit., pag. 419 ss.

Vi sono comunque due considerazioni preliminari da svolgere.

La prima consiste nel ricordare che gli istituti deflattivi del contenzioso – riferiti peraltro soltanto al giudizio di responsabilità e alla relativa fase preprocessuale disciplinata dalla Parte II, Titolo I, del Codice – che potranno essere introdotti dal legislatore delegato sono istituti di natura processuale, che dovranno essere inseriti armonicamente nel Codice di giustizia contabile. Dunque, essi dovranno collocarsi e operare nel Codice in modo coerente rispetto agli istituti deflattivi già oggi previsti da detto Codice, ossia rispetto al rito abbreviato e al rito monitorio.

La seconda considerazione preliminare consiste nell'osservare che nella giurisprudenza e nella dottrina che si occupano degli istituti deflattivi già esistenti nel processo contabile, si trovano frequentemente riferimenti sia al patteggiamento in ambito penale (art. 444 c.p.p.) ⁽⁵⁾ sia alla conciliazione nel processo tributario (cfr. artt. 48, 48 bis, 48 bis 1, 48 ter del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546) ⁽⁶⁾.

Tuttavia, nella costruzione della disciplina del nuovo istituto deflattivo del contenzioso contabile, il legislatore deve partire dalla specifica natura della responsabilità amministrativa, cui questo processo pertiene e che non può essere assimilata né alla responsabilità penale né alla fattispecie dei debiti tributari.

Appare fondamentale che la disciplina del nuovo istituto deflattivo venga pensata e scritta in modo da concretizzare uno strumento coerente con il vero scopo di questa speciale forma di responsabilità, che – come rimarcato anche nella prefazione del presente volume – è quella di contribuire in modo armonico a *“dare attuazione all’art. 97 della Costituzione, a garanzia del buon andamento, mediante la garanzia del corretto comportamento degli agenti pubblici, ma senza determinare in loro la paura dal manovrare risorse economiche cospicue e di esporsi, per via del loro ufficio, a risarcimenti di gran lunga superiori alla loro capacità finanziaria”*⁷.

Gli istituti deflattivi delineati nella legge di delega qui in commento rappresentano per il legislatore delegato un’occasione preziosa per realizzare tale scopo: e pertanto è anzitutto in funzione di tale obiettivo che la nuova disciplina deve essere prima scritta dal legislatore delegato e poi interpretata dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

2. L'esigenza di efficienza della Corte e di effettività dell'azione erariale

⁵ Cfr. ad esempio il decreto della Sezione giurisdizionale Regione Lazio, 17 aprile 2020, n. 3.

⁶ Cfr. F. FRENI, *Il rito abbreviato*, in *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, a cura di A. CANALE, F. FRENI, M. SMIRLODO, Milano, 2021, pag. 592.

⁷ Sulla natura della responsabilità amministrativa, comprendente per prima una funzione di prevenzione, si è pronunciata da ultimo la Corte costituzionale, nella sentenza n. 132 del 2024 dove si statuisce che *“La dottrina prevalente e la stessa giurisprudenza costituzionale sottolineano il carattere composito della responsabilità in esame, in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria (tra le più recenti, sentenze n. 123 del 2023 e n. 203 del 2022)”* (p.to 5.2. delle Considerazioni in diritto).



L'introduzione di istituti deflattivi del contenzioso certamente risponde all'esigenza (avvertita dal legislatore delegante) di incrementare l'efficienza della Corte – forse *recte*, l'efficiente esercizio delle funzioni ad essa demandate – come del resto si legge nell'art. 3, comma 1, della legge.

Appare tuttavia difficile immaginare che possa incidere sull'efficiente esercizio delle funzioni spettanti alla Corte l'introduzione di istituti deflattivi del contenzioso in materia di responsabilità erariale, che è il solo ambito per il quale il criterio direttivo di cui alla lett. n) attribuisce al legislatore delegato la facoltà di introdurli. Ben più agevole, e di immediata percepibilità, è invece il nesso tra gli istituti deflattivi di cui alla lett. n) e l'effettività dell'esercizio della funzione giurisdizionale della Corte dei conti in tema di responsabilità amministrativa.

Nell'ambito della responsabilità amministrativa, esiste da tempo, invero, una rilevante problematica relativa all'esecuzione delle decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti, posto che la percentuale di riscossione dei crediti erariali è sostanzialmente irrisoria, il più delle volte per incapacità dei debitori ⁽⁸⁾. Il giudizio per danno erariale, quand'anche culminante in una sentenza di condanna, ha dal punto di vista pratico, molto spesso, valenza concreta di pronuncia di mero accertamento di un credito che è e rimane inesigibile. Questo incide notevolmente sull'effettività, in materia, della giustizia contabile, che, non riuscendo a portare a pratico effetto le pronunce di condanna, risulta *de facto* scarsamente effettiva, ad onta del principio di effettività declamato dall'art. 2 del Codice ⁹.

L'introduzione di uno strumento deflattivo quale quello preconizzato dalla norma in commento, che si colloca a monte non solo dell'emanazione della sentenza di condanna ma dello stesso atto di citazione, appare dunque funzionale a contenere tale problematica, evitando l'instaurazione di giudizi suscettibili di concludersi con pronunce di condanne non suscettibili di essere portate a effetto. La sua introduzione e il suo sviluppo possono pertanto produrre un effetto sia sul piano dell'efficienza della Corte nell'esercizio della funzione riconducibile alla responsabilità erariale, ma anche, e soprattutto, sul piano dell'effettività della funzione stessa.

Sotto il primo profilo, infatti, l'effetto deflattivo del contenzioso che deriva dall'evitare l'instaurazione del giudizio contabile è certamente apprezzabile e misurabile in termini di maggiore efficienza della Corte, mentre, sotto il secondo profilo (quello dell'effettività dell'azione erariale), non è dubbio che l'introducendo istituto contribuirà a garantire un effettivo e immediato versamento di somme a favore dell'erario.

⁸ Cfr. già A. POLICE, S. CIMINI, *Definizione concordata delle controversie e processo contabile*, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2003, pag. 3918.

⁹ Cfr., quanto al principio di effettività, cfr. già G. CHIOVENDA, *Principi del diritto processuale civile*, Napoli.



L'effettività delle funzioni rimesse al plesso giurisdizionale della Corte dei conti, derivante dalla certezza e tempestività del pagamento, può e deve essere particolarmente apprezzata proprio alla luce della natura della responsabilità amministrativa.

3. La coerenza degli istituti deflattivi rispetto alla natura della responsabilità amministrativa.

La previsione, nell'ambito della delega prevista dalla legge n. 1 del 2026, del nuovo istituto deflattivo del contenzioso appare coerente con la natura e i caratteri della responsabilità amministrativa.

Al riguardo la migliore dottrina ha evidenziato che la «responsabilità amministrativa, pur essendo responsabilità patrimoniale, non ha funzione propriamente compensativa, né (come molti sostengono) funzione eminentemente sanzionatoria, bensì (almeno prevalentemente) funzione di prevenzione. Essa serve a garantire (non il risarcimento integrale del danno, ma) il buon andamento dell'amministrazione, spingendo gli agenti pubblici a comportarsi in modo diligente, e, al tempo stesso, in modo efficace» ⁽¹⁰⁾.

Tale elemento caratterizzante trova conferma – come evidenziato nella prefazione del presente volume – nella nuova disciplina della responsabilità amministrativa dettata dalla legge n. 1 del 2026.

D'altra parte, nel "sistema della responsabilità amministrativa", sin dagli articoli 82 e 83 del r.d. n. 2240 del 1923 viene distinto "chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'amministrazione, dal danno addossato al responsabile" ⁽¹¹⁾. E questo rappresenta un profilo fondamentale nell'ambito dell'istituto deflattivo di cui stiamo parlando.

Il pronto versamento di una somma di denaro, a valle dell'invito a dedurre e a monte dell'atto di citazione, quand'anche pari a una percentuale significativamente inferiore al 50% della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, certo non garantisce un integrale ristoro del danno, d'altro canto non ancora giudizialmente accertato, ma "ha una efficacia di prevenzione indubbiamente superiore a una condanna più grave, ma applicata a distanza di tempo ed incerta in relazione alla sua effettiva esecuzione" ⁽¹²⁾.

¹⁰ Cfr. F.G. COCA, *Principi dell'ordinamento e disciplina della responsabilità amministrativa*, in *Giur. cost.*, 2001, pag. 2927.

¹¹ Sul punto, cfr. C. PAGLIARIN, *La deflazione e l'accelerazione del contenzioso nei giudizi di responsabilità*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER (a cura di), *La riforma della giustizia contabile - Nuove sfide*, Bari, 2019, pag. 38, ove si cita la sentenza della Corte costituzionale n. 183 del 2007. Cfr. da ultimo la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024.

Sulla natura della responsabilità amministrativa in generale, cfr. S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, 2003, passim.

¹² Cfr. A. POLICE, S. CIMINI, *Definizione concordata delle controversie e processo contabile*, cit., pag. 3926.



La circostanza poi che la richiesta di definizione e la relativa quantificazione siano affidate all'incolpato implica di per sé che essa sia parametrata al patrimonio e alle capacità economiche dello stesso.

D'altra parte, anche la giurisprudenza della Corte costituzionale ha evidenziato come il patrimonio dell'agente possa essere considerato ai fini della determinazione del *quantum* del danno da addebitare allo stesso ⁽¹³⁾. Questo elemento concorre a rafforzare la certezza di un pagamento effettivo e immediato e dunque le esigenze di effettività.

L'unico elemento della legge di delega che può apparire dissonante rispetto all'obiettivo della massima effettività è l'espressa previsione del "*pagamento in un'unica soluzione*". Certo questa regola è già stabilita per l'istituto deflattivo del rito abbreviato, all'art. 130, comma 7. Nondimeno, per maggiormente caratterizzare e differenziare questo nuovo istituto, il legislatore delegante avrebbe almeno potuto lasciare al delegato la possibilità di considerare la rateizzazione. Anche perché essa è prevista, nel nostro ordinamento, in tutte le ipotesi di conciliazione tributaria: cfr. artt. 48, comma 4; 48-bis, comma 3; 48-bis 1, comma 4; 48-ter, comma 2, del d.lgs. n. 546 del 1992.

E pare piuttosto ovvio che la possibilità di rateizzare potrebbe avere significativi effetti in termini di effettività dell'azione erariale. Essa, infatti, potrebbe ampliare in modo significativo, soprattutto per la platea dei pubblici dipendenti che ricevono uno stipendio fisso, sia la propensione sia la concreta possibilità di proporre ed effettivamente pagare una somma di danaro che, se rateizzata, potrebbe essere anche più significativa.

Per tutti i profili non definiti a monte dalla legge di delega, appare fondamentale che il legislatore delegato si sforzi di disegnare i caratteri del nuovo istituto deflattivo in modo da farne uno strumento di valorizzazione del vero scopo della responsabilità amministrativa che è quello di dare attuazione all'art. 97 Cost., a garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.

4. Gli istituti deflattivi del contenzioso attualmente previsti nel Codice della giustizia contabile.

Come già sopra osservato, il nuovo istituto deflattivo del contenzioso dovrà essere disegnato dal legislatore delegato, nel dare attuazione all'art. 97 Cost., in modo che si inserisca in modo coerente accanto agli istituti deflattivi già previsti nel Codice del processo contabile.

¹³ Cfr. Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 340, in *Giur. cost.*, 2001, pp. 2917 s.

Appare dunque opportuna una breve ricognizione della disciplina del rito abbreviato e del rito monitorio, previsti rispettivamente agli artt. 130 e 131 del Codice⁽¹⁴⁾.

4.1 Il rito abbreviato

Nel vigente Codice esiste un solo istituto cui è attribuita espressamente funzione deflattiva del contenzioso, oltre che di garanzia di un incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario.

Si tratta di un rito speciale, qualificato "*rito abbreviato*" e disciplinato nell'art. 130, che ne definisce sia l'ambito di applicazione sia il procedimento.

Si tratta di un rito alternativo al rito ordinario, che può essere richiesto dal convenuto nel corso di un giudizio già instaurato, sia in primo grado sia in appello.

La richiesta può essere presentata alla Sezione giurisdizionale, dopo aver acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero (o averne prospettato come ingiustificato il dissenso, come previsto dall'art. 130, comma 5), ed è diretta alla definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma (art. 130, comma 1).

A fronte della richiesta, il presidente fissa l'udienza in camera di consiglio con decreto che viene comunicato a cura della segreteria alle parti costituite (art. 130, comma 5).

In caso di richiesta attivata in primo grado, tale somma non può essere superiore al 50% della pretesa risarcitoria azionata in citazione (art. 130, comma 1).

Quando la richiesta sia formulata in appello, la somma proposta non può essere inferiore al 70% del danno contestato in citazione (art. 130, comma 2).

La norma prevede una sola ipotesi in cui tale rito è inammissibile: nei casi di doloso arricchimento del danneggiante (art. 130, comma 4). La *ratio* di tale esclusione è evidente: impedire che colui che ha inteso arricchirsi dolosamente a danno del pubblico erario, possa opportunisticamente, tramite un istituto deflattivo, conservare parte del profitto illegittimamente conseguito⁽¹⁵⁾.

¹⁴ Questi due istituti hanno una loro storia, antecedente al Codice del 2016. Ma non è questa la sede per una loro ricostruzione integrale. Ci si limita qui a segnalare che il rito abbreviato dell'art. 130 si presenta come un'evoluzione di istituti simili previsti in leggi speciali per periodi limitati e situazioni particolari: art. 1, comma 231-233 della legge n. 266/2005 e art. 14 del d.l. n. 102/2013 conv. in legge n. 124/2013.

Sul punto, cfr. C. PAGLIARIN, *La deflazione e l'accelerazione del contenzioso nei giudizi di responsabilità*, in C. PAGLIARIN, C. PERATHONER (a cura di), *La riforma della giustizia contabile - Nuove sfide, cit.*, pag. 33, ove si ricorda che "*Con la disciplina dedicata al rito abbreviato vengono recepite scelte legislative precedenti di carattere episodico, dettando però una normativa più organica e strutturale. Il rito monitorio, invece, già esistente da tempo, viene ampliato*".

¹⁵ Cfr. cfr. V. TENORE, *Giudizio di responsabilità*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova corte dei conti, responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, pag. 1052 ss.



Ciò non dovrebbe significare che il rito abbreviato non possa essere accolto dal giudice nei casi in cui l'atto di citazione prefigura un doloso arricchimento del danneggiante. Significa, invece, che, nel caso in cui l'atto di citazione prefiguri un doloso arricchimento del danneggiante, il rito abbreviato potrà essere accolto dal giudice solo nel caso in cui (all'esito dell'udienza in camera di consiglio), il giudice stesso non condivida tale qualificazione contenuta nell'atto di citazione.

Allo stesso modo in sede di appello. Il rito abbreviato non potrà essere escluso a priori solo perché la procura ha inserito tale qualificazione nel proprio appello o perché la sentenza di primo grado ha individuato un doloso arricchimento del danneggiante. Se il giudice d'appello (all'esito dell'udienza in camera di consiglio) si convince che doloso arricchimento non vi è stato, può comunque dare ingresso al rito abbreviato.

Sulla domanda del convenuto (o del condannato in primo grado) la Sezione giurisdizionale (di primo grado o di appello) si pronuncia con decreto motivato, in camera di consiglio, sentite le parti (art. 130, comma 6).

La motivazione del decreto, all'esito dell'udienza in camera di consiglio nella quale vengono sentite le parti, deve essere specificamente riferita alla congruità della somma proposta, da valutare in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto (o condannato in primo grado) e della gravità del danno (art. 130, comma 5).

In caso di accoglimento della richiesta presentata dal convenuto, il collegio "*determina la somma dovuta*" e stabilisce un termine perentorio non superiore a trenta giorni per il versamento; e in considerazione di tale termine fissa una ulteriore udienza in camera di consiglio, nella quale verrà verificato l'effettivo versamento della somma (art. 130, comma 7). La norma prevede unicamente che il versamento venga fatto in unica soluzione, senza alcuna possibilità di rateizzazione.

Da come è scritta la norma si deduce che il collegio, oltre a poter accogliere o respingere la richiesta del convenuto, possa anche modificarla (e, soprattutto, modificarla al rialzo) ⁽¹⁶⁾.

In ogni caso, se il convenuto non accetta la decisione del giudice o comunque non paga la somma fissata, il giudizio prosegue con il rito ordinario (art. 130, comma 10).

In caso di effettivo pagamento il collegio definisce il giudizio con sentenza. Nel silenzio del Codice sulla natura di questa sentenza, ne sono state proposte due qualificazioni: quale sentenza di estinzione del giudizio o quale sentenza di cessazione della materia del contendere ⁽¹⁷⁾.

¹⁶ M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2018, pag. 560.

¹⁷ Per un approfondimento, cfr. V. TENORE, *Giudizio di responsabilità*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova corte dei conti, responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, pag. 1052 ss.

4.2 Il rito monitorio.

Funzione deflattiva del contenzioso può essere attribuita anche al rito monitorio, previsto e disciplinato dall'art. 131 del Codice.

Esso, tuttavia, ha una funzione deflattiva specificamente riferita soltanto a «fatti dannosi di lieve entità patrimonialmente lesiva, ovvero addebiti d'importo non superiore a 10.000 euro».

Qui, a differenza che per il rito abbreviato, non ci si riferisce ad un giudizio già instaurato, ma ad un giudizio in fase di instaurazione. L'iniziativa è affidata al Presidente della Sezione che, prima che venga notificato al presunto incolpato l'atto di citazione, sentito il Pubblico ministero, può determinare con proprio decreto la somma da pagare all'erario.

Sotto questo profilo dell'iniziativa affidata al giudice, nonché a quello della delimitazione alle controversie di valore inferiore ad un tetto massima (che per il diritto tributario è di euro 50.000), questo istituto è paragonabile alla "Conciliazione proposta dalla corte di giustizia tributaria" di cui all'art. 48-bis 1 del d.lgs. n. 546 del 1992 ⁽¹⁸⁾.

Il decreto viene notificato al presunto incolpato assieme all'atto di citazione e prima del termine per la costituzione in giudizio.

La dichiarazione di accettazione deve essere sottoscritta dall'incolpato e depositata alla segreteria della sezione entro il termine assegnato.

La funzione deflattiva è chiara: nel momento in cui l'incolpato dichiara di accettare e deposita tale dichiarazione, il Presidente dispone la cancellazione della causa dal ruolo e trasfonde il contenuto del decreto in una ordinanza, avente forza di titolo esecutivo, che pone fine al procedimento.

Mentre nel caso in cui la dichiarazione di accettazione non venga depositata nel termine previsto, il giudizio verrà discusso nel rito ordinario all'udienza fissata.

5. Le prospettive del nuovo istituto deflattivo alla luce della natura della responsabilità amministrativa e nel quadro del Codice di giustizia contabile.

Si tratta ora di esaminare come il nuovo istituto deflattivo del contenzioso si possa inserire rispetto agli istituti sopra esaminati, come nuovo strumento per dare attuazione all'art. 97 Cost.

Si osserva che nel processo tributario la conciliazione giudiziaria integra una causa di estinzione del giudizio per cessazione della materia del contendere: cfr. art. 48 bis, comma 4 del d.lgs. n. 546 del 1992. Per un approfondimento, cfr. A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, Torino, 2023, pag. 577.

¹⁸ Per un approfondimento, cfr. A. CARINCI, T. TASSANI, *Manuale di diritto tributario*, cit., pag. 577.

L'elemento di novità fondamentale dell'istituto delineato nella lett. n), che appare del tutto coerente con la funzione della responsabilità amministrativa evidenziata nella prefazione del presente volume, è quello di consentire all'incolpato di assumere l'iniziativa di formulare una richiesta di pagamento ancora prima di ricevere la citazione in giudizio.

L'iniziativa dell'incolpato e l'anticipazione temporale rispetto al ricevimento dell'atto di citazione distinguono nettamente il nuovo istituto rispetto sia al rito monitorio sia al rito abbreviato ⁽¹⁹⁾.

Questi due elementi caratterizzanti del nuovo istituto, soprattutto se letti alla luce dell'art. 97 Cost., non possono non avere conseguenze profonde e significative nella disciplina che il legislatore delegato è chiamato a formulare.

Con riferimento a questo istituto deflattivo, infatti, non vi è stata ancora, non diciamo una sentenza di primo grado, ma neppure un atto di citazione in giudizio: sarebbe infatti ben possibile che, a fronte delle sue deduzioni, il pubblico ministero decidesse di non esercitare l'azione e ne disponesse l'archiviazione.

La norma di delega, in funzione di ciò, nel definire la somma oggetto della sua richiesta, non parla di percentuale del danno erariale. Perché, in questa fase, non vi è alcuna certezza che un danno vi sia stato e sia in qualche modo imputabile a quel cittadino. Il legislatore parla – correttamente e laicamente – di *"percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre"*. Potendo a tale somma da lui offerta non corrispondere alcun danno o alcuna responsabilità, ma semplicemente la volontà del cittadino di non voler rischiare di affrontare un processo contabile.

Il giudice, dunque, è chiamato a decidere sulla richiesta di un "possibile incolpato", ossia di un cittadino che attualmente non è stato ancora incolpato perché non ha ancora ricevuto un atto di citazione.

E lo può fare esclusivamente perché è il cittadino stesso a chiederlo: con una richiesta che viene formulata quando il processo non è ancora cominciato, e che è il primo e unico atto con il quale egli può proporre la sua ricostruzione e le sue argomentazioni. Il giudice sarà quindi chiamato a decidere sulla base di una cognizione che è solo sommaria.

Essa, infatti, è basata su tre soli elementi scritti: l'invito a dedurre della procura; la richiesta di definizione dell'incolpato; la valutazione di tale proposta da parte della procura.

¹⁹ Il nuovo istituto deflattivo si distingue nettamente dal rito monitorio per due elementi essenziali: in primo luogo, è l'iniziativa dell'incolpato a differenziare il nuovo istituto dal rito monitorio di cui all'art. 131, in cui l'iniziativa è del Presidente della Sezione giurisdizionale. In secondo luogo, nel nuovo istituto non vi sono limiti di valore, mentre il rito monitorio è espressamente limitato a fatti dannosi di lieve entità patrimoniale.

Esso si distingue ancora più nettamente dal rito abbreviato, che si svolge in primo grado o in grado di appello; quindi, quando il processo è già iniziato.

Certo il legislatore delegato dovrà necessariamente prevedere che si svolga un'udienza, nella quale l'incolpato e la procura possano discutere le loro ragioni in contraddittorio davanti al Giudice.

Nella guida del contraddittorio nell'udienza, il ruolo del giudice sarà imprescindibile.

Così come è fondamentale che egli, all'esito dell'udienza, valuti la richiesta del cittadino alla luce proprio della funzione fondamentale della responsabilità amministrativa.

Certo, se le due parti concordano sulla quantificazione della percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, pare assai difficile che il giudice possa vantare una cognizione della vicenda tale da consentirgli di respingere la domanda concordata.

Nel caso in cui, invece, il richiedente non incontri il parere favorevole della procura, spetta al giudice giudicare sulla congruenza della stessa. Il suo compito sarà facilitato esclusivamente quando la domanda del richiedente sia manifestamente fondata (o infondata) e la contrarietà della procura manifestamente infondata (o fondata).

In tutti gli altri casi, ossia nelle ipotesi in cui né vi sia un accordo tra le due parti né vi sia una manifesta fondatezza o infondatezza della richiesta del cittadino, il giudice dovrà decidere se comunque vi sono gli elementi per accogliere la domanda.

Un elemento delicato deve essere definito dal legislatore delegato. Se ammettere che il giudice, qualora ritenga che la percentuale proposta non sia congrua ma che comunque la vicenda meriti di essere chiusa in questa fase con la fissazione di una percentuale diversa, possa procedere a fissare questa diversa percentuale, ferma restando la facoltà dell'incolpato di non accettarla. Se si ammettesse questa possibilità, forse sarebbe coerente che il legislatore fissasse una percentuale massima, analogamente a come previsto per il rito abbreviato, così da vincolare entro termini precisi la discrezionalità del giudice stesso.

Se il giudice ritenga che non vi siano gli elementi per accogliere la domanda (o, se ne fosse prevista legislativamente la possibilità, per riformulare la percentuale), non potrà che far proseguire il giudizio, con l'invio dell'atto di citazione. Rimanendo poi comunque aperta la strada del rito abbreviato.

I tratti essenziali della disciplina che dovrà essere dettata dal legislatore delegato dovranno essere coerenti rispetto sia agli istituti deflattivi esistenti sia ai caratteri essenziali del processo contabile, ma soprattutto rispetto alla funzione fondamentale della responsabilità amministrativa di concorrere a dare attuazione all'art. 97 Cost., a garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.

In funzione di ciò, sarebbe importante che nel nuovo istituto deflattivo fossero presenti i seguenti elementi.

Il legislatore delegato dovrebbe evidenziare che il giudice effettua una cognizione, sia pure sommaria, del merito della questione, in relazione sia al profilo oggettivo sia al profilo soggettivo dell'illecito prospettato nell'invito a dedurre.

La norma potrebbe anche spingersi a chiedere al giudice di limitarsi a valutare la non manifesta incongruenza della somma proposta dal richiedente: la richiesta potrebbe essere respinta solo in caso di sua manifesta incongruenza rispetto alla gravità oggettiva o soggettiva dei fatti emersi. Ciò renderebbe assai più accessibile per il cittadino l'istituto deflattivo.

La disciplina dell'istituto dovrà ovviamente prevedere lo svolgimento di una udienza in contraddittorio.

La decisione del giudice dovrà essere motivata, in relazione ai profili sopra indicati. E nel caso in cui sia intervenuto l'accordo tra il presunto incolpato e la procura, la motivazione potrà essere sostanzialmente una motivazione *per relationem* ai due convergenti atti di parte.

Ancora, appare necessario che il giudice abbia il potere, oltre che di accettare, anche di rigettare la "richiesta di definizione" presentata dal presunto incolpato quando, pur alla luce di una cognizione sommaria, la ritenga manifestamente incongrua. E ciò soprattutto nel caso in cui la procura si sia motivatamente opposta all'accoglimento della richiesta.

Il potere di rigetto va affermato perché è riconducibile alle indicazioni date dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 183 del 2007, nella quale la Corte eliminava i dubbi su un supposto effetto premiale delle norme sulla definizione agevolata dell'appello, affermando che *"Le disposizioni censurate non limitano il potere di cognizione del giudice in sede camerale, ma richiedono che il giudice stesso valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti"*, osservando che *"la sussistenza di un ampio potere del giudice contabile di rigettare l'istanza in caso di non meritevolezza della definizione in via abbreviata costituisce un presidio adeguato alla tutela dei principi costituzionali"*.

Potrebbe essere valutata inoltre l'opportunità che il legislatore delegato fissasse, per la richiesta formulata dal presunto incolpato, una soglia percentuale massima della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, analogamente a quanto previsto per il rito abbreviato in primo grado.

Essa, per coerenza rispetto alla soglia fissata per il rito abbreviato in primo grado, dovrebbe essere individuata in misura più favorevole per il richiedente rispetto alla percentuale massima del 50% fissata per il rito abbreviato in primo grado.

Tale percentuale sarebbe importante perché fungerebbe da guida ed indirizzo sia, a monte, per il presunto incolpato sia, a valle, per indirizzare la valutazione del pubblico ministero e la discrezionalità decisoria del Giudice.



Per esemplificare: se il legislatore delegato fissasse una percentuale massima del 30%, il cittadino sarebbe molto facilitato nel proporre tale cifra: proponendo la percentuale massima prevista dalla legge, renderebbe più difficile alla procura e al giudice motivare sulla non congruità della somma proposta. Soprattutto qualora il legislatore, per valorizzare l'istituto, prevedesse che il giudice possa rigettare la richiesta del cittadino solo quando la percentuale proposta sia manifestamente incongrua rispetto ai profili oggettivi e soggettivi del fatto individuato dalla procura. Infine, il legislatore delegato dovrà prevedere che – nelle ipotesi di mancato accoglimento della richiesta o di omesso pagamento della somma – il giudizio prosegua con la citazione in giudizio.

Il legislatore delegato è chiamato a definire con chiarezza anche il ruolo attribuito alla previa valutazione del pubblico ministero: la norma di delega prevede che l'incolpato può formulare la propria richiesta (al giudice) *"fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero"*.

Non deve dunque essere acquisito dall'incolpato l'accordo del pubblico ministero: al contrario, vi deve essere lo spazio per il richiedente di argomentare sulla infondatezza della valutazione negativa della procura, e per il giudice di giudicare anche su tale aspetto²⁰.

Dovrebbe anche essere espressamente previsto il caso che la procura, ricevuta e letta la richiesta del cittadino, si convinca della insussistenza del danno o della responsabilità. Per tale caso, si potrebbe prevedere che la procura o direttamente archivi o chieda al giudice non di accogliere la richiesta del cittadino e di disporre la chiusura del caso e la cancellazione della causa dal ruolo.

La legge di delega, inoltre, non vincola il legislatore delegato a escludere dall'ambito di applicazione di questo nuovo istituto deflattivo i casi di doloso arricchimento del danneggiante (per quest'ultimo caso non si potrà accedere, successivamente, al rito abbreviato, ex art. 130, comma 4).

Il profilo appare indubbiamente delicato.

Da una parte, anche qui potrebbe ritenersi sussistente la *ratio*, evidenziata nel rito abbreviato, di impedire a chi si sia dolosamente arricchito, di conservare una parte significativa di tale illegittimo profitto.

D'altra parte, si deve considerare che questo istituto deflattivo si colloca in una fase antecedente all'atto di citazione, nella quale appare assai difficile per il giudice – non essendovi ancora neppure un atto di citazione – effettuare una cognizione

²⁰ Nel rito abbreviato, nell'art. 130, comma 1, si prevede che il convenuto può presentare la richiesta di rito abbreviato *"acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero"*; e in caso di parere negativo del pubblico ministero l'interessato può non avanzare la richiesta di rito abbreviato o, anche, presentare comunque l'istanza al giudice lamentando l'ingiustificato dissenso espresso dalla procura. Cfr. M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2018, pag. 557.

dell'effettivo doloso arricchimento del danneggiante. E dunque inserire una tale clausola di esclusione nel nuovo istituto potrebbe comportare elementi di incertezza valutativa per il giudice, e pertanto risultare non funzionale ad un'ampia utilizzazione del nuovo istituto deflattivo.

Si tratta dunque di un profilo che è molto delicato e va rimesso ad una ponderazione di tutti gli interessi in gioco: ad esempio, la norma potrebbe escludere l'utilizzo di questo istituto nei casi in cui, già nella fase preprocessuale, sia risultato manifestamente evidente che il richiedente si sia dolosamente arricchito per una somma superiore a quella offerta.

Infine, non paiono esservi motivi perché il legislatore delegato debba considerare che il fallito tentativo di definizione da parte dell'incolpato prima della citazione in giudizio, possa o debba impedire successivamente l'attivazione del rito abbreviato, in primo grado o in appello.

Rimane da svolgere una considerazione di fondo: se il legislatore delegato vuole che questo nuovo istituto abbia un impatto significativo sull'efficienza della Corte e sull'effettività dell'azione erariale, deve preoccuparsi che la sua disciplina legislativa, oltre ad essere favorevole al cittadino che deve formulare la richiesta, sia chiara e completa già nella sua formulazione letterale.

Un cittadino che si trovi nella posizione di semplice "possibile incolpato" deve avere orizzonti chiari e precisi sulla definizione preprocessuale della sua posizione.

Se la normativa, invece, presentasse elementi di lacuna o scarsa chiarezza, con conseguenti difficoltà ed incertezze interpretative ed applicative, questo con evidenza ostacolerebbe l'effetto deflattivo del contenzioso e l'incameramento certo e immediato di somme all'erario.

In conclusione, si può affermare che un nuovo istituto deflattivo che, con norme chiare e precise, consentisse al cittadino di evitare il processo contabile mediante un abbattimento molto significativo della somma da versare e una sua rateizzazione, contribuirebbe in modo significativo a valorizzare la funzione fondamentale di prevenzione della responsabilità amministrativa – evidenziata nella prefazione del presente volume – di dare attuazione all'art. 97 Cost., a garanzia del buon andamento dell'attività amministrativa.

Il controllo concomitante

di Andrea Crismani

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Trieste)

Sommario

1. Il controllo concomitante: *un nomen iuris* a geometria variabile. – 2. Il controllo su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento (art. 11, l. n. 15/2009). – 3. Il controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale (art. 22 d.l. n. 76/2020). – 3.1. Il rapporto con il controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. 20/1994) e la specificità del controllo concomitante ex art. 22 d.l. n. 76/2020. – 3.2. Oggetto del controllo concomitante e criteri interpretativi: nozione funzionale di piani, programmi e progetti. – 4. Il *Real-Time Audit* nel quadro comparato e la matrice internazionale del controllo concomitante. 5. La contrazione del controllo concomitante nel d.l. n. 44/2023 conv. in l. n. 74/2023: il "caso PNRR/PNC" e l'esclusione dall'art. 22 d.l. n. 76/2020. – 5.1. La ricalibratura del controllo concomitante. – 6. Soggetti competenti e articolazione organizzativa del controllo concomitante: Collegio centrale e Sezioni regionali. – 7. La procedura del controllo concomitante: istruttoria, collaborazione e colloquio istruttorio. – 8. Criticità e linee di riforma nella delega 2026: iniziativa, pubblicità ed effettività del modello. – 9. Nodi aperti e cautele.

Abstract

This article offers a systematic analysis of *concomitant control* (*controllo concomitante*) within the Italian Court of Auditors, reconstructing its evolution from its initial introduction in 2009 to its subsequent transformation, contraction and prospective reform under the 2026 legislative delegation. The study frames concomitant control as a hybrid oversight mechanism located between an *ex ante* legality review and an *ex post* performance control, characterised by its distinctive "*in itinere*" and corrective orientation.

The paper identifies three main regulatory phases. First, the 2009 model established a form of real-time oversight for ongoing public management, aimed at detecting serious irregularities and delays through a procedural and collaborative framework. Second, the 2020 reform re-established the institute as an explicitly "acceleratory" tool, aligning it with the logic of real-time auditing and linking its outcomes to managerial accountability in order to support the timely implementation of major economic recovery programmes. Third, the 2023 legislative intervention significantly reduced its scope by excluding NRRP and PNC projects, thereby rebalancing institutional tensions between control and executive action.

Against this background, the article situates the Italian experience within the broader international framework of real-time auditing, as developed in INTOSAI standards and comparative practice. It highlights both the potential and the inherent risks of such models, particularly the tension between timeliness and the preservation of the separation of powers, as well as the risk of sliding from legality review into substantive (merits-based) evaluation.

The analysis then turns to the 2026 delegation, which signals a further reconfiguration of concomitant control by restricting its activation to requests from political or administrative actors and by introducing limits on the publicising of its outputs. These choices raise concerns regarding the effectiveness, independence and transparency of the function, potentially transforming a proactive and system-driven control into a reactive and demand-driven mechanism.

The article argues that the future viability of concomitant control depends on maintaining a delicate balance: ensuring its capacity to intervene early and promote administrative self-correction, while clearly delimiting its scope to avoid encroaching upon administrative discretion. From this perspective, concomitant control should be understood not as a form of managerial co-decision, but as a non-substitutive oversight tool aimed at strengthening administrative capacity, enhancing accountability and ensuring the effective achievement of public policy objectives in complex governance contexts.

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

1. Il controllo concomitante: un nomen iuris a geometria variabile.

Il controllo concomitante si colloca, per costruzione, in una zona di contatto ma anche di netta distinzione rispetto ai due principali archetipi del sistema dei controlli esterni della Corte dei conti¹: il controllo preventivo di legittimità e il controllo sulla gestione². Il primo ha per oggetto l'atto amministrativo ed è strutturalmente

¹ Il presente contributo è costruito in funzione della delega contenuta nella l. 7 gennaio 2026, n. 1, la quale, tra i criteri direttivi per il riordino del sistema dei controlli, impone di "disciplinare il controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15", precisando che esso dovrà essere svolto "su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata", avere a oggetto "piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese" e prevedere "un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei provvedimenti adottati" nell'esercizio della funzione (art. 3, comma 2, lett. p, l. n. 1/2026). L'*excursus* che segue non ha pertanto un fine meramente ricostruttivo, ma è funzionale a individuare, tra i diversi modelli stratificatisi nel tempo, quello che la delega assume come referente per la disciplina attuativa e, conseguentemente, i nodi che tale disciplina è chiamata a sciogliere. La delega del 2026, infatti, pur muovendo da un riferimento nominale al modello del 2009, interviene su un istituto che oggi vive soprattutto nella configurazione maturata dal 2020 in poi; ed è dunque solo attraverso la "ricostruzione per modelli" che si può valutare, con sufficiente precisione, se e in quale misura i decreti legislativi tenderanno a riportare il controllo concomitante entro coordinate più tradizionali ovvero a consolidare (o correggere) l'impostazione *real-time* e autocorrettiva sperimentata nella prassi.

² Molteplici sono i lavori dedicati al sistema dei controlli o ai modelli di controllo. Tra tanti: U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in ID. (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995; S. AMOROSINO (a cura di), *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Milano, 1995; S. BATTINI, *Il nuovo sistema dei controlli pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11/2004, p. 1253 ss.; M. BENEDETTI – A. NALDINI, *Controllare e valutare gli interventi finanziati dall'UE*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2024, pp. 105-144; F. BENVENUTI, *Il controllo amministrativo e giurisdizionale sugli atti della regione*, in *Atti del II Convegno di studi regionali*, Roma, 1958, p. 6; G. BERTI – L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, 1962, pp. 298-319; P. CANAPARO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sugli enti locali*, in *Finanza e tributi locali*, n. 4/2017, pp. 20-24; M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, p. 955; E. CASETTA, *L'organizzazione amministrativa*, in ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2006, p. 130; R. CASULLI, *Controllo*, in *Noviss. Dig. It.*, 1959, pp. 728-734; C. CHIAPPINELLI, *La Corte dei conti e i controlli: principi generali e tipologie*, in R. CHIEPPA – R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2018, p. 563; G. COGLIANDRO, *I controlli*, in M. P. CHITI – G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 1997, p. 253 ss. (agg. 2007); G. COLOMBINI, *Il controllo della Corte dei conti sul PNRR, ovvero della foresta di Sherwood*, in VI° rapporto Ca' Foscari sui Comuni, Roma, 2023; ID., *I controlli della Corte dei conti sul PNRR tra performance e legittimità finanziaria*, in G. COLOMBINI – M. D'ORSOGNA – L. GIANI (a cura di), Napoli, 2022; ID., *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica, ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, n. 8/2021; E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, 2015, passim; F. D'ANIELLO – D. SERRANI, *Il controllo dello Stato sulle Regioni*, in *Riforma regionale e organizzazione dei ministeri*, Milano, 1971, p. 103; M. DE BENEDETTO, *Controlli*, II) *Controlli amministrativi*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 2006, pp. 1-9; G. DE GIORGI CEZZI, *Il controllo nell'amministrazione moderna. Le funzioni di controllo dal garantismo alla regolazione*, Bari, Laterza, 1990; G. C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del 52° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2007, passim; G. DELLA CANANEA, *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, n. 5/2009, pp. 855-872; G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, Milano, 2000, pp. 1217-1223; M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2011, p. 600; U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V. E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte II, Milano, Società Editrice Libreria, 1915, pp. 607-1248; S. GALLINARO, *Teorie del controllo*, Milano, 1990; S. GAMBINO, *Controlli e autonomie territoriali fra (potenziamento delle funzioni della Corte dei Conti)*,

“inibitorio”, perché un esito sfavorevole incide sull’efficacia dell’atto stesso, impedendone la produzione di effetti. Il secondo, invece, non si misura sul singolo atto, ma sull’andamento complessivo (o su segmenti) della gestione: pur essendo tradizionalmente qualificato come “successivo”, la legge ne ammette espressamente lo svolgimento anche in corso di esercizio, con una logica correttiva e tendenzialmente collaborativa³.

Il controllo concomitante, introdotto dall’art. 11 l. n. 15/2009 come controllo su gestioni pubbliche statali “in corso di svolgimento”, assume così una fisionomia propria: pur muovendo anch’esso dall’osservazione dell’azione amministrativa *in itinere*, ne specializza l’angolo visuale (gravi irregolarità, deviazioni da obiettivi/procedure/tempi, ritardi rilevanti) e soprattutto ne “procedimentalizza” l’intervento (contraddittorio e possibili misure conseguenti, fino alla sospensione o alla rimozione degli impedimenti, con obblighi di comunicazione)⁴. Su questa base si

legislazione (di riequilibrio finanziario) e giurisprudenza, in *Federalismi.it*, n. 17/2013, p. 2 ss.; F. GARRI (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, 2012, p. 86 ss.; ID., *La giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Finanza loc.*, 1993, 10, p. 1213; P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, vol. IV, *Teoria dei controlli*, Padova, 1960; E. GUICCIARDI, *I controlli amministrativi e giurisdizionali sull’attività dell’amministrazione*, Padova, 1951, passim; M. S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4/1974, pp. 1267-1268; C. LACAVA, *I controlli*, in L. FIORENTINO (a cura di), *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme. Omaggio degli allievi a Sabino Cassese*, Milano, Giuffrè, 2008, cap. 12, p. 1 ss.; L. MAZZARA, *Sistema di controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?*, in *Finanza e tributi locali*, n. 5/2019, pp. 45-50; A. MONORCHIO – L. G. MOTTURA, *Il sistema dei controlli*, in ID., *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2021, p. 443; P. MORIGI, *I controlli esterni sugli enti locali: focus su quelli che saranno effettuati sull’esercizio 2022*, in *Finanza e tributi locali*, n. 3/2022, pp. 32-41; C. PAGLIARIN, *I controlli della Corte dei Conti e la riforma della pubblica amministrazione nella stagione del PNRR. Una introduzione*, in *Bilancio, comunità e persona*, n. 1/2023, pp. 64-80; F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo della Corte dei Conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, in *Diritto amministrativo*, n. 3/2006, pp. 551-571; G. RIVOSECCHI, *La Corte dei Conti ai tempi del “Recovery plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, pp. xviii-xix; M. SCUDIERO, *I controlli sulle regioni, province e sui comuni nell’ordinamento costituzionale italiano*, I, Napoli, 1963, p. 116; O. SPATARO, *L’impatto dei controlli della Corte dei Conti sul sistema finanziario locale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2018, p. 2 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984; S. ZAMBARDI – E. BRANDOLINI, *La contabilità pubblica*, Padova, Cedam, 2010, p. 240.

³ Per l’inquadramento metodologico utile a leggere il controllo concomitante senza assimilarlo né a un controllo preventivo “anticipato”, né a una forma di cogestione dell’azione amministrativa, sia consentito il rinvio al mio, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Napoli, 2005, ove sono ricostruite, in chiave sistematica, la distinzione tra controllo preventivo di legittimità e controllo sulla gestione e i relativi esiti, la trama dei criteri valutativi tipici delle gestioni pubbliche (economicità, efficienza, efficacia, coerenza tra mezzi e fini e impatto), nonché l’articolazione procedimentale del controllo (studio preliminare, istruttoria, interlocuzione con l’amministrazione, raccomandazioni e verifica delle misure correttive), con particolare attenzione al rapporto tra tempestività dell’intervento di controllo e rischio di scivolamento verso valutazioni di merito.

⁴ Sulla specifica tipologia di controllo concomitanti si v. tra altri: G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *Il PNRR: dalle modifiche della governance e del piano all’epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre*, in L. LORENZONI (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico. Opportunità di riforma o risposte contingenti?* Napoli, 2024; A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l’importanza strategica del controllo concomitante*, in *Riv. Corte dei conti*, 2021, n. 5, pp. 1 ss. C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell’amministrazione tra disciplina normativa ed*

innesta una evoluzione normativa che ha inciso direttamente sul perimetro e sulla percezione istituzionale dell'istituto: nel 2020 l'art. 22 d.l. n. 76/2020 ha "rifunzionalizzato" il controllo concomitante denominato "*controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale*" come leva acceleratoria sui principali piani, programmi e progetti di sostegno e rilancio, prevedendone l'attivazione anche su richiesta del Governo o delle Commissioni parlamentari e collegandone gli esiti, nei casi tipizzati, a conseguenze organizzative (responsabilità dirigenziale)⁵. Nel 2023, il ciclo di deliberazioni del Collegio (tra cui le n. 17/2023 e 18/2023, *infra*) e la successiva reazione legislativa hanno alimentato un confronto critico sul ruolo del controllo "in tempo reale" nell'attuazione degli investimenti, fino alla modifica dell'art. 22, ad opera dell'art. 1, comma 12-quinquies, lettera b) d.l. n. 44/2023, che ha escluso dall'ambito applicativo gli interventi previsti o finanziati da PNRR e PNC⁶.

È in questa traiettoria che si comprende la scelta dell'art. 3, comma 2, lettera p) l. n. 1/2026 di assumere il controllo concomitante come uno dei tanti snodi della delega di riordino. La legge delega impone "in particolare" di disciplinare il "*controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15*" (e non quello ex art. 22 d.l. n. 76/2020 e succ. mod. delimitandone l'attivazione su richiesta; (Camere, Governo, amministrazione interessata), l'oggetto (piani/programmi/progetti di rilievo finanziario e impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese) e, soprattutto, un regime di limitazione della pubblicità di comunicazioni e atti/provvedimenti adottati nell'esercizio della funzione⁷.

La formulazione è, sotto questo profilo, rivelatrice: la delega richiama infatti in particolare il controllo concomitante "di cui all'art. 11" della legge del 2009, e non l'assetto successivo e specializzato introdotto dall'art. 22 del d.l. n. 76/2020, che pure ha rappresentato, nella prassi, il vero banco di prova dell'istituto e ne ha ridefinito

attuazione, in Riv. amm., 2021, 5, M. POZZATO, *Il controllo concomitante della Corte dei conti. Problematiche e profili di comparazione con il diritto della Repubblica Federale di Germania*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2023, n. 4; M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2023, n. 4; A. CARAPELLUCCI, *Controllo concomitante e PNRR: le tensioni tra Governo e Corte dei conti*, in *Questione Giustizia*, 2023; E. MICELI, *Il controllo concomitante: una parabola discendente?*, in *Rivista giuridica dei Comuni*, 2024; E. TATÌ, *I soggetti coinvolti nella governance del PNRR*, in L. LORENZONI (a cura di), cit., pp. 182 ss.; G. RIVOSECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *federalismi.it*, n. 28/2022, 128 ss.; E. CAVASINO, *Autonomie e controlli della Corte dei conti nel quadro dei principi costituzionali e dei vincoli sovranazionali in materia economico-finanziaria*, in *federalismi.it*, n. 28/2022, 1 ss.

⁵ J. SPOROLETTI, *Il Collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, *Rivista della Corte dei conti*, 2022, n. 6.

⁶ M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit., *passim*.

⁷ SERVIZIO STUDI DEL SENATO E DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni*, Dossier n. 472, 2025.



oggetto, finalità e strumenti operativi. Proprio tale scelta lessicale e sistematica rende necessaria una disamina dei diversi modelli stratificatisi nel tempo – il prototipo del 2009, la torsione propulsiva del 2020 e la rimodulazione del 2023 – al fine di comprendere quale “idea” di controllo concomitante il legislatore delegato assumerà come referente per la disciplina attuativa e quali siano, conseguentemente, i nodi che la riforma è chiamata a sciogliere (iniziativa su richiesta, definizione dell’oggetto, esiti e raccordi, pubblicità/riservatezza).

2. Il controllo “su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento” (art. 11 l. n. 15/2009)

Il controllo concomitante nasce formalmente con l’art. 11 della l. 4 marzo 2009, n. 15, recante “Delega al Governo per l’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico”, come controllo “su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento”⁸, attivabile anche su richiesta delle competenti Commissioni parlamentari e strutturalmente orientato a incidere durante l’esecuzione della gestione, non già a valle⁹. La disposizione introduce un modulo di controllo esterno “in itinere”, perché ha ad oggetto le gestioni pubbliche statali “in corso di svolgimento”¹⁰. La *ratio* è

⁸ Si riporta per comodità l’art. 11, comma 2: *La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l’amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell’impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell’erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l’amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l’amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte. A seguire il comma 3, il quale prevede che: Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all’articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà, attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l’obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.*

⁹ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 29/CONTR/09.

¹⁰ Cfr. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., spec. cap. 1 e cap. 9, sul controllo esterno quale “garanzia obiettiva” della corretta gestione delle finanze pubbliche e sul suo rapporto integrativo con il controllo parlamentare in specie alla luce della riforma con l. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) ha riformato il bilancio dello Stato, allineandolo ai vincoli europei. Essa ha potenziato il ruolo delle Commissioni parlamentari nella programmazione economico-finanziaria, introducendo all’epoca strumenti (oggi sostituiti ma con finalità simili se non più dettagliata e di orizzonte più ampio) come il DEF, la Nota di aggiornamento e il disegno di legge di bilancio unico, disciplinando inoltre l’armonizzazione dei sistemi contabili pubblici.



chiaramente correttiva: la verifica è collocata nel momento in cui la gestione è ancora suscettibile di aggiustamenti e non soltanto di valutazioni *a posteriori*¹¹.

La disciplina del comma 2 tipizza, anzitutto, i presupposti sostanziali che legittimano l'intervento. Se nel corso del controllo emergono "gravi irregolarità gestionali" o "gravi deviazioni" rispetto a obiettivi, procedure o tempi stabiliti (anche da norme dell'Unione europea o da direttive governative), la Corte è tenuta a individuare le cause in contraddittorio con l'amministrazione e a darne comunicazione al Ministro competente (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). La norma non si arresta, dunque, alla registrazione del vizio, ma pretende una ricostruzione causale e un confronto procedimentalizzato con l'amministrazione controllata, così da orientare la gestione verso una correzione tempestiva.

Soprattutto, il legislatore del 2009 costruisce una sequenza che separa l'accertamento tecnico dal possibile riflesso finanziario, evitando automatismi. La comunicazione al Ministro non è configurata come atto immediato della Sezione, ma passa attraverso un decreto motivato del Presidente della Corte, adottato su proposta della Sezione competente (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). Solo a valle di tale comunicazione il Ministro può disporre, con proprio decreto, la sospensione dell'impegno di somme sui capitoli di spesa interessati, con l'obbligo di comunicare l'adozione del provvedimento al Parlamento e alla Presidenza della Corte (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). In altri termini, la sospensione dell'impegno non costituisce l'esito "necessario" dell'accertamento, ma una misura eventuale rimessa alla valutazione dell'organo di governo competente, con un disegno che conserva la distinzione fra funzione di controllo e responsabilità della decisione finanziaria¹².

Accanto alle irregolarità e deviazioni "commissive", la norma tipizza anche una seconda area patologica, legata ai tempi di attuazione: quando siano accertati "rilevanti ritardi" nella realizzazione di piani o programmi ovvero nell'erogazione di contributi o nel trasferimento di fondi, l'amministrazione dispone di sessanta giorni per adottare i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). Anche qui la logica è eminentemente correttiva: la norma costruisce un tempo di reazione amministrativa e, in caso di mancata rimozione, prevede un circuito di comunicazioni istituzionali, potendo il Ministro sospendere il termine o riferire al Parlamento e alla Presidenza della Corte le ragioni ostative all'ottemperanza (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15). La scansione è significativa, perché delimita una forma di "pressione istituzionale" che non coincide

¹¹ Sul piano teorico, la distinzione tra controllo-conformità e controllo-direzione consente di delimitare il perimetro del controllo concomitante, evitando derive di cogestione, si v. ad es. il mio *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 2 e cap. 12.

¹² Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 21 luglio 2009, n. 29/CONTR/09, dep. 24 luglio 2009.



con il controllo preventivo di legittimità sugli atti, ma mira a rendere tracciabile e verificabile l'inerzia o il rallentamento in itinere.

Il comma 3 estende la facoltà di controllo alle gestioni regionali e degli enti locali, attribuendola alle Sezioni regionali, previo concerto con il Presidente della Corte (art. 11, comma 3, l. 4 marzo 2009, n. 15). Nel modello territoriale, la struttura viene adattata coerentemente: la "facoltà attribuita al Ministro" viene traslata sugli organi di governo territoriali e l'obbligo di riferire si orienta verso le assemblee elettive competenti, in modo da collocare gli esiti del controllo dentro il circuito di responsabilità politica e amministrativa delle autonomie¹³.

Sul piano sistematico, la deliberazione delle Sezioni riunite del 2009 qualifica l'art. 11 non come una semplice variazione procedurale, ma come innovazione di carattere sostanziale, proprio perché introduce una forma di controllo ravvicinata e correttiva, con esiti e comunicazioni tipizzati, pur "innestandosi" nel quadro generale delle regole del controllo sulla gestione¹⁴. La Corte sottolinea, in particolare, che l'area di applicazione non coincide con l'intero universo delle amministrazioni pubbliche, essendo ancorata alle gestioni statali, regionali e locali; che la connotazione propriamente concomitante assume senso ciò si spiega alla luce del fatto che, su gestioni non concluse, diventano realisticamente praticabili interventi correttivi; che, trattandosi di un controllo "ravvicinato" e non pienamente configurabile ex ante, esso non può essere rigidamente condizionato a una programmazione preventiva analoga a quella del controllo sulla gestione; e che la differenza più netta risiede negli esiti, in quanto la legge prevede misure e obblighi comunicativi che mirano a conferire efficacia correttiva alla funzione, fino alla sospensione dell'impegno di spesa nei casi previsti.

La stessa deliberazione chiarisce inoltre che non sono da escludere avvii "simmetrici" su segnalazione dei consigli regionali o degli enti locali e che può verificarsi l'ipotesi in cui un controllo avviato secondo la disciplina generale venga poi "convertito" o ampliato qualora emergano fattispecie riconducibili all'art. 11, con la conseguente necessità di un contraddittorio coerente con le specifiche irregolarità o ritardi tipizzati dal comma 2¹⁵. Sul nodo più sensibile, relativo alla comunicazione agli organi di governo e all'attivazione delle misure conseguenti, la Corte insiste sulla "dualità" fra proposta della Sezione e decreto motivato del Presidente, interpretando tale scansione come presidio di garanzia e come modalità di attivazione delle misure previste dalla legge; quanto al "previo concerto" regionale, la deliberazione lo ricostruisce distinguendo fra autonomia del procedimento di controllo in capo alla

¹³ Cfr. art. 11, comma 3, l. n. 15/2009; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 21 luglio 2009, n. 29/CONTR/09, dep. 24 luglio 2009.

¹⁴ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. n. 29/CONTR/09.

¹⁵ Ibidem.



Sezione e disciplina della comunicazione, che può essere allocata, previo accordo, anche al Presidente della Sezione regionale¹⁶.

Nonostante questa architettura normativa e la chiarificazione sistematica del 2009, la prima formulazione del controllo concomitante non fu attuata nella pratica in modo stabile. La Corte dei conti continuò a privilegiare i controlli sulla gestione già radicati nella prassi, in particolare il controllo successivo sulla gestione previsto dall'art. 3, comma 4, della l. n. 20/1994, anche perché il modello del 2009 richiedeva un assetto procedurale e organizzativo capace di tradurre in prassi ordinaria una forma di controllo ravvicinata e non pienamente programmabile *ex ante*¹⁷. In tale contesto, nel 2010 le Sezioni regionali continuarono a svolgere la vigilanza sulla gestione secondo i binari consolidati, mentre il controllo concomitante rimase in larga misura in sospeso fino alla fase di rilancio e specializzazione realizzata nel 2020.

3. Il controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale (art. 22 d.l. n. 76/2020)

Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120) segna un vero cambio di paradigma rispetto all'impianto del 2009: l'art. 22, significativamente rubricato "controllo concomitante per accelerare gli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale", riutilizza la matrice dell'art. 11, comma 2, l. n. 15/2009 ma ne specializza l'oggetto e ne accentua la funzione propulsiva. La norma prevede infatti che la Corte dei conti, *anche* a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolga il controllo concomitante sui "principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale", collocando esplicitamente tale controllo nel lessico dell'"accelerazione" degli investimenti pubblici (art. 22, d.l. n. 76/2020).

In questa cornice, la funzione non è concepita come una mera verifica "in itinere", ma come controllo in tempo reale (*real time audit*) orientato a intercettare tempestivamente criticità idonee a compromettere il conseguimento di obiettivi intermedi e finali, in una logica di supporto al buon andamento ex art. 97 Cost., "affiancando passo dopo passo" l'azione amministrativa senza "invaderne gli spazi di autonomia", poiché l'obiettivo dichiarato è la auto-correzione e non la sostituzione del decisore amministrativo (art. 22, d.l. n. 76/2020).

Questa impostazione si differenzia nettamente dal modello originario dell'art. 11 l. n. 15/2009, che configurava un controllo su "gestioni pubbliche ... in corso di

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Sulla progressiva inadeguatezza dei controlli rigidamente *ex post* rispetto a modelli amministrativi orientati ai risultati e sull'esigenza di controlli capaci di incidere prima che lo scostamento divenga irreversibile, v. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 11.



svolgimento" in termini ampi e non selettivi, senza una finalizzazione espressamente "acceleratoria" e senza il raccordo tipico con l'esito della responsabilità dirigenziale. La stessa documentazione del Collegio sottolinea, in termini comparativi, che il nuovo art. 22 si concentra su piani/programmi/progetti da selezionare in sede di programmazione, mentre il controllo del 2009 operava "più in generale" sulle gestioni in corso; inoltre, il vecchio modello non conteneva né una dichiarata ratio di accelerazione né l'innesto dell'esito "dirigenziale" (art. 11 l. n. 15/2009; art. 22 d.l. n. 76/2020).

Sul piano sistematico, resta vero che il controllo concomitante si innesta nel più ampio quadro dei controlli sulla gestione (art. 3, co. 4, l. n. 20/1994), ma nel disegno del 2020 l'elemento qualificante è l'anticipazione dell'allarme e la costruzione di un circuito autocorrettivo prima che lo scostamento divenga irreversibile.

La struttura operativa del "nuovo" controllo concomitante si articola, poi, in modo più riconoscibile e organizzato rispetto al 2009. In primo luogo, l'oggetto viene concretamente selezionato attraverso un programma annuale, inserito nella programmazione generale della Corte: il Collegio indica aree tematiche e individua i piani/programmi/progetti da sottoporre a verifica, anche per rendere conoscibili "preventivamente" alle amministrazioni gli ambiti di operatività del controllo nell'anno di riferimento.

I criteri di selezione dichiarati, in attesa di più sofisticati indici di rischio, sono macro-criteri quali la rilevanza finanziaria, l'impatto socioeconomico su cittadini e imprese e la strumentalità rispetto al recupero di divari accumulati (infrastrutturali e non) (quadro metodologico del controllo concomitante).

In secondo luogo, la funzione propulsiva si realizza già nella fase istruttoria mediante un contraddittorio "serrato" (corrispondenza, audizioni istruttorie e pubbliche, riunioni, visite in loco), mentre nella fase deliberativa prende forma attraverso raccomandazioni finalizzate a stimolare processi di autocorrezione da parte delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori (delibere di "feedback" come esito fisiologico).

In tale assetto, assume rilievo anche l'organizzazione interna: il Consiglio di presidenza ha dato attuazione all'art. 22 istituendo il Collegio del controllo concomitante, con l'intento di imprimere "un forte impulso" allo sviluppo del controllo già previsto nel 2009 e di collocarlo stabilmente nel panorama dei controlli della Corte¹⁸.

¹⁸ J. SPOROLETTI, *Il Collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, cit., delib. Cons. presidenza n. 272/2021.

In questa sequenza, la prima deliberazione "programmatoria" del Collegio – da valorizzare nel testo come atto di fondazione della prassi applicativa – è la deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1 ("Quadro programmatico ... per l'anno 2022"), nella quale viene esplicitata l'esigenza di un controllo "tempestivo" e "propulsivo" sul corretto impiego delle risorse e sulla prevenzione di gravi irregolarità o deviazioni/ritardi, con verifiche puntuali su cronoprogrammi e obiettivi intermedi¹⁹.

Quanto agli esiti, il modello del 2020 affianca (senza cancellare) gli esiti "tipici" del 2009, ma introduce un esito funzionalmente coerente con la ratio acceleratoria: l'art. 22 prevede che, in caso di accertamento di gravi ritardi o gravi irregolarità gestionali, la deliberazione sia trasmessa all'amministrazione competente "ai fini della responsabilità dirigenziale" (art. 21, co. 1, d.lgs. n. 165/2001) – vale a dire la valutazione dei risultati, che può condurre a revoca dell'incarico, mancato rinnovo o collocamento in disponibilità, e che non si confonde con la responsabilità disciplinare né con quella erariale –, lasciando all'amministrazione – e non alla Corte – la scelta discrezionale se attivare il percorso valutativo interno (art. 22 d.l. n. 76/2020).

Al tempo stesso, dal momento che l'art. 22 richiama espressamente il controllo ex art. 11, l. n. 15/2009, restano configurabili, nei casi tipizzati di "gravi irregolarità/deviazioni" e di "rilevanti ritardi", le comunicazioni istituzionali e i meccanismi conseguenti (compresa la possibile sospensione dell'impegno di spesa tramite l'attivazione del Presidente e del Ministro nel modello del 2009), ferma la prassi del Collegio di utilizzare l'innesto "dirigenziale" come *extrema ratio* e di privilegiare, nella fisiologia dei casi, raccomandazioni e percorsi autocorrettivi²⁰.

3.1. Il rapporto con il controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. 20/1994) e la specificità del controllo concomitante ex art. 22 d.l. 76/2020

Chiarito l'impianto del controllo concomitante nella sua architettura propria (§ 3), occorre ora precisarne la collocazione rispetto al controllo sulla gestione disciplinato dall'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994: il primo si pone come modulo aggiuntivo e specializzato, non come alternativa al secondo. Il controllo sulla gestione è qualificato espressamente come "controllo successivo sulla gestione" e ha un oggetto strutturalmente ampio (gestione del bilancio e del patrimonio, gestioni fuori bilancio, fondi comunitari), con verifica di legittimità/regolarità, funzionamento dei controlli interni e rispondenza dei risultati agli obiettivi di legge (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994). La clausola "anche in corso di esercizio" abilita verifiche durante l'esercizio finanziario, senza però trasformarle in controllo concomitante in senso proprio.

¹⁹ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. 22 febbraio 2022, n. 1.

²⁰ J. SPOROLETTI, *op. et. loc. ult. cit.*

Il controllo concomitante del 2020, pur potendo condividere con il controllo sulla gestione taluni strumenti conoscitivi e un orizzonte di verifica sulla regolarità/efficacia dell'azione amministrativa, se ne distacca per tre profili qualificanti. In primo luogo, muta l'oggetto: non la "gestione" nel suo complesso (bilancio/patrimonio), bensì i "principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale", selezionati in chiave mirata e non onnicomprensiva (art. 22 d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. l. 11 settembre 2020, n. 120). In secondo luogo, cambia la finalità immediata: l'art. 22 dichiara esplicitamente l'obiettivo di "accelerare" l'esecuzione degli interventi, collocando il controllo in una logica propulsiva e autocorrettiva, cioè orientata a intercettare tempestivamente criticità (irregolarità gestionali o ritardi) quando la gestione è ancora emendabile e prima che lo scostamento divenga irreversibile²¹. In terzo luogo, è diversa la configurazione degli esiti: mentre il controllo sulla gestione produce essenzialmente relazioni e osservazioni, con obbligo per le amministrazioni di comunicare entro sei mesi le misure adottate e con un circuito di referto "almeno annuale" verso Parlamento e Consigli regionali (art. 3, comma 6, l. n. 20/1994), il controllo concomitante ex art. 22 prevede un esito aggiuntivo tipizzato, coerente con la funzione acceleratoria, ossia la trasmissione immediata delle risultanze all'amministrazione competente "ai fini della responsabilità dirigenziale" (art. 21 d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; art. 22 d.l. n. 76/2020). Al contempo, poiché l'art. 22 richiama il controllo di cui all'art. 11, comma 2, l. n. 15/2009, restano sullo sfondo – per i casi più gravi – anche le comunicazioni e i meccanismi "forti" previsti dal modello del 2009 (in particolare, la sequenza comunicazione/valutazione che può condurre alla sospensione dell'impegno di spesa), ma la specificità del 2020 sta nell'innesto della leva dirigenziale e nella fisiologia delle raccomandazioni come strumento di autocorrezione²².

Sotto questo profilo, come anticipato sopra, l'espressione "anche in corso di esercizio" contenuta nell'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994 non va confusa con la "concomitanza" del controllo ex art. 22: il controllo sulla gestione può svolgere verifiche temporalmente ravvicinate, ma resta strutturalmente ordinato alla valutazione complessiva e al referto periodico; il controllo concomitante, invece, è costruito per incidere sul segmento attuativo di specifici interventi selezionati e per attivare un circuito correttivo più immediato, senza sovrapporsi al controllo preventivo di legittimità sugli atti né trasformarsi in cogestione amministrativa²³.

²¹ Art. 22 d.l. n. 76/2020; Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1.

²² Art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15; art. 22 d.l. n. 76/2020; Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1.

²³ Art. 3, commi 1 e 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20; art. 22 d.l. n. 76/2020; Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1.

3.2. Oggetto del controllo concomitante e criteri interpretativi: nozione funzionale di piani, programmi e progetti.

Proprio perché il controllo concomitante di cui all'art. 22, d.l. n. 76/2020 non coincide con il controllo sulla gestione ex art. 3, comma 4, l. n. 20/1994—pur potendo condividere con esso alcune tecniche conoscitive e una comune ispirazione al buon andamento—diventa decisivo chiarire, in chiave sostanziale e non meramente nominalistica, che cosa debba intendersi per “principali piani, programmi e progetti” e secondo quali criteri essi vengano selezionati e resi controllabili nella programmazione annuale del Collegio.

Nel modello introdotto dall'art. 22 d.l. n. 76/2020 (conv. l. 11 settembre 2020, n. 120), l'oggetto del controllo concomitante viene descritto mediante la triade “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”, senza però fornire una definizione legislativa “chiusa” di tali categorie. La stessa elaborazione interna della Corte prende atto del carattere non univoco dei concetti (specie “piani” e “programmi”) e, per rendere operativa la selezione dell'oggetto, costruisce l'interpretazione su basi sistematiche e funzionali, più che nominalistiche²⁴.

Un primo asse interpretativo riguarda il significato dell'espressione “interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale”. Nella deliberazione programmatica n. 1/2022 (prima deliberazione di inquadramento metodologico-operativo del Collegio) si afferma esplicitamente che non esiste una definizione normativa unitaria — né nazionale né europea — e che occorre, dunque, intendere tali interventi come l'insieme di iniziative, nella fase programmatica/pianificatoria oppure in quella progettuale, orientate a sostenere “attori” e settori dell'economia nazionale attraverso misure normative di finanziamento (contributi a fondo perduto, prestiti, incentivi), richiamando come esempi tipici i decreti “sostegni”, “ristori” ecc.²⁵

Un secondo asse concerne la distinzione (in termini funzionali) tra “piano”, “programma” e “progetto”. Poiché la denominazione formale usata dal legislatore per il singolo intervento non è decisiva, il Collegio chiarisce che la riconducibilità alla triade va verificata “a prescindere dalla concreta denominazione legislativa dello specifico intervento”, e che l'ambito non è definibile “puntualmente ed a priori” (con richiamo alla consapevolezza già espressa dalle Sezioni riunite nel 2009)²⁶.

²⁴ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 22 febbraio 2022, n. 1: “Fermo l'utilizzo non univoco...”.

²⁵ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. n. 1/2022.

²⁶ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. n. 1/2022; richiamo a SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 29/CONTR/09.



In questa prospettiva, “piano” tende a indicare un disegno di intervento complesso e multi-misura (con obiettivi, risorse, governance e orizzonte temporale), “programma” un insieme coordinato di azioni/linee d’intervento idonee a dare attuazione al piano (con regole e criteri di attuazione), e “progetto” l’unità operativa/attuativa concreta (spesso agganciata a procedure, cronoprogrammi, costi e risultati verificabili). Non a caso, per chiarire i “tratti salienti” di “piano o programma”, la delibera n. 1/2022 richiama la giurisprudenza europea²⁷, valorizzandone alcuni elementi strutturali: adozione/predisposizione da parte di un’autorità pubblica, previsione in disposizioni legislative/regolamentari/amministrative e contenuto consistente nel fissare un insieme significativo di criteri e modalità che orientano l’autorizzazione e l’attuazione di uno o più progetti²⁸.

Il terzo asse è dato dall’aggettivo “principali”, che esclude per definizione l’onnicomprendività e impone un criterio selettivo. La delibera n. 1/2022 lo esplicita in termini netti: il Collegio controlla le iniziative “principali” e, nel costruire l’elenco annuale, orienta la selezione verso gli interventi con maggiore rilevanza finanziaria, maggiore impatto socio-economico su cittadini e imprese e maggiore capacità di colmare i gap strutturali del Paese; inoltre, considera controllabili in modo efficace soprattutto gli interventi che abbiano un effettivo avvio o concreti riflessi già nell’annualità e che presentino “tappe intermedie di attuazione”²⁹.

In coerenza con questa impostazione, la programmazione esclude interventi ancora privi di un principio di esecuzione concreto e tende anche a non assumere come oggetto diretto le innovazioni meramente normative (riforme), per le quali si possono registrare ritardi ma non “devianze gestionali” nel senso tecnico del controllo concomitante³⁰.

Da ultimo, l’interpretazione oggi disponibile non deriva solo dall’autovincolo programmatico del Collegio, ma trova un riscontro “di ritorno” nella delega del 2026: la l. n. 1/2026 (art. 3, comma 2, lett. p), nel richiedere di “disciplinare il controllo concomitante” su richiesta di Camere/Governo/amministrazioni, qualifica l’oggetto proprio come “piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e significativo impatto socio-economico” e aggiunge l’indicazione di un “regime di limitazione della pubblicità delle delibere”.

Questa scelta consolida, sul piano dei criteri, la lettura sostanziale già impiegata nella prassi: “piani/programmi/progetti” non come etichette, ma come

²⁷ CGUE (Grande Sezione), 25 giugno 2020, C-24/19.

²⁸ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. n. 1/2022.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

contenitori/segmenti dell'azione pubblica misurabili per obiettivi, tempi, risorse e governance, selezionati per "principalità" (impatti e rischi) e per controllabilità effettiva durante l'esecuzione³¹.

4. Il "real-time audit" nel quadro comparato e la matrice internazionale del controllo concomitante

Per comprendere la logica sottesa a questa svolta acceleratoria del controllo concomitante e, al tempo stesso, le tensioni istituzionali che ne sono derivate è utile collocare il modello italiano nel quadro comparato del *real-time auditing*, ormai riconosciuto anche a livello INTOSAI ed EUROSAI³² come tecnica di *audit* distinta dall'*ex post audit* tradizionale³³.

Sul piano comparato, il controllo concomitante italiano – soprattutto nella curvatura acceleratoria impressa dal 2020 – si comprende meglio se lo si colloca nel più ampio sviluppo del *real-time auditing* (RTA), inteso come auditing di azioni pubbliche mentre si svolgono e con pubblicazione di risultanze prima che l'azione controllata sia completata. Poiché interviene su processi ancora "aperti", la dottrina osserva che la letteratura scientifica sull'RTA resta, allo stato, relativamente scarsa e in parte "preliminare" rispetto alla più consolidata riflessione su *performance audit* ed *ex post audit*; e ciò dipende anche dal fatto che il controllo "in tempo reale" tende fisiologicamente ad aumentare la frizione istituzionale, collocando l'organo di *audit*

³¹ Servizio Studi Senato, Dossier n. 472 su A.S. 1457.

³² INTOSAI (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) designa l'organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (SAI/ISC): un organismo autonomo, indipendente e non politico, istituito per sviluppare, diffondere e armonizzare, su scala globale, strumenti e metodi di audit, promuovendo al contempo lo scambio di esperienze, la formazione e la cooperazione tra SAI, con una missione esplicita di rafforzamento della *good governance* e della *accountability* nel settore pubblico (V. <https://www.intosai.org/documents.html>). Nel sistema INTOSAI, la cooperazione si articola anche per aree geografiche attraverso i "Regional Working Groups": per l'Europa opera l'EUR.O.S.A.I. (EUROSAI), quale sede regionale di raccordo tra le SAI europee. Sul piano delle "regole" e degli standard, l'insieme di auditing standards e linee guida è ricostruito come un vero e proprio "diritto vivente", in costante evoluzione, che affonda le proprie radici nelle Dichiarazioni di Lima (INTOSAI-P1: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf) e di Tokyo. In particolare, la Dichiarazione di Lima (1977), adottata al IX Congresso INTOSAI, è presentata come la "Magna Carta" dell'audit pubblico: enuncia i postulati del controllo sulle pubbliche finanze quale presidio della corretta gestione e costituisce un riferimento sistematico per orientare le legislazioni nazionali e l'elaborazione successiva degli standard internazionali, il testo tradotto è consultabile in A. CRISMANI – T. PARENZAN, *Codice di contabilità pubblica. Leggi fondamentali di diritto contabile pubblico con riferimenti al diritto comunitario e dell'Unione europea*, 2ª ed., Milano, 2003, per una disamina si consenta il rinvio al mio, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 8 e 10.

³³ Il riconoscimento della dimensione temporale del controllo e della funzione propulsiva dell'audit trova fondamento negli sviluppi più recenti di INTOSAI, che con lo Strategic Plan 2017-2022 e la Dichiarazione di Abu Dhabi ha consolidato il ruolo di *standard setter* e promotore della *good governance*, cfr. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 5 e 6.

nel pieno di scelte implementative e, quindi, in una zona ad alta sensibilità politico-amministrativa³⁴.

In questa traiettoria, gli standard INTOSAI hanno progressivamente riconosciuto la variabile temporale del controllo. La *Mexico Declaration on SAI Independence* (2007, già ISSAI 10) afferma che le istituzioni superiori di controllo sono libere di determinare il timing dei report, anche per prevenire contestazioni "politiche" sulla scelta del momento di pubblicazione; e i *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing* - ISSAI 100³⁵ giungono a un riconoscimento espresso includendo tra gli incarichi possibili anche i "real-time audits" di progetti o altre materie³⁶.

In termini metodologici, l'RTA non coincide con forme di *continuous auditing* basate su monitoraggi automatizzati di transazioni: la dottrina comparata insiste sulla sua natura di audit selettivo, "limitato per oggetto e per arco temporale", orientato a verificare – entro finestre temporali definite – funzioni gestionali e fasi attuative in cui una correzione è ancora praticabile³⁷. Coerentemente, la riflessione professionale INTOSAI sottolinea che i *real-time audits*, pur non rinunciando a un inquadramento di contesto, non "guardano agli anni passati" se non per *background*; possono combinare profili finanziari, di compliance e di performance; e possono assumere forme diverse: da verifiche brevi (ad esempio su finestre di tre-sei mesi) a report periodici lungo più annualità, a seconda del rischio e della natura dell'intervento³⁸. In

³⁴ Y. RABIN – R. PELED, *Real-time audit of public agencies: Utility, controversy and lessons for an emerging practice*, in *International Journal of Auditing*, 2023, first published online 19 September 2023, DOI: 10.1111/ijau.12333.

³⁵ INTOSAI, ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public-Sector Auditing*, INTOSAI Framework of Professional Pronouncements (IFPP), 2019 - <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-100-Fundamental-Principles-of-Public-Sector-Auditing-1.pdf> (principi adottati come "Basic Principles in Government Auditing" nel 2001; revisione e rinomina nel 2013; modifiche editoriali nel 2019; integrazioni collegate a ISSAI 150 nel 2022). ISSAI 100 costituisce la cornice di principi "fondamentali" applicabili a ogni audit del settore pubblico, indipendentemente da forma e contesto, e funge da base per i principi specialistici di audit finanziario, di performance e di compliance (ISSAI 200/300/400). Il documento colloca gli ISSAI nell'IFPP, distinguendo tra principi fondativi (INTOSAI-P), standard (ISSAI) e linee guida (GUID), e chiarisce che tali principi non sostituiscono il mandato nazionale delle SAI, ma offrono un quadro internazionale autorevole di riferimento; in tale ottica, ISSAI 100 "trae ed elabora" i principi della Dichiarazione di Lima e rappresenta il punto di partenza dell'intero impianto degli standard. Sul piano sostanziale, ISSAI 100 definisce finalità e obiettivi dell'audit pubblico (rafforzamento di accountability, trasparenza, performance e fiducia nell'uso dei fondi pubblici), identifica gli elementi dell'audit (soggetti coinvolti, oggetto/criteri/informazioni), distingue tipi di engagement e tipologie di audit, e raccoglie principi organizzativi, generali e procedurali (dalla pianificazione all'acquisizione e valutazione delle evidenze, fino alla comunicazione dei risultati), con un accento costante su indipendenza, oggettività e sufficienza/appropriatezza delle prove a sostegno di conclusioni e raccomandazioni.

³⁶ ISSAI 10 (INTOSAI-P - 10 - *Mexico Declaration on SAI Independence*, 2007, https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_10_en_2019.pdf; ISSAI 100, 2013, § 23; Y. RABIN – R. PELED, *Real-time audit of public agencies: Utility, controversy and lessons for an emerging practice*, cit.

³⁷ Ibidem.

³⁸ P.R. HERR, *Real-time Auditing: A Tool to Enhance Good Governance and Accountability for Public Funds*, in INTOSAI Journal, <https://intosaijournal.org/journal-entry/real-time-auditing-a-tool-to-enhance-good-governance-and-accountability-for-public-funds/>.

questa stessa logica, vengono richiamate tecniche tipiche come le *pre-award reviews* (verifiche su criteri ed eleggibilità prima dell'aggiudicazione), il monitoraggio di *output* e *outcome* rispetto a *timeline*, *benchmark* e budget, le visite sul campo e *team* capaci di triangolare rapidamente dati e informazioni con i responsabili dell'attuazione³⁹.

La stessa ricostruzione INTOSAI collega tali modelli a tre approcci – orientato ai sistemi, ai problemi o ai risultati – richiamando la GUID 3910 sulla *performance audit*: ciò aiuta a chiarire che la "tempestività" non sostituisce i canoni di oggettività e di evidenza, ma richiede una progettazione accurata dell'audit per evitare giudizi affrettati o il rischio di trasformare il controllore in un consulente gestionale⁴⁰.

La casistica comparata evidenzia, al tempo stesso, utilità e controversie. Da un lato, l'RTA è stato utilizzato in contesti di crisi o di programmi ad altissima esposizione finanziaria e reputazionale proprio per favorire correzioni tempestive; dall'altro lato, la critica strutturale più ricorrente riguarda il rischio di compressione della separazione dei poteri e la possibile trasformazione dell'auditor in una figura "ibrida" prossima al management, tanto che alcuni ordinamenti rivendicano un'impostazione rigorosamente *ex post* per evitare interferenze nei processi decisionali ancora in formazione⁴¹. In questa cornice, è significativo che anche in ambito europeo si registri un tentativo di consolidamento metodologico: un gruppo di progetto EUROSAI dedicato a benefici e metodologie del real-time audit – con la Corte dei conti italiana in ruolo di guida – ha discusso un "*non-paper*" finalizzato a individuare principi e caratteristiche comuni di un audit definito da *timeliness*, *rapid*

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ INTOSAI, GUID 3910 – Central Concepts for Performance Auditing, 2019 in <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf>. La GUID 3910 costituisce un documento di orientamento volto a sistematizzare i concetti fondamentali dell'audit di performance, in continuità con gli standard INTOSAI di riferimento. Essa chiarisce anzitutto l'oggetto e la finalità del controllo di performance, distinguendolo dal controllo di mera regolarità, e ancorando la valutazione dell'azione amministrativa alla triade *economy/efficiency/effectiveness*, ossia ai parametri di economicità, efficienza ed efficacia. La guida precisa inoltre i presupposti metodologici dell'attività di audit (definizione dell'oggetto, formulazione di obiettivi e quesiti di controllo, individuazione di criteri di valutazione, raccolta e trattamento delle evidenze, analisi del rischio e della materialità, garanzie di qualità e adeguata documentazione), valorizzando la funzione delle conclusioni e delle raccomandazioni come esito tipico del controllo, in quanto strumento di miglioramento dell'azione amministrativa e di accountability verso gli stakeholder istituzionali. In tal senso, la GUID 3910 offre un quadro concettuale utile a inquadrare i controlli orientati ai risultati, specialmente quando essi si svolgono in itinere su programmi complessi, richiedendo criteri verificabili e procedure capaci di rendere controllabile la corrispondenza tra obiettivi, risorse impiegate e risultati conseguiti.

⁴¹ Y. RABIN – R. PELED, *op. cit.*

response and conciseness, come base per una metodologia condivisa e per possibili audit congiunti o paralleli⁴².

Questo riscontro è coerente con la traiettoria italiana: l'adozione di un controllo "ravvicinato" sugli investimenti pubblici si colloca, anche comparativamente, nel punto di massimo equilibrio tra utilità (prevenire "disastri in formazione" e sprechi irreversibili) e rischio istituzionale (interferenza percepita, politicizzazione del controllo, contestazioni sul mandato e sul timing).

5. La contrazione del controllo concomitante nel d.l. n. 44/2023 conv. in l. n. 74/2023: il "caso PNRR/PNC" e l'esclusione dall'art. 22 d.l. n. 76/2020 Alla luce del quadro comparato, il ritorno al caso italiano mette a fuoco il nodo del PNRR e PNC: l'utilizzo dell'art. 22 d.l. n. 76/2020 come base del controllo concomitante sui progetti del Piano è stato letto come un innesto "non lineare". Nel contesto del PNRR e PNC si aprì un confronto tra Governo e Corte dei conti in merito al perimetro del controllo concomitante. Le deliberazioni n. 17/2023/CCC e n. 18/2023/CCC, con cui il Collegio aveva segnalato ritardi nell'implementazione dei progetti PNRR (es. stazioni di rifornimento a idrogeno e Contratti di sviluppo), suscitarono la reazione dell'esecutivo⁴³. Il d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (convertito in legge 21 giugno 2023, n. 74) modificò l'articolo 22, comma 1 d.l. n. 76/2020, escludendo dal controllo concomitante «i piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari». La *ratio* era evitare duplicazioni rispetto ai controlli europei e limitare l'ambito d'azione del Collegio ai programmi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale diversi dal PNRR/PNC⁴⁴.

⁴² EUROSAT, *Project Group Benefits and Methodologies of Real time Audit*, 2025 (<https://eurosai.revizija.hr/news/project-group-benefits-and-methodologies-of-real-time-audit/3039>, <https://www.corteconti.it/Home/EnglishCorner/EngNews2025>)

⁴³ Nel suo lavoro E. TATÌ, *I soggetti coinvolti nella governance del PNRR*, in L. LORENZONI (a cura di), cit., riporta che nel 2022 il Collegio ha adottato 26 delibere (con perimetro di risorse PNRR e PNC rilevante) e sintetizza le criticità emerse: inefficienza nella programmazione, ritardi in fase attuativa, inefficienza della spesa, mancato rispetto del riequilibrio territoriale, criticità organizzative (coordinamento e integrazione informatica, avvalimento del soggetto in house) ed esternalità negative.

⁴⁴ G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *Il PNRR: dalle modifiche della governance e del piano all'epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre*, in L. LORENZONI (a cura di), cit., osservano che l'art. 22 d.l. 76/2020, pur richiamando l'art. 11 l. 15/2009, è finalizzato a piani/programmi/progetti di rilevante interesse economico e all'emersione della responsabilità dirigenziale, senza aggancio testuale al PNRR. Da qui la qualificazione dell'applicazione al Piano come "forzatura". Le Autrici collegano il controllo PNRR alla disciplina di governance (art. 7 d.l. 77/2021), che richiama espressamente l'art. 3, co. 4, l. 20/1994: dunque il controllo "di sistema" resta quello sulla gestione, anche in corso d'esercizio, con una traiettoria coerente con la valutazione dei risultati (oggi parametrati a milestone/target).

Nel disegno organizzativo costruito dalla Corte a valle del 2020, il controllo concomitante non era stato concepito come attività "esterna" rispetto al PNRR, bensì come funzione potenzialmente concorrente e coordinata con gli altri controlli, secondo una logica "a rete".

Nella deliberazione programmatica che inaugura la prassi applicativa del Collegio, si dà atto espressamente che il controllo successivo sulla gestione relativo alle risorse PNRR — ricondotto al paradigma del controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994) — è attribuito alla Sezione centrale competente, ai sensi della disciplina di governance del Piano; e, nello stesso tempo, si chiarisce che il Collegio, ove "concorra all'espletamento dei controlli sull'attuazione del PNRR", opera parallelamente alle altre Sezioni contribuendo anche alla relazione semestrale al Parlamento (art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021; delib. Cons. Presidenza n. 272/2021).

In questa architettura, dunque, il PNRR risultava "presidiato" da più linee di controllo (successivo sulla gestione; eventuale concorso del Collegio; raccordi informativi), con l'idea di una sorveglianza intensificata su obiettivi, tempi e impiego delle risorse.

È in tale cornice che, nella primavera 2023, due deliberazioni del Collegio hanno assunto un particolare rilievo, non solo per i contenuti istruttori, ma per la loro capacità di rendere "visibile" l'innesto del controllo concomitante su profili tipici del PNRR (cronoprogrammi, milestone, procedure di evidenza pubblica) e, soprattutto, per il possibile riflesso sull'area della responsabilità dirigenziale prevista dall'art. 22. Nella deliberazione 26 aprile 2023, n. 17/2023/CCC, il Collegio — con riguardo a un intervento del PNRR in materia di stazioni di rifornimento a idrogeno — ha ricondotto il mancato conseguimento del risultato atteso anche a un vizio procedurale qualificato (omessa pubblicazione dell'avviso sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea e assenza di forme idonee di pubblicità).

La dottrina ha sottolineato che, con tale atto, per la prima volta il Collegio avrebbe "ravvisato la presenza di gravi irregolarità gestionali" suscettibili di attivare la comunicazione all'amministrazione "ai fini della responsabilità dirigenziale", mettendo in evidenza la specificità del modello 2020 rispetto alla matrice del 2009⁴⁵.

La deliberazione 26 aprile 2023, n. 18/2023/CCC, intervenuta lo stesso giorno in altra materia, ha reso ancora più esplicito l'uso del parametro "temporale" tipico

⁴⁵ G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *Il PNRR: dalle modifiche della governance e del piano all'epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre*, cit., insistono su una linea molto concreta: dato che il controllo sulla gestione ha finalità "prevalentemente collaborativa", l'esito fisiologico dovrebbe consistere in raccomandazioni correttive. Tuttavia, proprio nel caso PNRR, alcune deliberazioni del Collegio hanno assunto – sul piano del linguaggio e della forma – una connotazione para-giurisdizionale ("messa in mora" del Ministro), e questo avrebbe determinato una reazione del Governo sfociata nella eliminazione del controllo concomitante in relazione a target e milestone PNRR/PNC.

dell'attuazione PNRR: l'atto prende le mosse dal "mancato conseguimento della milestone/target" con scadenza 31 marzo 2023 e ne ricostruisce, in chiave di controllo concomitante, le ricadute operative, sino a formulare raccomandazioni e richieste di riprogrammazione/ammodernamento degli strumenti attuativi⁴⁶.

Proprio su questo punto la dottrina ha registrato che una parte della discussione istituzionale si è concentrata sull'assunto secondo cui la verifica del mancato conseguimento di milestone sarebbe "prerogativa" della Commissione europea e non della Corte dei conti, segnalando così un elemento di frizione strutturale tra controllo nazionale "in tempo reale" e sistema di condizionalità e monitoraggio europeo⁴⁷.

In tale contesto matura l'intervento del legislatore del 2023, che incide non sul controllo sulla gestione del PNRR (ancorato alla disciplina di governance del Piano), ma sulla proiezione dell'art. 22 d.l. n. 76/2020. In sede di conversione del d.l. 22 aprile 2023, n. 44 (conv. in l. 21 giugno 2023, n. 74), viene inserita una clausola di esclusione che delimita l'oggetto del controllo concomitante "acceleratorio", stabilendo che esso riguarda i principali piani/programmi/progetti di sostegno e rilancio "ad esclusione di quelli previsti o finanziati dal Piano nazionale di ripresa e resilienza o dal Piano nazionale per gli investimenti complementari" (art. 22, comma 1, d.l. n. 76/2020, come modificato dal d.l. n. 44/2023 conv. in l. n. 74/2023)⁴⁸.

La stessa dottrina, ricostruendo la sequenza degli eventi, collega espressamente l'adozione delle deliberazioni 17 e 18 del 26 aprile 2023 all'avvio del percorso che conduce alla modifica normativa, evidenziando il carattere "sensibile" del cortocircuito tra controllo concomitante e PNRR⁴⁹.

L'effetto sistematico della novella è duplice e va descritto con precisione per evitare equivoci. Da un lato, il legislatore non abroga né l'art. 11 l. n. 15/2009 né l'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994; dall'altro, sottrae al perimetro dell'art. 22 (cioè del controllo

⁴⁶ Sulla questione si v. M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit.; A. CARAPELLUCCI, *Controllo concomitante e PNRR: le tensioni tra Governo e Corte dei conti*, in *Questione Giustizia*, 2023; E. MICELI, *Il controllo concomitante: una parabola discendente?*, cit.

⁴⁷ M. POZZATO, *Il controllo concomitante della Corte dei conti. Problematiche e profili di comparazione con il diritto della Repubblica Federale di Germania*, cit.

⁴⁸ Secondo G. COLOMBINI – V. MANZETTI, *op. cit.*, la soluzione del 2023 (pur criticabile per modalità) non preclude affatto il controllo della Corte sul PNRR: resta intatto il controllo sulla gestione nei termini dell'art. 3, co. 4, l. 20/1994, "anche in corso di esercizio", proprio ai fini della relazione semestrale al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano. In chiave sistematica, le Autrici riportano la discussione su un assetto coerente con governance PNRR: controllo come valutazione della rispondenza dei risultati agli obiettivi (milestone/target), non come un blocco *ex ante*.

⁴⁹ M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit.



concomitante “acceleratorio” e del suo esito tipico di possibile comunicazione ai fini della responsabilità dirigenziale) l’area PNRR/PNC⁵⁰.

Ne deriva che gli investimenti PNRR restano controllabili attraverso il controllo sulla gestione e gli altri controlli intestati alle Sezioni (parificazione, controlli finanziari, controlli su bilanci e organismi), mentre ciò che viene meno, rispetto all’assetto 2020, è l’utilizzabilità dell’art. 22 come “corsia” speciale di controllo concomitante selettivo sui progetti del Piano, con l’ulteriore conseguenza che l’area residuale dell’art. 22, dopo l’esclusione, rischia di risultare più limitata e incerta, anche perché numerosi investimenti risultano rifinanziati o “assorbiti” dal PNRR⁵¹.

È qui che il confronto con il controllo sulla gestione (art. 3, comma 4, l. n. 20/1994) va chiarito in modo netto: la dottrina osserva che entrambi i controlli — pur con parametri e tecniche differenti — consentono, in concreto, di monitorare anche gestioni non ancora concluse, assumendo come parametri, rispettivamente, la rispondenza dei risultati agli obiettivi e la valutazione comparativa di costi/modi/tempi (controllo sulla gestione) oppure l’emersione di gravi irregolarità/deviazioni e di rilevanti ritardi in piani e programmi (controllo concomitante ex art. 11 l. n. 15/2009).

Ciò spiega perché la restrizione del 2023 non determina un “vuoto” di controllo sul PNRR, ma piuttosto un riassetto degli strumenti: il PNRR resta nell’alveo del controllo sulla gestione e del referto alle Camere, mentre il controllo concomitante “acceleratorio” ex art. 22 viene ricondotto a interventi di sostegno e rilancio diversi dal PNRR/PNC, con conseguente attenuazione del profilo più delicato (e politicamente sensibile) dell’innesto tra controllo in tempo reale e responsabilità dirigenziale⁵².

5.1. La ricalibratura del controllo concomitante

Dopo la contrazione legislativa del 2023—che, intervenendo sull’art. 22 del d.l. n. 76/2020, ha escluso dall’area del controllo concomitante “acceleratorio” i piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal PNRR e dal PNC—il punto non è più stabilire se e come il Collegio possa “seguire” le grandi traiettorie del Piano europeo, bensì comprendere in quale modo l’istituto venga ricondotto entro un perimetro residuale e, al tempo stesso, quali strumenti la Corte utilizzi per preservarne la funzione propulsiva senza riaprire le frizioni che hanno condotto alla novella.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ibidem.

È su questo terreno che assume rilievo la programmazione annuale successiva alla riforma: non perché la deliberazione programmatica costituisca di per sé il baricentro dogmatico del controllo concomitante, ma perché essa rende immediatamente leggibili—nel linguaggio dell'autorganizzazione e della selezione degli oggetti controllabili—gli effetti concreti della nuova delimitazione legislativa⁵³.

Sul piano metodologico, la programmazione 2024 dichiara una linea di continuità: rinvia espressamente alla deliberazione n. 1/2022 per l'inquadramento sistematico e per gli esiti del controllo, ma ribadisce che il modello rinnovato dal 2020 mantiene un punto fermo sulle finalità "dichiaratamente acceleratorie" dei "principali" investimenti pubblici⁵⁴.

In questa cornice, la vera innovazione—imposta dall'esterno—è la delimitazione dell'oggetto: facendo ricorso ai criteri già adottati (rilevanza finanziaria, impatto socio-economico, funzione di colmare gap infrastrutturali), il Collegio precisa che l'individuazione degli interventi avviene "con riferimento ai soli interventi non previsti dal PNRR e dal PNC", secondo quanto dispone l'art. 22 nel testo novellato, e che, parallelamente, proseguono le attività istruttorie sugli interventi "extra PNRR e PNC" già avviati nella programmazione 2023⁵⁵.

Il passaggio decisivo, dopo la novella del 2023, è la rimodulazione dell'oggetto controllabile: la delibera chiarisce che la selezione del 2024 riguarda "i soli interventi non previsti dal PNRR e dal PNC", in applicazione dell'art. 22 nel testo novellato, e che tali interventi vengono individuati privilegiando quelli oggetto di recenti interventi normativi o della legge di bilancio 2024, anche se eventualmente cofinanziati da risorse europee. In termini sostanziali, la programmazione 2024 sposta l'asse verso investimenti "extra PNRR/PNC" ad alta materialità amministrativa e infrastrutturale (infrastrutture digitali, idriche, mobilità; efficienza energetica nel settore pubblico), includendo settori strategici per la crescita (cultura e turismo) e obiettivi di coesione (superamento divari territoriali, contrasto

⁵³ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, deliberazione 16 gennaio 2024, n. 1/2024/CCC. In apertura, il Collegio "ricostruisce" la catena delle fonti e colloca la programmazione nel quadro costituzionale e legislativo della funzione di controllo, richiamando, tra l'altro, l'art. 11 l. n. 15/2009, l'art. 22 d.l. n. 76/2020 "come modificato" dal d.l. n. 44/2023 conv. l. n. 74/2023, il Regolamento sulle funzioni di controllo (SS.RR. n. 14/2000 e s.m.i.), la delibera del Consiglio di Presidenza n. 272/2021 e la Programmazione generale delle Sezioni riunite per il 2024 (SS.RR. n. 37/SSRRCO/INPR/2023), con una rete di trasmissioni istituzionali che segnala la natura "sistemica" (e non episodica) dell'attività del Collegio.

⁵⁴ Corte dei conti, delib., n. 1/2024/CCC.

⁵⁵ Ibidem. Sul piano metodologico, la delibera esplicita una scelta importante: non riscrive da capo la teoria del controllo concomitante, bensì rinvia in modo dichiarato alla deliberazione "madre" di programmazione 2022, sia per l'inquadramento sistematico sia per i criteri selettivi e per gli esiti del controllo; tuttavia, nel contempo, ribadisce alcuni principi generali e, soprattutto, rilegge il modello del 2020 (art. 22) come "rinnovamento" dell'istituto del 2009, enfatizzando che il fulcro delle attività è sulle finalità "dichiaratamente acceleratorie" dei "principali" investimenti pubblici.

emarginazione sociale). Tale selezione è ancorata ai macro-criteri già dichiarati (rilevanza finanziaria, impatto socioeconomico, funzione di colmare gap strutturali), che diventano, qui, il criterio di "sostituzione" del PNRR come grande contenitore originariamente centrale nelle programmazioni precedenti⁵⁶.

Quanto alla gestione della transizione tra vecchio e nuovo perimetro, la delibera è esplicita nel mantenere una linea di continuità istruttoria: proseguono le attività sugli interventi "extra PNRR e PNC" già oggetto della programmazione 2023 e ancora attuali; inoltre, resta ferma la possibilità di attivazione "anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari", confermando che il controllo concomitante non è soltanto iniziativa autonoma del Collegio ma anche risposta a inputs istituzionali esterni (art. 22 d.l. n. 76/2020)⁵⁷.

Sul "come" il controllo viene esercitato, la programmazione 2024 è utile anche per il confronto con il controllo successivo sulla gestione ex art. 3, comma 4, l. n. 20/1994 e per la riforma prospettata nella legge delega: la delibera afferma che l'attività istruttoria sarà svolta "con le consuete metodologie del controllo sulla gestione", ma precisando immediatamente che, nel controllo concomitante, tali metodologie operano "in itinere o *real time*" e sono strutturate attorno al "dialogo istruttorio" (audizioni e scambio cartolare), con una forte valorizzazione delle fonti digitali e delle banche dati istituzionali. In altri termini, il Collegio rivendica una continuità di strumenti conoscitivi con il controllo di gestione "classico", ma ne rovescia il tempo e la funzione: non ricostruzione *ex post* di risultati/criticità, bensì intercettazione ravvicinata di scostamenti e promozione di autocorrezioni mentre l'intervento è ancora governabile; e ciò anche mediante un "principio di non aggravamento istruttorio", volto a evitare richieste ridondanti alle amministrazioni quando i dati siano già disponibili in sistemi informativi istituzionali⁵⁸.

La delibera 2024 esplicita poi la "grammatica degli esiti", che rappresenta una delle differenze più nette rispetto al controllo successivo sulla gestione. L'esito fisiologico, coerente con la logica acceleratoria, viene individuato nella "raccomandazione", concepita come strumento capace di attivare percorsi autocorrettivi e di incidere tanto su profili organizzativi e gestionali quanto sul rafforzamento dei controlli interni dell'amministrazione. Solo "laddove siano presenti i presupposti di legge (gravi irregolarità gestionali)", la delibera dichiara che l'accertamento sarà trasmesso all'amministrazione competente "ai fini della valutazione della responsabilità dirigenziale", riproducendo l'innesto previsto dall'art. 22 (richiamando l'art. 21 d.lgs. n. 165/2001 come cornice concettuale) e confermando che la sanzione/valutazione

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Ibidem

non è effetto immediato “della Corte”, ma oggetto di una successiva scelta e gestione amministrativa. Accanto a ciò, la programmazione ribadisce una prospettiva ormai strutturale nella prassi del Collegio: il monitoraggio del riscontro, cioè la verifica delle misure autocorrettive adottate dopo le raccomandazioni, attraverso deliberazioni specifiche di valutazione, con ciò rendendo il controllo concomitante non un atto isolato ma un ciclo dialogico scandito da *follow-up*⁵⁹.

Quanto alle prospettive tracciate, la programmazione 2024 valorizza due direttrici. La prima è la cooperazione inter-sezionale: nel documento si richiama l'esigenza di coordinamento e raccordo con “le altre Sezioni interessate”, individuando casi paradigmatici di piani/infrastrutture suscettibili di collaborazione (ad es. il Piano nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico e, sul fronte infrastrutturale, il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina), in linea con indirizzi già evocati nel dibattito interno della Corte; questa prospettiva è rilevante perché, dopo l'esclusione del PNRR/PNC, la dimensione infrastrutturale “nazionale” torna a essere il baricentro del controllo concomitante, e ciò tende fisiologicamente a coinvolgere più articolazioni del sistema dei controlli⁶⁰.

La seconda prospettiva è la flessibilità programmatica: pur pubblicando un elenco di piani/programmi/progetti con tappe di attuazione nel 2024 (con riserva di campionamento, nei piani complessi, degli interventi specifici), il Collegio si riserva espressamente di integrare o modificare il programma in corso d'anno in relazione all'evoluzione del quadro normativo sugli interventi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale. Questo elemento non è meramente organizzativo: indica che, dopo la frattura del 2023, la programmazione del controllo concomitante viene concepita come dispositivo “adattivo”, capace di inseguire (e non subire) le riconfigurazioni legislative dell'area dei programmi economici nazionali⁶¹.

6. Soggetti competenti e articolazione organizzativa del controllo concomitante: Collegio centrale e Sezioni regionali

Nel modello “rafforzato” dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120), la titolarità operativa del controllo concomitante viene resa effettiva attraverso una scelta organizzativa che affianca (senza cancellare) la previsione legislativa del 2009: accanto alla cornice generale dell'art. 11 l. 4 marzo 2009, n. 15 — che già contempla, al comma 3, l'esercizio del controllo anche a livello territoriale — l'art. 22 del d.l. n. 76/2020, nel richiamare espressamente il “controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2”, presuppone un assetto stabile di funzioni e responsabilità,

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

tanto più in ragione dell'obiettivo "acceleratorio" che la norma dichiara. In attuazione di tale impostazione, la Corte dei conti ha istituito un ufficio dedicato, il Collegio del controllo concomitante, mediante deliberazione del Consiglio di Presidenza 10 novembre 2021, n. 272, configurandolo come sede centrale deputata allo svolgimento del controllo ex art. 22 e collocandolo presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato⁶².

Il riparto tra livello centrale e livello territoriale non è però meramente "gerarchico", bensì funzionale all'oggetto del controllo e alla filiera attuativa degli interventi. La prima deliberazione programmatica del Collegio esplicita, con formulazione netta, che il controllo diretto del Collegio è costruito prioritariamente sui piani, programmi e progetti "attuati da Amministrazioni centrali", mentre "ove l'attuazione ... sia rimessa a Regioni/Province autonome o ad altri enti o a organi operanti esclusivamente in ambito regionale il controllo concomitante è rimesso alle Sezioni territoriali"⁶³.

In modo coerente, la stessa deliberazione chiarisce che, quando l'attuazione si svolga "totalmente in ambito locale", le funzioni del controllo concomitante sono svolte dalle Sezioni regionali.

Ne deriva un criterio di attribuzione che, sul piano concettuale, lega la competenza all'esclusività territoriale della fase attuativa; e, sul piano operativo, consente di trattare in modo "misto" gli interventi a governance composita, mantenendo nel perimetro del Collegio la parte statale delle attività quando l'esecuzione coinvolga anche livelli territoriali "in maniera non esclusiva"⁶⁴.

Proprio perché il controllo concomitante si colloca in un sistema già popolato da controlli successivi e da controlli di regolarità/finanziari, l'elemento decisivo diventa il raccordo interno tra uffici e livelli di controllo. Già nella costruzione del "disegno a rete", la deliberazione del Collegio richiama la necessità di sviluppare "forme di collegamento e coordinamento internamente all'Istituto" e prevede meccanismi di integrazione con le altre Sezioni interessate, al fine di definire modalità e linee comuni⁶⁵.

La deliberazione del 2024, a sua volta, esplicita che, quando l'istruttoria del Collegio presenti "forme di interazione" con funzioni intestate ad altri Uffici (in particolare

⁶² Per una disamina si rinvia a J. SPORTOLETTI, *Il Collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, cit. M. SCOGNAMIGLIO – M. GALIERO, *I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti sul PNRR dopo le modifiche al controllo concomitante*, cit.

⁶³ Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC.

⁶⁴ Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC con richiamo espresso alla delib. Cons. Presidenza n. 272/2021.

⁶⁵ Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC con richiamo alla delib. SS.RR. 21/2021.

Sezione Controllo Enti e Sezioni regionali), saranno adottate “forme di raccordo, coordinamento e collaborazione”⁶⁶.

Infine, è opportuno evitare una formula che contrapponga, in modo apodittico, un “motore centrale” a Sezioni regionali “marginali”: la dottrina che riflette sugli effetti dell’assetto post-2023 osserva piuttosto che la rimodulazione dell’ambito del controllo concomitante non incide sui molteplici controlli “da tempo intestati alle sezioni regionali”, i quali restano praticabili anche rispetto a amministrazioni coinvolte in interventi finanziati dal PNRR, in particolare attraverso controlli finanziari sui bilanci, parificazione e altre verifiche di gestione, con natura però successiva (non concomitante)⁶⁷.

In questa chiave, la distinzione corretta non è tra “centralità” e “perifericità”, ma tra (i) controllo concomitante ex art. 22 d.l. n. 76/2020, affidato in via principale al Collegio per gli interventi a trazione statale e per i segmenti statali degli interventi complessi, e (ii) controlli successivi e finanziari territoriali, che continuano a presidiare la complessiva regolarità e sostenibilità delle gestioni delle autonomie, anche quando le stesse risultino indirettamente coinvolte da grandi programmi di investimento.

7. La procedura del controllo concomitante: istruttoria, collaborazione e colloquio istruttorio

Chiarito il raccordo del controllo concomitante con i controlli “di sistema” (controlli interni delle amministrazioni, controllo sulla gestione ex art. 3, comma 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, nonché gli altri presidi di verifica e monitoraggio), il punto decisivo diventa la *dinamica procedimentale* del controllo concomitante, che è strutturalmente costruita per operare “in corso d’opera” e, per questa via, per massimizzare la capacità di intercettare criticità quando sono ancora correggibili. In continuità con l’impianto del 2009, il presidio del contraddittorio costituisce la regola di fondo del procedimento (art. 11, l. 4 marzo 2009, n. 15) ed è ripreso, in chiave funzionale, nel modello del 2020 (art. 22, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, conv. in l. 11 settembre 2020, n. 120), dove la tempestività dell’istruttoria e la qualità dell’interlocuzione con l’amministrazione sono parte della stessa “ratio acceleratoria” del controllo. Il Collegio, nella prima sistemazione metodologica, ribadisce infatti che il contraddittorio non è soltanto garanzia, ma anche strumento di *acquisizione*,

⁶⁶ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, delib. 16 gennaio 2024, n. 1.

⁶⁷ M. POZZATO, *Il controllo concomitante della Corte dei conti. Problematiche e profili di comparazione con il diritto della Repubblica Federale di Germania*, cit.



*individuazione delle cause e, "ove possibile", superamento delle criticità mediante un dialogo aperto con i soggetti responsabili della gestione*⁶⁸.

Sul piano dell'istruttoria, la cifra qualificante è il tentativo di conciliare due esigenze potenzialmente confliggenti: da un lato, la necessità di una conoscenza *costantemente aggiornata* di tempi, costi, modi di attuazione e scostamenti (tipica di un controllo "ravvicinato" al fatto gestionale); dall'altro, l'esigenza di non trasformare il controllo in un fattore di rallentamento amministrativo. È in questo quadro che viene enunciato, come criterio operativo, il "principio di non aggravamento istruttorio", inteso come dovere di non appesantire le amministrazioni con richieste ridondanti di atti e documenti quando le informazioni sono già disponibili *aliunde*, in particolare tramite i sistemi informativi istituzionali⁶⁹.

Coerentemente, l'istruttoria è progettata per valorizzare basi-dati e flussi informativi standardizzati (ad esempio BDAP-MOP; tracciabilità tramite CUP/CIG; possibili integrazioni con SIOPE e sistemi di monitoraggio in BDAP), così da ridurre tempi "morti" e duplicazioni informative, rafforzando l'idea che la tempestività non sia un mero obiettivo organizzativo, ma un requisito intrinseco della funzione propulsiva.

Dentro questa cornice si colloca, come tratto metodologico distintivo, il *colloquio istruttorio* (o "dialogo istruttorio"), che la Corte descrive come modalità ordinaria di conduzione dell'indagine in itinere. Nella ricognizione successiva, il Collegio chiarisce che l'istruttoria è svolta "con le consuete metodologie del controllo sulla gestione – in questo caso in itinere o real time", facendo "ampio ricorso al dialogo istruttorio (fondato sulle audizioni, oltre che sullo scambio cartolare)"⁷⁰.

Qui la differenza rispetto al controllo sulla gestione tradizionale non è tanto nella natura degli strumenti, quanto nel loro *uso* e nella *sequenza*: l'audizione e lo scambio documentale non sono soltanto momenti istruttori orientati alla ricostruzione ex post, ma diventano canali di interlocuzione ravvicinata per verificare la tenuta di cronoprogrammi, obiettivi intermedi, assetti di governance e colli di bottiglia procedurali mentre l'intervento è in esecuzione. Ne deriva che il contraddittorio assume anche una funzione "diagnostica" e di *orientamento correttivo*, perché è precisamente nel confronto serrato che possono emergere cause organizzative o procedurali del ritardo, e dunque misure realistiche di rimozione degli impedimenti.

Infine, la fase istruttoria è strutturalmente orientata alla *collaborazione*, sia verso l'interno della pubblica amministrazione controllata (controlli interni), sia verso altri attori istituzionali che presidiano segmenti del ciclo di attuazione e di monitoraggio. Il Collegio esplicita che al dialogo con l'amministrazione "si affianca l'interlocuzione

⁶⁸ Corte dei conti, delib., n. 1/2022/CCC.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Corte dei conti, delib., n. 1/2024/CCC:



con gli Organismi di controllo interni", valorizzando indicazioni già presenti nel disegno della l. n. 20/1994 e costruendo un contesto utile anche in vista dell'eventuale comunicazione "incisiva" prevista dall'art. 22 d.l. n. 76/2020 ai fini della responsabilità dirigenziale⁷¹.

In termini sistematici, questa impostazione rafforza la lettura del controllo concomitante come controllo che "condivide" con il controllo sulla gestione ambiti e principi ispiratori, ma se ne distacca per tempi e per esiti, innestando la collaborazione istruttoria in una logica di prevenzione e autocorrezione, non di sostituzione della discrezionalità amministrativa⁷².

8. Criticità e linee di riforma nella delega 2026: iniziativa, pubblicità ed effettività del modello

Nel passaggio dalla stagione "emergenziale" e propulsiva del controllo concomitante (art. 22, d.l. n. 76/2020, conv. in l. n. 120/2020) alla prospettiva di riordino affidata alla delega del 2026, la questione non è soltanto di perimetro oggettivo, ma di effettività istituzionale della funzione⁷³. La previsione delegante che impone di "disciplinare il controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15", configurandolo "su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata", con oggetto "piani, programmi e progetti" caratterizzati da rilevanza finanziaria e impatto socioeconomico. La delega introduce inoltre "un regime di limitazione della pubblicità" di comunicazioni e atti, disegnando un modello che – se attuato in termini letterali – rischia di incidere sui due presupposti che hanno reso praticabile la prassi avviata dal 2022: l'iniziativa programmatica

⁷¹ Corte dei conti, delib. n. 1/2022/CCC.

⁷² Delib. n. 1/2024/CCC. Sul rischio che il controllo e l'amministrazione si trasformino in "due mondi senza finestre" e sulla necessità di un controllo capace di dialogare senza sostituirsi, v. A. CRISMANI, *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, cit., cap. 12.

⁷³ In una prospettiva convergente, G. BOTTINO, *Corte dei conti, perché la riforma rischia l'alt della Consulta*, in *L'Altravoce*, 30 dicembre 2025, p. VI, ha osservato che la legge approvata il 27 dicembre 2025 modifica radicalmente le funzioni della Corte dei conti "in direzione mai percorsa", rendendo "claudicanti" le funzioni giurisdizionali e "rinvigorendo" controlli e consulenze al fine dichiarato di curare la "paura della firma" degli agenti pubblici. L'Autore evidenzia in particolare il meccanismo per cui il mancato esercizio del controllo preventivo entro trenta giorni dal ricevimento dell'atto produce un'elisione automatica della colpa grave, con conseguente esclusione della responsabilità erariale: un disegno che, nella lettura qui proposta, conferma come il rapporto tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale costituisca il nodo irrisolto di ogni riforma della Corte, e che la «socializzazione» dei danni erariali rischia di svuotare dall'interno proprio quella funzione di garanzia delle finanze pubbliche che la Costituzione affida al giudice contabile. L'analisi di Bottino si chiude con una previsione nitida: sarà la Corte costituzionale a dover stabilire se il nuovo equilibrio tra funzioni sia conforme a Costituzione — interrogativo che investe, *mutatis mutandis*, anche l'assetto del controllo concomitante ridisegnato dalla delega. Di Gabriele Bottino, già professore universitario, merita ricordare la rara coerenza tra pensiero e vita: uno studioso che ha anteposto la nobiltà delle scelte personali alla sicurezza della carriera accademica, dando al servizio degli altri il significato più autentico.

“d’ufficio” del Collegio e la pubblicità degli esiti deliberativi come leva di accountability e di stimolo autocorrettivo⁷⁴.

Sul primo versante, la scelta di “internalizzare” l’attivazione del controllo concomitante nella sola dinamica di richiesta (Camere/Governo/amministrazioni) produce un effetto selettivo non neutrale: trasforma un controllo che, per definizione, aspira a intercettare criticità mentre l’azione è ancora correggibile, in una funzione che dipende dall’iniziativa di soggetti potenzialmente esposti a costi politici o amministrativi dell’attivazione stessa. L’argomento non è astratto: nell’esperienza del primo triennio di funzionamento del Collegio, pur essendo già prevista (come possibilità aggiuntiva) l’attivazione “anche a richiesta” del Governo o delle Commissioni parlamentari, non risultano istanze provenienti né dal Parlamento né dall’esecutivo; e appare, per ragioni fisiologiche, ancora meno probabile un’attivazione “spontanea” da parte dell’amministrazione direttamente interessata, se non accompagnata da incentivi o da una logica premiale⁷⁵.

In questo quadro, l’auspicio metodologicamente più lineare – anche per coerenza con la funzione di garanzia “esterna” dell’organo di controllo – è preservare l’iniziativa del Collegio su base programmatica annuale, mantenendo la richiesta come canale ulteriore (non sostitutivo), poiché l’effettività dell’audit in itinere dipende dalla capacità di selezionare e presidiare “finestre temporali” sensibili della gestione, prima che le criticità divengano irreversibili.

Sul secondo versante, l’ipotesi di un “regime di limitazione della pubblicità” non incide soltanto su un profilo comunicativo, ma sul rapporto tra controllo, trasparenza e credibilità dell’evidenza di audit: estendere la riservatezza non solo alle comunicazioni istruttorie (che, in parte, può essere fisiologica e già oggi gestita nella prassi), ma anche agli atti e provvedimenti conclusivi, introdurrebbe una forma inedita di opacizzazione di una funzione esercitata da magistrati contabili, difficilmente conciliabile con i principi costituzionali di trasparenza e con i canoni internazionali dell’audit pubblico, nei quali la pubblicità degli esiti è componente essenziale dell’*accountability*⁷⁶.

L’opzione tecnicamente più sostenibile – se il legislatore delegato intendesse comunque introdurre cautele – è limitare l’eventuale regime restrittivo alle sole comunicazioni scambiate con l’amministrazione, salvaguardando integralmente la pubblicazione delle deliberazioni: in caso contrario, la funzione rischierebbe di perdere quella “forza di realtà” che deriva dal confronto pubblico tra

⁷⁴ Corte dei conti, Collegio del controllo concomitante, *Contributo scritto in materia di controllo concomitante* per la discussione parlamentare, Nota a Senato, A.S. 1457, 2025, spec. art. 3, co. 2, lett. p.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Ibidem.



raccomandazioni, risposte amministrative e grado di autocorrezione effettivamente intrapreso.

Queste criticità diventano ancora più leggibili se si considera, in controluce, l'equilibrio interno del modello del 2020: l'assetto operativo del Collegio ha tendenzialmente costruito un circuito dialogico e autocorrettivo (raccomandazioni e riscontri) in cui l'esito formalmente "duro" previsto dall'art. 22 – trasmissione ai fini della responsabilità dirigenziale – è stato trattato come *extrema ratio*; nell'arco delle oltre cento deliberazioni adottate nel triennio, la segnalazione ai fini dirigenziali risulta confinata a un solo caso, mentre l'ordinaria fisiologia è stata quella di rilievi non "gravi" accompagnati da raccomandazioni, con effetti di accelerazione o aggiustamenti progettuali in numerosi procedimenti gestionali⁷⁷.

È su questo punto che il disegno delegante, se letto come riduzione dell'iniziativa autonoma e compressione della pubblicità, rischia di trasformare un controllo che ha prodotto "azioni autocorrettive" e un "utile punto di vista esterno" in un controllo simbolico, privo delle condizioni minime di incidenza, sino a diventare un "vuoto simulacro" della funzione⁷⁸.

9. Nodi aperti e cautele

La collocazione "in corso d'opera" del controllo concomitante, soprattutto nella svolta propulsiva introdotta nel 2020, accresce fisiologicamente il rischio che il controllo venga percepito (o, in concreto, praticato) come valutazione di opportunità amministrativa, cioè come controllo di merito in senso proprio, con conseguente frizione rispetto al principio di separazione tra funzione di amministrazione e funzione di controllo. Il punto è strutturale: quando l'*audit* interviene su decisioni ancora "aperte", la linea di confine tra verifica del modo in cui una scelta è attuata e influenza sul contenuto della scelta stessa diventa più sottile, tanto che in sede comparata non mancano reazioni legislative volte a vietare espressamente che l'organo di controllo interferisca nei processi decisionali "mentre sono in formazione" o impartisca istruzioni sull'azione da intraprendere⁷⁹.

In alcuni ordinamenti, proprio per ragioni di separazione dei poteri, si rivendica un'impostazione rigorosamente *ex post*, sul presupposto che il *real-time audit* possa indurre letture affrettate di situazioni provvisorie e, soprattutto, interferenze nei processi decisionali affidati a esecutivo e legislativo⁸⁰.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Y. RABIN – R. PELED, *Real-time audit of public agencies: Utility, controversy and lessons for an emerging practice*, cit.

⁸⁰ Ibidem.

Anche gli *standard* e le ricostruzioni INTOSAI che "legittimano" il *real-time audit* insistono, infatti, su un corollario essenziale: la variabile temporale non può mai tradursi in abbassamento dei canoni di evidenza, oggettività e accuratezza, dovendo la progettazione dell'*audit* essere tanto più rigorosa quanto più ravvicinato è il controllo, proprio per evitare che il controllore scivoli verso un ruolo para-consulenziale o manageriale⁸¹.

Nella medesima prospettiva, la letteratura comparata sottolinea che, per proteggere la qualità dell'*audit* e i diritti del soggetto controllato, le linee guida richiedono che i vincoli di tempo non pregiudichino completezza e solidità istruttoria e ribadiscono che l'*ex post audit* resta la regola, mentre l'*audit* in tempo reale costituisce un'eccezione da impiegare solo quando sia ragionevolmente possibile prevenire danni gravi o irreversibili senza produrre effetti distorsivi sull'azione amministrativa⁸².

Nel contesto interno, tale esigenza di delimitazione è ancora più avvertibile se si considera che il controllo di merito, nella tradizione costituzionale italiana, è storicamente connotato come controllo di opportunità e ha posto problemi di compatibilità con le garanzie di autonomia; il suo superamento, anche attraverso l'abrogazione delle disposizioni costituzionali che lo presupponevano in materia di controlli sugli enti territoriali, segnala un orientamento di fondo volto a separare nettamente l'opportunità amministrativa dalla correttezza della gestione delle risorse pubbliche. In questa direzione si collocano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 60/2013, n. 39/2014 e n. 40/2014, che hanno ribadito il confine tra controllo di legittimità-regolarità e controllo di merito sugli enti territoriali. Sul versante internazionale, l'ISSAI 12 (*The Value and Benefits of SAIs*), e segnatamente il principio 5, conferma che la pubblicità degli esiti costituisce componente essenziale della funzione di *audit*.

Nella ricostruzione dottrinale il controllo di merito si caratterizza, sul piano funzionale, per una possibile "sostituzione" (anche solo tendenziale) del controllore rispetto al controllato, poiché l'organo di controllo finisce per assumere, almeno in parte, la veste dell'amministratore e per perseguire gli interessi dell'amministrazione controllata come se fossero "propri", con il rischio di snaturare la funzione di controllo e di confonderla con la "misura della funzione" o con l'esercizio del potere di indirizzo⁸³.

⁸¹ P. R. HERR, *Real-time Auditing: A Tool to Enhance Good Governance and Accountability for Public Funds*, cit.

⁸² Y. RABIN – R. PELED, *op. cit.*

⁸³ T. PARENZAN, *Profili del sistema dei controlli esterni sulla pubblica amministrazione: con riferimenti di diritto comparato*, Milano, 1983, spec. pp. 153–154

In tale prospettiva, il merito si colloca in un'area intermedia: da un lato "supera" il controllo di legittimità per estensione, perché non si limita al riscontro di conformità alla norma; dall'altro, per "penetrabilità" e ampiezza, precede il controllo sui risultati, che opera quando l'attività è ormai compiuta e può svolgere una funzione prevalentemente orientativa per le gestioni future.

Proprio questa collocazione intermedia spiega perché l'elemento temporale sia decisivo: l'intervento del controllore di merito "generalmente si pone o in concomitanza della decisione (...) o subito dopo", distinguendo così controlli che accompagnano la decisione (tipicamente interni) e controlli che la intercettano immediatamente a valle (anche esterni o interni di gestione).

Il punto diventa particolarmente rilevante quando si discute del controllo concomitante, perché qui la prossimità temporale può alimentare l'obiezione classica: il rischio che la "tempestività" trasformi l'audit in una valutazione di opportunità. La dottrina lo rende evidente anche guardando agli effetti: mentre l'esito del controllo preventivo di legittimità "impedisce il prodursi degli effetti dell'atto", il controllo di merito, se preventivo, può produrre un effetto analogo; "se concomitante, invece, porta al riesame", spostando l'asse dall'inibizione formale alla riapertura della decisione⁸⁴.

È precisamente questo "portare al riesame" che, nel controllo concomitante, va maneggiato con cautela: perché l'innesto su decisioni ancora aperte è la condizione stessa dell'autocorrezione, ma è anche la porta attraverso cui può insinuarsi una pressione sostanziale sulle scelte discrezionali.

Da qui l'accorgimento che il legislatore delegato (l. n. 1/2026) dovrebbe esplicitare con chiarezza: la concomitanza temporale non legittima valutazioni di merito, né consente al controllore di sostituire priorità e opzioni amministrative con proprie preferenze; essa giustifica, invece, un sindacato "ravvicinato" fondato su parametri oggettivabili (coerenza tra obiettivi, risorse e tempi; rispetto di vincoli e procedure; capacità realizzativa; gestione del rischio; evidenza di scostamenti e ritardi), lasciando l'eventuale "riesame" nella disponibilità responsabile dell'amministrazione, dentro un circuito di interlocuzione e raccomandazioni che resti non sostitutivo.

In altri termini, la riforma può valorizzare l'effetto propulsivo del controllo concomitante solo se delimita normativamente la soglia oltre la quale la "tempestività" degrada in merito: soglia che, nella lettura di Parenzan, coincide proprio con la trasformazione del controllo in direzione dell'azione amministrativa, ossia in sostituzione della funzione.

⁸⁴ Ibidem.

Ne discende che, nella disciplina attuativa della delega 2026, la prevenzione del "merito" non può essere affidata a formule di stile, ma richiede accorgimenti normativi e procedurali coerenti con la natura del controllo concomitante: da un lato, un oggetto definito in termini di scostamenti rispetto a obiettivi, tempi, vincoli e risultati già fissati a monte (e dunque sindacabili senza sostituzione del decisore), e dall'altro un'istruttoria che privilegi un dialogo funzionale all'individuazione delle cause e all'autocorrezione, senza trasformarsi in un fattore di aggravamento o di rallentamento della gestione, come mostra l'emersione, nella prassi del Collegio, del principio di "non aggravamento istruttorio" e della ricerca di interlocuzioni mirate e non ridondanti.

In tale cornice, l'accento "acceleratorio" attribuito al controllo concomitante può restare compatibile con la funzione di garanzia solo se le raccomandazioni conservano natura non sostitutiva e non vincolante, e se la disciplina chiarisce che l'intervento della Corte non è finalizzato a orientare discrezionalità e priorità amministrative, ma a segnalare tempestivamente criticità di legalità finanziaria, regolarità, coerenza attuativa e capacità realizzativa rispetto a scelte già assunte dai competenti organi di indirizzo e gestione⁸⁵.

In definitiva, a mio avviso, la linea di sviluppo più promettente del controllo concomitante non è quella di un sindacato "ravvicinato" che si avvicini al merito, bensì quella di un presidio capace di potenziare la capacità amministrativa delle amministrazioni titolari e dei soggetti attuatori, rendendo effettiva la logica dell'azione pubblica orientata al conseguimento del risultato. Il discrimine operativo tra "abilitare" e "co-gestire" risiede nel tipo di intervento: il controllo segnala scostamenti oggettivamente rispetto a parametri predefiniti, ma non indica soluzioni operative specifiche; le raccomandazioni sono di risultato, non di processo.

Per "capacità amministrativa" può intendersi l'insieme delle condizioni organizzative e funzionali che consentono di esercitare concretamente le funzioni attribuite: disponibilità e adeguatezza di risorse umane e competenze, assetti di governance e responsabilità chiari, procedure e presidi di legalità "abilitanti" (non meramente formalistici), strumenti di programmazione e gestione (anche digitali), qualità del quadro regolatorio, sistemi di monitoraggio e gestione del rischio, nonché capacità di apprendere e correggere tempestivamente criticità attuative.

In questa prospettiva, il controllo concomitante può essere letto come fattore di attuazione del buon andamento (art. 97 Cost.) e dei canoni di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (art. 1, l. n. 241/1990), ma anche dei canoni finanziari del "nuovo" comma 1 dell'art. 97 Cost. (l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico) fino a intercettare quella tendenza più recente per cui il risultato

⁸⁵ Cfr. art. 22 d.l. n. 76/2020; delib. 1/2022 del Collegio, *cit.*, sulla finalità di "effetto propulsivo".

diviene criterio ordinante e parametro di valutazione dell'azione pubblica, almeno in alcuni settori, anche sul piano della legittimità funzionale dell'amministrazione (cfr. d.lgs. n. 36/2023).

Ne segue che la disciplina attuativa della delega 2026 dovrebbe valorizzare la dimensione "abilitante" del controllo concomitante — raccomandazioni mirate, verifiche su cronoprogrammi, presidi di governance e rimozione di colli di bottiglia — come strumento di rafforzamento della capacità amministrativa, mantenendo netta la distinzione tra controllo e amministrazione e circoscrivendo l'intervento della Corte alla segnalazione di scostamenti oggettivamente rispetto a obiettivi, tempi e vincoli già definiti a monte⁸⁶.

La vicenda PNRR, insomma, ha fatto scuola: non tanto perché "irripetibile", ma perché ha mostrato quanto rapidamente un controllo ravvicinato possa essere letto come intrusione. La risposta del legislatore delegante è, di fatto, una blindatura: il controllo concomitante non si attiva più come iniziativa fisiologica del sistema, ma viene ricondotto a una domanda qualificata e, per di più, con una pubblicità attenuata degli atti e delle comunicazioni. Il messaggio è abbastanza percepibile: si vuole evitare che il controllo diventi il campo di battaglia tra poteri.

Detto questo, la blindatura non è una cancellazione, bensì uno spostamento dell'ago della bilancia: la richiesta può provenire dalle Camere, cioè dall'organo che, nel quadro del bilancio costituzionalmente regolato, ha titolo a pretendere verifiche "in tempo utile" quando sono in gioco scelte ad alto impatto finanziario e socio-economico; oppure dal Governo; oppure — ed è il passaggio più interessante — dalla stessa amministrazione interessata, che in tal modo si assume responsabilità e costo

⁸⁶ Resta, tuttavia, un profilo di sistema che merita di essere esplicitato: proprio la prossimità temporale e operativa del controllo concomitante, se da un lato ne giustifica la funzione "abilitante" in chiave di risultato, dall'altro tende a rendere più problematico — specie nei programmi complessi e ad alta condizionalità — il confine tra amministrazione attiva e funzione di controllo, con conseguenti tensioni istituzionali che la disciplina attuativa è chiamata a governare. Infatti, E. TATÌ, *I soggetti coinvolti nella governance del PNRR*, in L. LORENZONI cit., *passim*. con specifico riguardo al PNRR che ha costituito il punto della discordia tra Governo e Corte, evidenzia che il disegno di *governance* e la conseguente "densità" dei flussi informativi e di monitoraggio rendono fisiologicamente più incerto il confine tra amministrazione attiva e funzione di controllo: l'attuazione dei progetti procede in parallelo rispetto a un sistema di verifiche ordinario e "ad hoc", con effetti di sovrapposizione tra attività gestionali e circuiti di controllo, tale da rendere "labile" la tradizionale distinzione tra fase decisoria/attuativa e fase di controllo.

In tale prospettiva, il controllo concomitante viene letto come forma di controllo esterno "ravvicinato", che opera durante lo svolgimento dell'azione amministrativa e si avvale di un'interlocuzione istruttoria con le amministrazioni coinvolte: la Relazione del Collegio segnala un "dialogo aperto" con le amministrazioni controllate, per lo più costruttivo, funzionale all'emersione tempestiva delle criticità e — ove possibile — alla loro correzione in itinere. Al contempo, proprio questa prossimità temporale e operativa alimenta le note tensioni istituzionali del controllo concomitante, esponendolo al rischio di essere percepito come interferenza sull'azione amministrativa in formazione; nondimeno, nel caso PNRR l'anticipazione del controllo è/era ricondotta a una logica *performance-based* di monitoraggio continuo e a finalità preventive rispetto a irregolarità rilevanti anche in chiave europea.

reputazionale di sottoporsi a una verifica *in itinere*. Qui si aprono due letture alternative (e non neutrali): o l'amministrazione chiede il controllo per rafforzare la propria *accountability* e prevenire errori irreversibili, oppure lo chiede come forma di "assistenza" istituzionale, con il rischio di spingere il controllo concomitante verso una figura ibrida, più vicina a un supporto alla gestione che a un controllo esterno in senso proprio.

In altri termini, la delega del 2026 mira a ridurre il rischio di conflittualità istituzionale "procedimentalizzando" l'attivazione del controllo e attenuando la pubblicità degli atti; tuttavia, poiché la richiesta può provenire da soggetti diversi (Camere, Governo, amministrazione interessata), non è implausibile che il controllo concomitante finisca per assumere, nella prassi, conformazioni funzionali differenziate: più marcatamente politico-parlamentare o di referto quando attivato in nome del bilancio costituzionalmente regolato; più "di indirizzo" quando richiesto dall'Esecutivo; più prossime a una logica di supporto/assicurazione organizzativa quando sollecitato dall'amministrazione stessa. È anche per questa ragione che l'istituto si presta ad essere letto, sin dall'impostazione, come un *nomen iuris* a geometria variabile.

Le norme sanzionatorie

di **Francesco Fabrizio Tuccari**

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università del Salento)

Sommario

1. Premessa. – 2. La sospensione dalla gestione di risorse pubbliche. – 3. La sanzione pecuniaria per ritardo nella conclusione dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR-PNC. – 4. Norme sanzionatorie e "nuova" responsabilità erariale. – 5. Per continuare.

Abstract

This article examines the sanctioning provisions introduced by Law no. 1 of 7 January 2026 within the Italian system of administrative liability before the Court of Auditors, focusing on their impact on the evolving nature of *liability for damage to the public purse (responsabilità erariale)*. The reform introduces two main innovations: an ancillary sanction consisting of the temporary suspension from the management of public resources, and a pecuniary sanction for unjustified delays in procedures related to the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and the complementary plan (PNC). The analysis locates these measures within the broader transformation of administrative liability, increasingly characterised by a hybrid structure combining compensatory and punitive elements. Particular attention is devoted to the suspension measure, which raises significant issues concerning its legal nature, its compatibility with constitutional principles (including legality, proportionality and non-retroactivity), and its interaction with managerial accountability mechanisms. The provision appears to blur the traditional boundaries between judicial and administrative powers, potentially affecting the balance between jurisdictional functions and organisational autonomy.

The article further explores the pecuniary sanction for procedural delays, highlighting both its functional rationale—ensuring timely implementation of strategic public investments—and its practical and interpretative challenges, especially regarding the attribution of responsibility in complex administrative processes. The coexistence of sanctioning liability and traditional administrative liability also raises concerns about overlapping evaluations and possible "cascade effects" between different forms of responsibility.

More broadly, the reform is interpreted as reinforcing the sanctioning dimension of administrative liability, particularly through the reshaping of the judge's power to reduce damages and the modification of limitation rules. These changes contribute to redefining liability before the Court of Auditors as a *tertium genus*, situated between civil compensation and punitive sanctioning regimes.

The article argues that, while the reform aims to enhance efficiency and accountability in the public administration, it introduces significant systemic tensions, requiring careful interpretation and possible judicial or legislative adjustments to ensure coherence with constitutional guarantees and European standards of due process.

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



1. Premessa.

La legge 7 gennaio 2026, n. 1¹ contiene due norme di carattere sanzionatorio.

Si tratta, più in particolare e nell'ordine, dell'art. 1, comma 1, lett. a), n. 5), secondo *alinea*, e dell'art. 4.

Il primo, facente parte di una serie di disposizioni volte a ridefinire – tra l'altro e per quel che interessa – i connotati dell'azione di responsabilità erariale², aggiunge all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20³ il comma 1-*novies*, a termini del quale «[n]ella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca».

Il secondo, rubricato «Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC», sancisce: «[f]atto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifichi, per fatto allo stesso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo. La sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del codice della giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174».

Dunque, mentre l'art. 4 è norma dichiaratamente sanzionatoria fin dal titolo e nel contenuto, la formulazione dell'art. 1 *in parte qua* riveste valenza neutra, non offrendo alcuna indicazione al riguardo; nondimeno, i lavori preparatori della riforma danno espressamente atto dell'avvenuta introduzione, per questa via, di «un sistema sanzionatorio» o di una «novità in materia sanzionatoria»⁴.

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», in G.U. 7 gennaio 2026, n. 4.

² «Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernenti l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti».

³ «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», in G.U. 14 gennaio 1994, n. 10.

⁴ La l. n. 1/2026 nasce dall'unificazione di due proposte legislative presentate alla Camera dei Deputati: (i) la p.d.l. 14 ottobre 2022, d'iniziativa dei Deputati Candiani, Bof e Coin «Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti» (A.C. n. 340); (ii) la p.d.l. 19 dicembre 2023, d'iniziativa del Deputato Foti, a cui si sono poi aggiunti i Deputati De Corato e Barelli, «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di

Di là dalle differenze di contenuto e al netto di questo distinguo, le due norme – che vanno ad aggiungersi a quelle sanzionatorie già operanti nel sistema della giurisdizione contabile⁵ – sono accomunate, oltre che dal carattere sanzionatorio nei termini appena precisati, anche dall'espressa correlazione all'azione di responsabilità.

Esse, quindi, vanno prese in considerazione non soltanto in sé e per sé, ma anche alla luce delle novità che riguardano più in generale detta azione.

Calate in questa più ampia prospettiva, le due disposizioni in parola possono utilmente contribuire a meglio definire la fisionomia che la responsabilità erariale sembra aver assunto a seguito della riforma, nonché a indicarne le possibili ulteriori dinamiche evolutive.

2. La sospensione dalla gestione di risorse pubbliche

Considerando le due norme in sé, la prima a venire in rilievo è quella che prevede la sanzione interdittiva temporanea della sospensione dalla gestione di risorse pubbliche, da cui discendono automaticamente l'assegnazione dell'interessato a funzioni di studio e di ricerca e, soprattutto, l'avvio del procedimento per responsabilità dirigenziale.

Si è dunque al cospetto di una disposizione composita, che i lavori parlamentari qualificano come «[...] previsione coerente con la *ratio* della riforma, che intende, da un lato, mettere gli amministratori in condizione di agire legittimamente e senza condizionamenti derivanti dal timore di subire processi infondati e, dall'altro lato, garantire che i soggetti condannati che abbiano dimostrato scarse capacità o disonestà siano allontanati temporaneamente o definitivamente dalla gestione delle risorse pubbliche»⁶.

cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale» (A.C. n. 1621). Il testo, approvato dalla Camera il 9 aprile 2025, è stato trasmesso il 10 aprile alla Presidenza del Senato (quale d.d.l. d'iniziativa dei Deputati Foti, Barelli e De Corato, riformulato nel titolo, come «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», A.S. n. 1457), il quale lo ha definitivamente approvato il 27 dicembre 2025. Tanto premesso, mentre l'A.C. n. 340 non reca alcuna norma di carattere sanzionatorio, nella relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621 si legge «[...] Si introduce un sistema sanzionatorio in forza del quale la Corte dei conti, in relazione alla gravità della colpa, nella sentenza definitiva di condanna può comminare al dirigente o al funzionario un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni, con destinazione a incarichi di studio o di ricerca. [...]» (p. 3). Di analogo tenore il *dossier* sull'A.S. n. 1457: «Al citato numero 5) viene introdotta, inoltre, una novità in materia sanzionatoria [...]» (p. 14).

⁵ Sulle fattispecie sanzionatorie conseguenti alla condanna in sede contabile, cfr. in generale, per tutti, almeno V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *Lexitalia.it*, 2014, 5 (pp. 22); N. RUGGERO, *Le fattispecie tipizzate e la responsabilità sanzionatoria*, in E.F. SCHLITZER, C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, p. 387 ss.; M.C. RAZZANO, *Il danno erariale tra regole di condotta e regole di validità*, in *Riv. Corte conti*, 2025, 3, p. 80 ss.

⁶ Così la relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621, p. 3.



A un primo complessivo approccio, ci si potrebbe chiedere se questo meccanismo, che alla responsabilità erariale aggiunge la possibile responsabilità dirigenziale, sia idoneo a garantire le finalità perseguite dalla novella; o se invece, per una sorta di eterogenesi dei fini, possano uscirne addirittura aggravati i noti fenomeni della "paura della firma" e della "burocrazia difensiva" al cui superamento è dichiaratamente rivolta la riforma. E ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 21, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 fa espressamente salva, accanto alle ipotesi di responsabilità che si ripercuotono sull'incarico dirigenziale o sul contratto di lavoro, «l'eventuale responsabilità disciplinare», secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva; e che la Corte costituzionale, nell'indicare le possibili vie da percorrere in vista della riforma, aveva espressamente sottolineato la necessità di *"scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali"*.

La risposta a questa domanda non può che venire, evidentemente, dalla prova dei fatti a cui è stata chiamata fin da subito anche la disposizione in discorso, per via della prevista applicabilità dell'intero art. 1, comma 1, lett. a) «ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore» della l. n. 1/2026⁷.

Mantenendo la prospettiva d'approccio e leggendo detta disposizione alla luce di questa più ampia previsione, sembra di potersi individuare una norma di carattere (non processuale ma) sostanziale, mettendo capo a un'ipotesi di retroattività *in peius* che comporta l'operatività della sospensione e il conseguente automatico avvio del procedimento per responsabilità dirigenziale rispetto a condotte e fatti per i quali né l'una né l'altro erano all'epoca contemplati. Da qui il possibile contrasto, se non con l'art. 25 Cost., perché convenzionalmente ritenuto riferibile alla sola materia penale⁸, quanto meno con l'art. 11 delle c.d. "preleggi", quale «canone generale» posto, perciò, a presidio anche della materia sanzionatoria⁹. Contrasto che, nella misura in cui alla stregua dei c.d. "criteri Engel"¹⁰ la sospensione fosse qualificabile come «pena», potrebbe profilarsi anche rispetto all'art. 7 della Convenzione europea per la

⁷ Art. 6, comma 1 l. n. 1/2026.

⁸ Per tutte, Corte cost., sentenza 10 giugno 2016, n. 132, in www.cortecostituzionale.it.

⁹ In quest'ordine di idee, ci si può utilmente rifare a quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa (tra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 4 novembre 2014, n. 5422, in www.giustizia-amministrativa.it): «[...] in materia di sanzioni amministrative vige il principio di legalità, secondo cui (art. 1 della legge n. 689 del 1981) nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione» ed anche a voler interpretare in maniera restrittiva, come generalmente riconosciuto, l'art. 25 Cost., nel senso che esso si riferisca alle sole norme penali, «ciò non toglie che per le sanzioni amministrative debba pur sempre valere il generale canone di irretroattività posto dall'art. 11 disp. prel. cod. civ.» (cfr. Cons. di Stato, V, 15.7.2013, n. 3847 e nello stesso senso Cons. di Stato, V, 11.04.2013, n. 1973).

¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Plenaria, sentenza 8 giugno 1976, caso 5100/71, *Engel and Others v. the Netherlands* (spec. §§ 81 e 82), in www.hudoc.echr.coe.int.

salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹¹.

L'accedere a questa impostazione pone l'interprete di fronte all'ulteriore problema dell'effettiva operatività delle garanzie dell'equo processo *ex art. 6* della stessa Convenzione, qualora la sospensione venga irrogata in appello. Ciò perché i rimedi previsti nei confronti delle sentenze ivi pronunciate¹², a parte l'opposizione di terzo che fa storia a sé, sono mezzi d'impugnazione a "critica limitata" (revocazione) o "limitatissima" (ricorso per cassazione per soli motivi di giurisdizione)¹³, con evidenti implicazioni sull'ampiezza del diritto di difesa esercitabile nei relativi giudizi al confronto con quello espletabile nei procedimenti e/o nei giudizi nati all'indomani dell'entrata in vigore della riforma; il che, allargando il punto d'osservazione, potrebbe assumere autonoma rilevanza anche sul versante della compatibilità di questa parte della riforma rispetto agli artt. 24 e 111 Cost.

Considerando "l'in sé" della sospensione, si è rilevato come essa, in quanto sanzione simil-interdittiva o di stato, si collochi «in una zona di confine nella quale risulta incerto se l'intervento del legislatore si mantenga all'interno del perimetro tradizionale della giurisdizione contabile ovvero se introduca, in forma indiretta, un ampliamento delle sue attribuzioni verso ambiti storicamente riservati all'autonomia organizzativa e disciplinare dell'amministrazione»¹⁴. In questo secondo ordine di idee, non si può non considerare che la Suprema Corte ha recentemente tracciato la linea di demarcazione tra l'uno e gli altri¹⁵, chiarendo, con riferimento alle sanzioni *ex art. 248* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267¹⁶, che la condanna in sede contabile «costituisce il presupposto logico-giuridico per l'eventuale attivazione delle conseguenti misure, ma non si traduce di per sé nell'esercizio di un potere sanzionatorio conformativo dello *status*»¹⁷.

Entrando ora nel dettaglio dell'articolato normativo, la formula aperta («nei casi più gravi»), utilizzata dal legislatore nell'individuare il presupposto per l'applicabilità della sospensione, parrebbe di primo acchito non in linea con altri principi cardine in

¹¹ Anche in considerazione dei possibili esiti del procedimento per responsabilità dirigenziale che, automaticamente, vi trae origine.

¹² Cfr. art. 177 e ss.

¹³ E tanto senza contare la possibile preclusione derivante dall'eventuale formazione del giudicato implicito sulla giurisdizione, certamente imprevedibile (e non prevenibile) quando, pendente il termine per interporre appello, la riforma non era stata ancora varata.

¹⁴ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026*, n. 1, Torino, 2026, p. 362. In analogo ordine di idee, sia pure con riferimento ad altri istituti della l. n. 1/2026, cfr. S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a coamministrare?*, in *Federalismi.it*, 2026, p. 55 ss.

¹⁵ Corte di cassazione, sez. un. civili, sentenza 14 maggio 2024, n. 13305, in *Diritto&Conti.it* (17 maggio 2024), con nota di M.C. RAZZANO, *Le misure interdittive da dissesto approdano in Cassazione* (pp. 10).

¹⁶ In argomento, v., per tutti, A.F. DI SCIASCIO, *Note sparse in tema di responsabilità amministrativa sanzionatoria a seguito di dichiarazione di dissesto ex art. 248, cc. 5 e 5-bis, D. Lgs. 267 del 18 agosto n. 2000: lo stato della giurisprudenza più recente ed eventuali prospettive di riforma*, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 13 ss.

¹⁷ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 363.



materia sanzionatoria, ossia quelli di tassatività e di determinatezza. Se al riguardo soccorre la relazione di accompagnamento alla novella, che correla questa formula ai «casi caratterizzati da comportamento doloso»¹⁸, non sembra tuttavia potersi escludere *a priori* che pure rispetto alle condotte connotate da colpa grave siano ravvisabili «casi più gravi» di altri¹⁹, tali cioè da giustificare la sospensione e l'apertura del procedimento per responsabilità dirigenziale. È anche in questa prospettiva che, plausibilmente, va letto il rilievo – formulato nel corso dei lavori parlamentari e rimasto senza seguito – secondo cui, siccome «la responsabilità contabile già soggiace a degli stringenti e rigorosi presupposti, quali tipicamente il dolo e la colpa grave», sarebbe stato opportuno «individuare degli indici di valutazione della gravità del fatto tali da orientare il giudice contabile nell'applicazione dell'ulteriore sanzione della sospensione»²⁰. Indici questi che, se non dovessero trovare spazio nei decreti delegati attuativi della riforma, sarebbe opportuno che fossero elaborati dal diritto vivente, sia per minimizzare il rischio di interpretazioni non univoche mettenti capo a trattamenti ingiustificatamente differenziati, sia per garantire la prevedibilità delle decisioni giudiziarie, tanto più necessaria in considerazione del loro possibile impatto sullo *status* dei relativi destinatari.

Sotto diverso profilo, non è chiaro, per lo meno *ictu oculi*, se la formula «gestione di risorse pubbliche» si riferisca al solo maneggio di danaro, nel qual caso la sospensione e la conseguente apertura del procedimento per responsabilità dirigenziale potrebbe riguardare esclusivamente gli agenti contabili, ovvero sia correlata anche ad altre risorse (ad es., umane, strumentali). In questa seconda prospettiva si colloca, evidentemente, chi rileva che «il potere giudiziario di sospensione del condannato da ogni attività “di gestione delle risorse pubbliche” presuppone che davanti al giudice contabile vadano esclusivamente tali soggetti e non chiunque si trovi in rapporto di servizio, con i successivi e prevedibili problemi di eventuale contrasto con la sospensione suddetta, formalmente irrogata dall'amministrazione, e le eventuali impugnazioni davanti al G.O. – Giudice del lavoro – dei relativi provvedimenti»²¹. Problemi, questi, che vanno ad aggiungersi alla difficoltà di spiegare ancor prima, sul piano sostanziale, il trattamento differenziato riveniente dalla norma in esame che, per com'è formulata, sembra poter trovare applicazione nei soli confronti di chi, formalmente o di fatto, maneggia danaro o più in genere gestisca risorse pubbliche, tenendone fuori perciò chi, pur avendo parimenti o perfino viepiù concorso a causare il danno erariale, non svolga alcuna

¹⁸ Così la relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621, p. 3.

¹⁹ Per esempio, in considerazione della notevole entità del danno.

²⁰ Camera dei deputati, 475, XIX legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Comitato per la legislazione, Comunicato della seduta del 2 aprile 2025, p. 3 e 5.

²¹ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 354.



di queste attività.

Un'ulteriore considerazione concerne la discrezionalità nell'*an* e nel *quantum* che connota la sospensione. Guardando alla misura sanzionatoria in sé e per sé, questa caratteristica non sembra porre particolari problemi, perché l'ordinamento di settore già contempla fattispecie, della cui legittimità nessuno dubita, nelle quali la decisione su entrambi gli aspetti è rimessa all'apprezzamento della Corte dei conti, come nell'ipotesi del ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento²²; dove però, a differenza della fattispecie in esame, si verte su di una sanzione pecuniaria la cui irrogazione non dà luogo a effetti ulteriori. Qualche interrogativo nasce, invece, dall'utilizzo della sospensione come dichiarato presupposto per l'automatico avvio del procedimento per responsabilità dirigenziale che, alla stregua di questa impostazione, finisce per costituire una variabile dipendente dalle decisioni dei singoli collegi; i quali, stando alla formulazione testuale della novella, letta alla luce della relazione di accompagnamento, a fronte di comportamenti dolosi potrebbero irrogare, così come non irrogare, la sospensione, peraltro senza neppure doverne motivare le ragioni. Da qui il rischio che possano scaturirne esiti anche diametralmente opposti, considerato che nel primo caso ciò innesca un meccanismo il cui epilogo può consistere, in ultima analisi e indipendentemente dalla durata della misura sanzionatoria, in decisioni esiziali come quelle del recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro o della destituzione, a seconda del regime privatistico o pubblicistico di appartenenza dei destinatari. Tanto rafforza la ravvisata opportunità della costruzione e messa a punto di un sistema di principi e criteri che si faccia carico, oltre che dell'individuazione degli indici di valutazione della gravità del fatto, anche di queste "terre di mezzo" tra la sospensione e il procedimento per responsabilità dirigenziale.

Quanto a quest'ultimo, si è affermato che esso «risulta fortemente orientato dalla previa valutazione di gravità compiuta dalla Corte dei conti, con una conseguente riduzione dell'effettiva autonomia decisionale dell'amministrazione, chiamata a operare all'interno di un perimetro già tracciato sul piano sostanziale dalla decisione giurisdizionale»²³; e in questo solco sembra collocarsi il rilievo dottrinale secondo cui la giurisprudenza contabile tende a identificare nel danno erariale, oltre che un «documento patrimoniale ex art. 1 L. 20/1994», anche «un indicatore oggettivo del deficit di *performance* dell'apparato amministrativo», che rappresenta «la metrica

²² L'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», in G.U. 31 dicembre 2002 n. 305, S.O. n. 240, sancisce: «Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione».

²³ T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 363.

della dispersione di valore pubblico»²⁴.

In realtà, il dato normativo non contiene alcun riferimento alla posizione della p.a.; né sembra doversi dar peso oltremodo (anche per non incorrere nel rischio di processi alle intenzioni) a quanto si legge nella relazione di accompagnamento alla riforma, ossia che essa è volta a «garantire che i soggetti condannati che abbiano dimostrato scarse capacità o disonestà siano allontanati temporaneamente o definitivamente dalla gestione delle risorse pubbliche». Pertanto, lungi da impliciti automatismi di sorta, l'amministrazione procedente deve poter accertare in piena autonomia la sussistenza dei presupposti delle varie ipotesi contemplate dall'art. 21²⁵, le quali potrebbero perfino esulare dalle vicende che, in sede contabile, hanno portato alla condanna con sospensione.

In proposito, si è rilevato che la «compatibilità della nuova sanzione accessoria con l'assetto dei poteri della Corte dei conti resta, quindi, affidata a un equilibrio interpretativo particolarmente delicato, nel quale solo una lettura rigorosamente contenitiva dell'intervento della Corte, inteso come qualificazione della gravità della condotta e non come imposizione sostanziale di effetti interdittivi»²⁶. Il rilievo appare condivisibile, tanto in assoluto, quanto in relazione alle connesse implicazioni sui poteri dell'amministrazione e dunque, in più ampia prospettiva, al mantenimento degli equilibri ordinamentali. In quest'ordine di idee, sembra opportuno che il sistema di valutazione della *performance* (interessato da recenti iniziative di riforma²⁷, al momento all'esame del Senato²⁸), e forse ancor prima le direttive da impartire alla dirigenza, tengano conto, in qualche misura, sia del collegamento tra le due forme di responsabilità, sia della ritenuta ambivalenza del danno erariale.

Riguardo ai singoli aspetti della disciplina introdotta dalla l. n. 1/2026, un primo interrogativo concerne la previsione dell'avvio immediato del procedimento, nella misura in cui la novella non ne specifica l'*ubi consistam*, né contiene criteri o parametri per la relativa quantificazione temporale; ragion per cui ci si potrebbe trovare di fronte a interpretazioni (e applicazioni) differenziate circa il sotteso *dies a quo*.

Un ulteriore interrogativo riguarda il novero dei potenziali destinatari, giacché, alla

²⁴ Così G. GAMBINO, *Responsabilità e Performance: analisi della sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Campania*, n. 247/2025, in *Amm. e Cont. dello Stato e degli enti pubblici*, 21 settembre 2025 (pp. 4), spec. p. 2.

²⁵ Costituisce certamente un refuso quanto si legge nella relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621: «Nei casi più gravi, caratterizzati da comportamento doloso, la Corte dei conti può disporre anche la destituzione del dirigente o del funzionario» (p. 3).

²⁶ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 363.

²⁷ Si tratta del disegno di legge presentato il 10 luglio 2025 dal Ministro per la pubblica amministrazione Zangrillo «Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della *performance* del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni» (A.C. 2511), approvato dalla Camera dei deputati il 28 gennaio 2026.

²⁸ A.S. n. 1778, all'esame dal 25 febbraio 2026.



stregua del tenore letterale della disposizione in esame, la sospensione può essere disposta nei confronti sia dei dirigenti sia dei funzionari *tout court*; quindi, tra questi ultimi, anche nei confronti di soggetti che non necessariamente siano responsabili di funzioni apicali/posizioni organizzative, rispetto ai quali perciò l'art. 21, a rigore, non potrebbe trovare applicazione. Possibile problema, questo, da affrontare e risolvere in sede di decreti delegati attuativi della novella o, comunque, per via d'interpretazione conforme²⁹.

3. La sanzione pecuniaria per ritardo nella conclusione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC

La seconda delle due norme in discorso prevede e disciplina una sanzione amministrativa pecuniaria che, in linea con i consolidati canoni di riferimento, è vincolata nell'*an*, discrezionale nel *quantum* e non retroattiva.

La "materia" (se così si può dire) dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC, un tempo oggetto di controllo (anche) concomitante da parte della Corte dei conti³⁰ e poi espunta dal relativo ambito di operatività³¹, rientra oggi esclusivamente nell'alveo del controllo preventivo di legittimità³²; istituti, entrambi, ai quali sono dedicati altrettanti contributi facenti parte di questo lavoro collettaneo³³.

Così raccordata, la disposizione in esame sembra assolvere a una funzione di chiusura del "comparto" PNRR-PNC, finalizzata com'è, in dichiarata ottica sollecitatoria³⁴, a garantire il rispetto delle tempistiche di conclusione dei procedimenti imposte dal quadro normativo di riferimento, a fronte di una situazione che, all'approssimarsi delle varie scadenze finali, viene ritenuta da più

²⁹ Un rilievo, formulato nel corso dei lavori parlamentari e rimasto senza seguito, concerne l'opportunità di chiarire se, attraverso l'avverbio 'improrogabilmente' che accompagna la previsione dell'obbligo di concludere il procedimento *ex art.* 21 entro il termine della sospensione, si sia inteso fare riferimento a un termine perentorio oppure ordinatorio (Camera dei Deputati, 475, XIX legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Comitato per la legislazione, Comunicato della seduta del 2 aprile 2025, p. 3 e 5). Alla stregua della formulazione letterale e del dichiarato spirito della disposizione in esame, sembra evidente che il legislatore si fosse già orientato nel primo senso; nondimeno, ogni eventuale residuo dubbio al riguardo potrà essere fugato dagli sviluppi attuativi e/o applicativi della l. n. 1/2026.

³⁰ Stando alla versione originaria, di tenore onnicomprensivo, dell'art. 22, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» (c.d. decreto "Semplificazioni", in G.U. 16 luglio 2020, n. 178, S.O. n. 24), convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (in G.U. 14 settembre 2020, n. 228, S.O. n. 33). In argomento, cfr., per tutti, A. ATTANASIO, *I controlli preventivo e concomitante della Corte dei conti sul PNRR e sui piani attuativi*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 3, p. 149 ss.

³¹ Cfr. l'attuale versione dell'art. 22, come modificato dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b) del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 «Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche» (in G.U. 22 aprile 2023, n. 95), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74 (in G.U. 21 giugno 2023, n. 143, S.O. n. 23).

³² Art. 3, commi da 1-*ter* a 1-*sexies*, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b) n. 2, l. n. 1/2026.

³³ V., *infra*, S.S. SCOCA, *Il controllo preventivo* e A. CRISMANI, *Il controllo concomitante*, cui si rimanda anche per gli ulteriori richiami bibliografici.

³⁴ V., in questi termini, il *dossier* sull'A.S. n. 1457, p. 4.

parti come bisognevole della massima attenzione e cura.

Durante i lavori parlamentari, era stata prospettata l'opportunità di un «un più stretto coordinamento normativo con il codice di giustizia contabile» in ordine «alla nozione di "pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione di procedimenti" rispetto alla definizione dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti prevista dall'art. 18 del codice nonché alla "gravità della colpa", criterio previsto per la determinazione della sanzione, rispetto ai criteri per la determinazione della sanzione previsti, in via generale, dall'art. 134, comma 2, del codice, cui la disposizione in esame peraltro rinvia»³⁵.

Nessuno dei due rilievi ha trovato seguito sicché, salvo possibili interventi a opera dei decreti delegati attuativi della riforma, eventuali questioni di sorta potranno trovare soluzione a livello interpretativo.

In questa prospettiva, se il primo rilievo non sembra comportare particolari difficoltà³⁶, il secondo induce a qualche considerazione.

Il riferimento alla gravità della colpa quale criterio per la determinazione dell'importo della misura da irrogare costituisce un *quid novi* che si aggiunge a quanto previsto in materia di responsabilità sanzionatoria pecuniaria dal codice di giustizia contabile; il quale, riprendendo in parte la l. 24 novembre 1981, n. 689³⁷, sancisce che, «[n]ella determinazione della sanzione, si ha riguardo alla gravità della violazione e all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione, o l'attenuazione, delle conseguenze della violazione»³⁸. Ora, sebbene la salvezza dell'«eventuale esercizio dell'azione di responsabilità» evocato dalla riforma (e, ancor prima, dal codice di

³⁵ Camera dei deputati, 475, XIX legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Comitato per la legislazione, Comunicato della seduta del 2 aprile 2025, p. 5-6.

³⁶ L'art. 18 c.g.c. definisce la competenza territoriale delle sezioni giurisdizionali attraverso il riferimento, per quel che qui interessa: (i) ai «giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori, i funzionari e gli agenti della regione, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli altri enti locali nonché degli enti regionali» (comma 1, lett. a); (ii) ai «giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte riguardanti gli agenti contabili, gli amministratori, i funzionari, gli impiegati e gli agenti di uffici e organi dello Stato e di enti pubblici aventi sede o uffici nella regione, quando l'attività di gestione di beni pubblici si sia svolta nell'ambito del territorio regionale, ovvero il fatto dannoso si sia verificato nel territorio della regione» (comma 1, lett. b); (iii) «alle istruttorie e ai giudizi contabili di qualsiasi natura, nei quali un magistrato della Corte dei conti assume comunque la qualità di parte» (comma 3); (iv) ai «procedimenti connessi a quelli in cui un magistrato della Corte dei conti assume la qualità di parte in un giudizio contabile» (comma 4).

³⁷ A norma dell'art. 3 della l. n. 689/1981, la colpa, senza distinzioni di sorta, costituisce, insieme al dolo, titolo d'imputabilità della sanzione; il successivo art. 11 prevede che, nell'ipotesi di sanzioni amministrative pecuniarie fissate «dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

³⁸ Art. 134, comma 2, secondo periodo. Dunque, diversamente da quanto previsto dall'art. 11 della l. n. 689/1981, ai fini della determinazione delle sanzioni pecuniarie di competenza della Corte dei conti non rilevano né la personalità dell'agente né le sue condizioni economiche.



giustizia contabile³⁹) sottenda evidentemente a due giudizi distinti e reciprocamente autonomi (quello ordinario di responsabilità amministrativa e quello speciale di responsabilità sanzionatoria pecuniaria), il riferimento alla gravità della colpa contenuto nell'art. 4 della l. n. 1/2026 induce a chiedersi se, nei fatti, possa comunque derivarne un vicendevole "effetto domino": nel senso che un'eventuale condanna per responsabilità erariale, in quanto inflitta sul presupposto (se non altro) della colpa grave, non finisca per inevitabilmente orientare il giudice della sanzione a irrogarla, comminandola nel massimo edittale; e viceversa se, irrogata la sanzione massima in ragione (anche) della ritenuta gravità della colpa, l'accertamento (quantomeno) dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa possa darsi, nella sostanza, per acquisito. Pur trattandosi di valutazioni astrattamente distinte, la risposta affermativa appare scontata.

Sotto altro profilo, si è rilevato che, «stante la complessità dei procedimenti riguardanti i piani e i progetti del PNRR/PNC», è tutt'altro che agevole «individuare da quale fase è originato il ritardo» e chi ne sono gli effettivi responsabili; donde il paventato rischio che, in assenza «di un chiaro criterio» che permetta di accertare l'imputabilità del ritardo, «il nuovo regime resti "lettera morta" o, al contrario, produca un effetto di paralisi decisionale», ossia proprio ciò che la riforma intende prevenire ed evitare. Da qui la prospettata necessità di un opportuno coordinamento tra la norma in esame e «i meccanismi premiali e di valutazione della *performance*, nonché [...] gli strumenti di controllo preventivo e consultivo della Corte dei conti»⁴⁰. Per il resto, come anticipato, la sanzione va irrogata nei modi e forme e con le garanzie appositamente previste negli artt. da 133 a 136 del codice di giustizia contabile⁴¹. Al riguardo, si è evidenziato, per un verso, che il relativo procedimento «dovrà essere adattato alle esigenze di tempestività e certezza del diritto, prevedendo clausole di esenzione nei casi di forza maggiore o di ritardi imputabili a fattori esterni»; per altro verso che, «se non vengono specificati criteri di quantificazione»

³⁹ L'art. 4 riprende il disposto dell'art. 133 c.g.c.: «Ferma restando la responsabilità di cui all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni, quando la legge prevede che la Corte di conti irroga, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio, o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria».

⁴⁰ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 360.

⁴¹ Dunque, nell'ambito di un giudizio monocratico, attivato dal pubblico ministero e connotato da un contraddittorio per così dire "di base", stante la possibilità del confronto tra accusa e difesa sui rispettivi scritti difensivi (ricorso e comparsa di risposta) e annessa documentazione di supporto, nonché il diritto delle parti presenti in udienza di essere sentite; giudizio, questo, che si conclude con decreto, nei cui confronti le parti possono proporre opposizione davanti al collegio con ricorso che, una volta depositato, sospende *ipso jure* la decisione impugnata. Nel silenzio del codice in ordine a eventuali attività difensive scritte della parte opposta, i diritti (soprattutto ma non soltanto) di quest'ultima sono garantiti dall'obbligo per il collegio di sentire le parti presenti e, «omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio», di procedere «ad eventuale ulteriore attività istruttoria», definendo il giudizio con sentenza.



della sanzione «sufficientemente chiari», potrebbero profilarsi problemi di compatibilità con l'art. 7 della Convenzione EDU⁴². Criteri di cui, a questo punto, dovrebbero farsi carico i decreti delegati attuativi della riforma o, in mancanza, il diritto vivente.

4. Norme sanzionatorie e "nuova" responsabilità erariale

Le due norme fin qui esaminate contribuiscono a implementare la connotazione sanzionatoria della responsabilità erariale riveniente dai nuovi assetti di disciplina della relativa azione.

4.1. In questa direzione depone anzitutto la tipizzazione della colpa grave⁴³, tema oggetto di altro più ampio contributo facente parte di questo lavoro collettaneo⁴⁴. Ci si può dunque limitare a osservare che le prime sentenze sull'argomento, a parte quelle che hanno dato atto della novità così introdotta ricordando la matrice giurisprudenziale delle restanti parti della disposizione di riferimento⁴⁵, o hanno indubiato di costituzionalità quest'ultima⁴⁶, oppure ne hanno offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata, circoscrivendone l'ambito oggettivo di applicazione all'attività provvedimentale, e più in genere agli atti giuridici⁴⁷; evidenziando come la formulazione testuale o una diversa lettura di questa disposizione ne tengano o ne terrebbero fuori le condotte materiali, con la conseguente improponibilità di «gran parte delle azioni esercitabili dalla Corte dei conti in caso di "comportamenti" dannosi», soprattutto in settori, per così dire "sensibili", primo tra tutti quello dell'attività medico-sanitaria⁴⁸.

4.2. Ciò posto, mentre il precetto secondo cui «nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo»⁴⁹ riecheggia l'art. 1227 cod. civ. e, affiancando la

⁴² Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 361.

⁴³ V. art. 1, comma 1, terzo periodo della l. n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1 della l. n. 1/2026.

⁴⁴ V., *infra*, S. CIMINI, *L'elemento soggettivo*.

⁴⁵ Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sentenza 20 febbraio 2026, n. 82, in www.corteconti.it: «La riforma del 2026 ha recepito i principi della giurisprudenza contabile prevalente confermando il criterio di imputazione della responsabilità fondato sulla colpa grave e specificandolo». Nel caso di specie, la colpa grave è stata esclusa «(potendo ravvisarsi al più una colpa lieve o lievissima del convenuto)».

⁴⁶ Corte dei conti, sez. giur. Puglia, ordinanza 25 febbraio 2026, n. 11, in www.corteconti.it.

⁴⁷ Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza 27 febbraio 2026, n. 41, in www.corteconti.it.

⁴⁸ Corte conti, sez. giur. Lombardia, sentenza n. 41/2026, cit., che sottolinea il rischio della «cancellazione pressoché integrale delle azioni di rivalsa esperibili a seguito di colpa medica (essendo le fattispecie dolose del tutto residuali e di rarissima configurabilità)», concludendo «che una conseguenza così drastica (non dichiarata dal legislatore)» fuoriesce «dalla *ratio* della L. 1/2026, dichiaratamente ispirata a vincere la c.d. "paura della firma" (vera o presunta) in capo ai dipendenti pubblici, ciò che nulla ha a che vedere con fattispecie comportamentali, in particolare di errore medico, da valutare alla stregua del canone generale, clausola aperta, della "colpa grave" come definito dalla giurisprudenza e ancorato al caso concreto».

⁴⁹ Art. 1, comma 1-bis, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 3), l. n. 1/2026.



preesistente regola della *compensatio lucri cum damno*, riporta la responsabilità erariale sul terreno risarcitorio (sebbene attraverso percorsi non da tutti condivisi⁵⁰), la nuova conformazione del potere riduttivo del giudice contabile⁵¹ costituisce, per converso, il principale elemento identitario e caratterizzante del reindirizzamento di questa responsabilità in direzione sanzionatoria.

4.3. Si tratta dell'aspetto probabilmente più problematico dell'attuale azione di responsabilità, insieme a quello della tipizzazione della colpa grave. L'art. 1 della novella si occupa di detto potere in due distinte disposizioni collocate al proprio interno⁵², sancendo in sintesi che, «[s]alvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento», esso va obbligatoriamente esercitato, contenendo il risarcimento nel tetto del «30 per cento del giudizio accertato» o di due annualità del trattamento economico percepito. Il che ne fa, come precisato dalla giurisprudenza, «un "dovere"»⁵³ o, se si preferisce, un potere-dovere di riduzione, che ha posto (fin dalla gestazione della riforma) e continua a porre (anche alla luce delle prime sentenze chiamate a farne applicazione) più di un interrogativo, sia che lo si consideri in sé, sia che lo raffronti con il carattere «meramente eventuale ed ampiamente discrezionale», ma non perciò arbitrario, che fin dalle origini⁵⁴ ne ha costituito il logo informatore⁵⁵, connotandolo perfino quale possibile indice, «quando

⁵⁰ T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 355 rilevano che «così collocata, la disposizione», per un verso, «è pleonastica, essendo obbligo del giudice ricostruire la catena causale tra la condotta del convenuto e il danno [...]»; per l'altro, «confonde il piano dell'elemento oggettivo dell'illecito con quello soggettivo e quello, ancora successivo della riduzione dell'addebito. In altre parole, il concorso dell'amministrazione alla causazione del danno non riguarda la sua quantificazione ma l'elemento causale, tenendo conto che anche più concause da sole indipendenti possono determinare da sole l'evento dannoso».

⁵¹ Art. 1, comma 1-bis, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2 e n. 5), primo periodo della l. n. 1/2026.

⁵² Si tratta dell'art. 1, comma 1, n. 3 (che modifica l'art. 1, comma 1-bis della l. n. 20/1994): «Fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo [...]» e dell'art. 1, comma 1, n. 5), primo *alinea* (che aggiunge all'art. 1 della l. n. 20/1994 il comma 1-octies): «1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio».

⁵³ Così Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza n. 41/2026, cit.

⁵⁴ Cfr. art. 52, comma 2, regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti», in G.U. 1° agosto 1934, n. 179.

⁵⁵ Così Corte dei conti, sez. II centrale d'appello, sentenza 28 ottobre 2021, n. 372, in www.corteconti.it, richiamata anche dal *dossier* sull'A.S. n. 1457, p. 13, che fa riferimento, altresì, a Corte dei conti, sez. III centrale d'appello, 13 gennaio 2020, n. 5, in www.corteconti.it, sul dovere di motivazione posto a carico del giudice, «in particolare, allorché se ne faccia uso in positivo (in tal senso giurisprudenza costante sin da SSRR sent., n. 671 del 1990)». Prosegue il *dossier*: «[i]l potere discrezionale di riduzione del danno da parte del giudice contabile ha, ovviamente, come limiti la coerenza e la proporzionalità, non potendo trascendere nell'abuso e/o nell'arbitrio. Più rigorosa l'impostazione di T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 352,



latamente esercitato, in linea almeno tendenziale, della insussistenza della stessa colpa grave»⁵⁶.

Al riguardo, si è osservato che l'attuale disciplina del potere riduttivo, sebbene coerente con i *dicta* della nota sentenza 16 luglio 2024, n. 132 della Corte costituzionale⁵⁷, per un verso, immuta la responsabilità erariale trasformandola da prevalentemente risarcitorio-compensativa a prettamente sanzionatoria, anche in ragione della c.d. "socializzazione" della maggior parte del danno⁵⁸; per l'altro, mette capo a «difficoltà interpretative ove le condotte dannose [...] si dipanino in più annualità [...], con il rischio concreto di rendere la riparazione pecuniaria da parte del responsabile del tutto simbolica. Non è ben chiaro, inoltre, il rapporto tra i due diversi criteri di determinazione del *quantum debeatur*, se cioè essi siano alternativi o dipendano» dal tipo di rapporto in essere tra «il condannando» e la pubblica amministrazione⁵⁹. Queste osservazioni fanno il paio con i rilievi, formulati in fase prelegislativa, circa le possibili implicazioni di un potere così strutturato in relazione alla diligenza esigibile dai soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile (considerando l'entità massima dell'eventuale risarcimento), alle discipline settoriali che contemplano soglie o tetti diversi (responsabilità medico-sanitaria o dei magistrati), alla deterrenza della condanna (per via dell'accettabilità del rischio di un eventuale risarcimento così contenuto) e all'indipendenza stessa del giudice contabile (per via della limitazione della sua discrezionalità nel *quantum*)⁶⁰.

Dall'esame della giurisprudenza finora formatasi in materia emergono posizioni distinte e differenziate. Nella prima decisione in assoluto, prendendo evidentemente

i quali evidenziano che la discrezionalità del potere riduttivo, «che non significa certamente facoltatività né arbitrarietà, e deve essere collegata all'obbligatoria motivazione dell'esercizio ovvero del diniego, è proprio l'«in sé» del potere di riduzione» (corsivo non originale).

⁵⁶ Così F. MUCCIO, *Recenti approdi su potere riduttivo ed elemento soggettivo dell'illecito* (nota a Corte conti, sez. I centrale d'appello, sentenza 25 novembre 2021, n. 483), in *Riv. Corte conti*, 2021, 6, p. 195 ss.

⁵⁷ In www.cortecostituzionale.it. La sentenza può leggersi, altresì, in *Federalismi.it*, 2024, 19, p. 122 e ss., con commento di F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*; in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 1 e ss., con commento di F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie* e di V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*; in *Riv. di Dir. ed Ec. dei Comuni*, 2024, 2, p. 151 e ss., con nota di D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*; in *Giustizia Insieme*, 18 novembre 2024, con commento di D. PALUMBO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?* (pp. 19). In argomento, cfr. E. TOMASSINI, *Il potere di riduzione dell'addebito. Stato attuale e prospettive di riforma alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 2025, 3, p. 241 ss.

⁵⁸ V. RAELI, nel testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457, evidenzia come ciò dipende dalla circostanza che «il 70 per cento del danno viene di fatto "socializzato", cioè trasferito sulla collettività».

⁵⁹ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 353.

⁶⁰ Cfr., in relazione all'A.S. n. 1457, Corte dei conti, Consiglio di Presidenza, risoluzione 14 aprile 2025, n. 1085; Id., sez. riun. in sede consultiva, parere 9 giugno 2025, n. 4/2025/CONS.



atto del testo della riforma, non sono stati ravvisati i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo ivi previsto e disciplinato per ragioni contingenti alla concreta vicenda, non senza tuttavia evidenziare che proprio perciò, in quel caso, «l'applicazione del limite riduttivo» avrebbe finito «per trasformare il meccanismo risarcitorio in un indebito vantaggio per il responsabile, in contrasto con la funzione ripristinatoria che la responsabilità amministrativa continua a svolgere anche dopo la riforma del 2026»⁶¹. Una successiva sentenza ha fatto piena applicazione del testo normativo vigente, individuando e applicando, nel massimo consentito dalla legge e in linea con i principi operanti in materia sanzionatoria, il criterio più favorevole ai soggetti condannati⁶². In decisa controtendenza si pone una quasi coeva pronuncia⁶³ che ha posto, affrontato e a suo modo risolto il problema dell'*ubi consistam* del nuovo potere riduttivo, di cui era stata chiesta l'applicazione. Trattandosi della prima pronuncia che si fa carico della questione e che proprio perciò ha avuto grande risonanza nel dibattito (anche pubblico) sull'argomento, sembra opportuno ripercorrerne i passaggi essenziali.

Prendendo le mosse dal ruolo istituzionale della Corte dei conti⁶⁴ e dalle peculiarità che la connotano e la distinguono dagli altri corpi magistratuali⁶⁵, la decisione ricostruisce in chiave storico-sistematica le dinamiche evolutive dell'illecito contabile e della azione di responsabilità erariale a partire dal diritto romano fino ai nostri giorni, rilevando che «[d]a un'interpretazione letterale della norma potrebbe sembrare [...] che il giudice contabile sia obbligato ad esercitare sempre il potere riduttivo dell'addebito falciando automaticamente e obbligatoriamente la somma dovuta dal danneggiante [...] e ciò in una prospettiva generalizzata e generalizzante (ovverosia senza indicare ipotesi specifiche in cui tale doverosità debba operare in

⁶¹ Corte dei conti, sez. giur. Toscana, sentenza 23 gennaio 2026, n. 9, in www.corteconti.it: «5. [...] deve ora valutarsi l'applicabilità del nuovo potere riduttivo introdotto dalla legge n. 1 del 2026 [...]. Nel caso di specie, tuttavia, il Collegio non ritiene di dover esercitare il potere riduttivo, atteso che: a) la condotta risulta connotata da dolo pieno; b) il danno coincide integralmente con la somma pubblica indebitamente trattenuta, senza alcuna utilità conseguita dall'Amministrazione; c) l'applicazione del limite riduttivo finirebbe per trasformare il meccanismo risarcitorio in un indebito vantaggio per il responsabile, in contrasto con la funzione ripristinatoria che la responsabilità amministrativa continua a svolgere anche dopo la riforma del 2026».

⁶² Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza n. 41/2026, cit.

⁶³ Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sentenza n. 82/2026, cit.

⁶⁴ «Deve ricordarsi che la Corte dei conti è la "coscienza finanziaria" della Repubblica nonché un'istituzione dello Stato-comunità, operando non a tutela e a vantaggio esclusivo dell'Amministrazione intesa quale Stato-apparato con un proprio patrimonio, bensì a tutela dei cittadini e delle imprese da cui originano le risorse pubbliche gestite da funzionari e dipendenti della P.A.».

⁶⁵ «La Corte dei conti è l'unica magistratura che è stata designata dall'Assemblea costituente (e prima ancora nell'organizzazione dello Stato unitario monarchico) ad esercitare, con piena indipendenza magistratuale, le tre funzioni fondamentali del giudice (giudicante, inquirente e di "controllo neutrale" di sandulliana memoria). La magistratura ordinaria e quella penale militare sono titolari solo delle prime due. Gli altri giudici speciali (amministrativi, tributari, etc.) sono titolari esclusivamente di funzioni giudicanti e non hanno né l'ufficio del pubblico ministero, né poteri di "controllo neutrale"».



ragione degli interessi che giustifichino tale obbligatorio esercizio)». Da qui la ritenuta necessità della «doverosa reinterpretazione costituzionalmente ed eurounitariamente orientata della riforma del 2026 in termini facoltizzanti e discrezionali, sempre con motivata valutazione del caso concreto», il cui fondamento viene individuato, per un verso, nell'art. 81 Cost. «nella prospettiva del *Fiscal compact* eurounitario rilevante ex art. 117 Cost.» e, per l'altro, nell'obbligo comunitario di «recupero integrale dei finanziamenti illecitamente appresi o non destinati agli interessi pubblicistici»; con la conseguente disapplicazione della norma nazionale *in parte qua*, a garanzia dell'«effetto utile del diritto eurounitario in materia di finanza pubblica e di responsabilità gestionali». A ulteriore supporto, si evidenzia che, mentre l'impostazione risultante dalla formulazione testuale della riforma mette capo ai noti problemi della c.d. "socializzazione" della maggior parte del danno e del sostanziale azzeramento della deterrenza della responsabilità erariale, la sua riconfigurazione nei termini appena illustrati sarebbe l'unica a permettere il reale invero dello spirito della riforma («distinguere gli "amministratori infedeli e incapaci" da quelli "attenti e prudenti"», tutelando questi ultimi); e, nella prospettiva della natura «latamente e atecnicamente sanzionatoria» della responsabilità erariale⁶⁶, ad assicurare il rispetto del principio di proporzionalità.

Ragioni di spazio non permettono di far altro, in questa sede, se non di prendere atto della decisione così assunta che, sia per la dovizia delle argomentazioni addotte a fondamento della stessa, sia per essersi avvalsa di uno strumento peculiare come quello della disapplicazione normativa, richiederebbe una trattazione a parte.

E tuttavia si osserva che, si condividano o meno le une tanto quanto l'altra, una rilettura così radicale delle nuove disposizioni sul potere riduttivo avrebbe forse richiesto, proprio per il suo potenziale impatto sul sistema, più che di essere affermata per via d'interpretazione conforme (astrattamente da privilegiare), di essere prospettata mediante sottoposizione al vaglio della Corte di Giustizia e/o della Consulta; eventualmente rappresentando a quest'ultima anche il possibile contrasto di questa parte della riforma con i principi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 97, comma 1, Cost. Al riguardo, ben si potrebbe obiettare che la concreta vicenda è stata definita con il rigetto dell'azione per ritenuta insussistenza della colpa grave (esprimendosi peraltro favorevolmente sulla sua tipizzazione normativa⁶⁷); e che, quindi, la questione non è stata sollevata, perché lo stesso (potenziale) giudice *a quo* non ne ha ravvisato la rilevanza ai fini del

⁶⁶ Che la sentenza in esame esclude, richiamando la nota decisione della Corte E.D.U., 13 maggio 2014, Rigolio c. Italia (ric. n. 20148/09), in www.hudoc.echr.coe.int, la quale, nell'affrontare la questione del concorso tra la responsabilità penale e la responsabilità erariale italiane, ha escluso la configurabilità della violazione del divieto del *ne bis in idem*, ritenendo che dall'accertamento della responsabilità erariale scaturisca in realtà una misura risarcitoria civile.

⁶⁷ Affermando che la colpa grave è «ben circoscritta e delimitata dal legislatore».

decidere. Agevole sarebbe replicare però che, nella nota sentenza n. 132/2024, la stessa Corte costituzionale ha indicato al legislatore, tra le possibili vie da battere, proprio quella poi concretamente seguita dalla riforma; ragion per cui la questione, ove sollevata, difficilmente avrebbe potuto trovare positivo riscontro. La plausibile controparte viene dalla stessa sentenza in esame, la quale si fa carico di questa pronuncia della Consulta, rilevando che «i passaggi *de jure condendo* non hanno alcun valore vincolante (non richiedendosi, così, nel concreto, la necessità di disapplicazione del “formante giurisprudenziale sovrano” in conflitto con l’effetto utile del diritto eurounitario imposto dalla Corte di Giustizia) e che una falciatura generalizzata del danno erariale pone problemi di costituzionalità ed eurounitari non considerati in quel giudizio di costituzionalità (anche perché non devono essere valutate “ipotesi teoriche” di regolazione, bensì solo norme reali approvate e soprattutto la loro complessiva efficacia giuridica)». In proposito, potrebbe nondimeno osservarsi che l’operatività del potere riduttivo è espressamente esclusa nei «casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento» e, comunque, che la parte del danno non recuperabile in sede erariale a causa del tetto di legge può essere pur sempre recuperata mediante l’azione civile di rivalsa⁶⁸, ancorché essa tuteli «un diritto soggettivo patrimoniale» sotteso all’interesse particolare dell’amministrazione attrice⁶⁹, presenti una serie di limiti al confronto con l’azione di responsabilità erariale⁷⁰ e sia espressione del sistema del c.d. “doppio binario”⁷¹, che da più parti si ritiene vada eliminato mantenendo la sola azione davanti alla Corte dei conti⁷².

Come che sia, sembra innegabile che l’affermarsi di interpretazioni e applicazioni così diverse della normativa di riferimento porta con sé il rischio dell’incertezza del diritto scritto e dell’imprevedibilità di quello vivente; rischio, questo, che rende

⁶⁸ In una prospettiva non dissimile, allargando il punto d’osservazione, cfr. il recente arresto della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Prima Sezione, sentenza 5 febbraio 2026, causa Florio e Bassignana c. Italia, ric. n. 34324/15 e 65192/16, in www.hudoc.echr.coe.int, reso a definizione di due controversie riguardanti proprio il sistema italiano, con cui è stata accertata la violazione dell’art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, per via del rifiuto della Corte dei conti di detrarre le somme oggetto di confisca penale dalla quantificazione del danno accertato in sede contabile, dichiarando l’inammissibilità del cumulo tra le due misure, non essendo sufficiente che ciascuna di esse sia astrattamente legittima, dovendosi verificare in concreto l’effetto complessivo che ne deriva.

⁶⁹ Corte di cassazione, sez. un. civili, 8 luglio 2020, n. 14230, in www.cortedicassazione.it.

⁷⁰ Quali la non obbligatorietà, la legittimazione attiva riconosciuta alla sola pubblica amministrazione di appartenenza del danneggiante, la mancanza delle garanzie offerte dalla disciplina sostanziale e processuale della responsabilità erariale e, per quanto qui di specifico interesse, proprio la mancanza del potere riduttivo.

⁷¹ E. ROMANI, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità, tra giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e diritto di difesa dell’amministrazione danneggiata*, in *Federalismi*, n. 15/2021, p. 217 e ss.

⁷² Sulla questione, cfr., per tutti, almeno G. COLOMBINI, *Il rapporto tra giudice civile e giudice contabile in materia di responsabilità erariale*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 2, p. 107 ss., cui si rinvia anche per ulteriori richiami bibliografici e giurisprudenziali; ID., *Riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm.*, 2024, 3, p. 675 ss.; ID., *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi.it*, 2026, 5, p. 1 ss., spec. p. 11.

opportuno l'intervento chiarificatore del "formante giurisprudenziale sovrano", o quanto meno, se la situazione dovesse riproporsi in grado d'appello, l'intervento nomofilattico interno delle sezioni riunite *ex art. 11, comma 3 del codice di giustizia contabile*.

4.4. Un ulteriore indice della connotazione sanzionatoria impressa alla responsabilità erariale dalla riforma può individuarsi nell'aver precisato che il termine prescrizione della relativa azione decorre dalla data in cui si è verificato il fatto, «indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono» venute «a conoscenza del danno»⁷³.

Questa previsione, che nel corso dei lavori parlamentari ha dato adito a forti riserve⁷⁴, supera il principio giurisprudenziale di origine civilistica, appunto, della c.d. "conoscibilità o conoscenza del danno"⁷⁵, operante in materia prima dell'entrata in vigore della riforma; principio che è stato declinato in ambito giuscontabilistico, precisando che «il fatto dannoso non si perfeziona con il comportamento tenuto dal pubblico dipendente in difformità da quello previsto dalle norme, circostanza questa attinente alla condotta, ma dal momento in cui, verificandosi le conseguenze di quella condotta, si realizza l'*eventus damni* – quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico – e si abilita il Requirente all'esercizio dell'*actio damni*»⁷⁶.

5. Per continuare

Giunti alla fine di questo contributo, che costituisce soltanto l'avvio di un più ampio e articolato percorso di approfondimento, è possibile, proprio perciò, più che formulare delle osservazioni conclusive, annotare un rapido appunto per il prosieguo dell'indagine, anche in considerazione del fatto che la riforma è entrata in vigore da poco tempo, né sono stati emanati i relativi decreti di attuazione.

Ferma restando l'ancora precipua componente risarcitorio-compensativa della responsabilità erariale, non possono certamente ignorarsi i venti sanzionatori che spirano dal versante della l. n. 1/2026, i quali restituiscono una figura sempre più dalla "doppia anima", a conferma della felice intuizione di chi, già da tempo, vi

⁷³ Art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 6, l. n. 1/2026. La prima pronuncia in assoluto, che fa applicazione giurisprudenziale del nuovo regime, è quella della Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza 11 febbraio 2026, n. 34, in www.corteconti.it.

⁷⁴ Negli atti richiamati a nota n. 60, la Corte dei conti ha evidenziato che il nuovo regime comporta il rischio «di precludere l'azione risarcitoria nei confronti di condotte gravi, solo perché non immediatamente rilevate», avvertendo che la «decorrenza della prescrizione dal fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti ne siano venuti a conoscenza, può compromettere l'interesse delle amministrazioni danneggiate e, conseguentemente, il diritto del cittadino contribuente a una effettiva azione risarcitoria per i danni all'erario».

⁷⁵ Per tutte, cfr. Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenze 29 agosto 2003, n. 12666 e 28 ottobre 2022, n. 31919; Id. sez. III civile, ordinanza 13 novembre 2024, n. 29328; Id., sez. I civile, ordinanza 16 maggio 2025, n. 13092, tutte in www.cortedicassazione.it.

⁷⁶ Tra le tante, v. Corte dei conti, sez. I centrale d'appello, sentenza 1° marzo 2022, n. 78, in www.corteconti.it.

aveva identificato un *tertium genus* di responsabilità le cui caratteristiche la collocano in posizione a sé stante⁷⁷.

Sembra ancora troppo presto per valutare se questi venti siano destinati a trasmutare in procelle da fronteggiare mediante controriforme o pronunce cassatorie frutto di dialogo tra le Corti, o se invece essi possano contribuire a spingere il sistema verso la realizzazione degli obiettivi e dei risultati attesi, nel rispetto degli equilibri e delle garanzie che ne assicurano la tenuta.

A dirlo non potrà che essere, nel medio periodo, l'applicazione che della riforma si sta facendo dalla data della sua entrata in vigore.

⁷⁷ Il riferimento è a G. COLOMBINI (v. gli scritti citati a nota n. 72).

Il regime di responsabilità erariale degli avvocati e procuratori dello Stato dopo la legge n. 1 del 2026. Inquadramento generale e prime riflessioni critiche*

di Sonia Caldarelli

(Professoressa Associata dell'Università degli Studi di Bergamo)

di Vinicio Brigante

(Docente a contratto, Università degli Studi di Napoli "Federico II")

Sommario

1. Profili introduttivi. La riforma e l'incidenza sui profili di responsabilità erariale dell'Avvocatura dello Stato - 2. Responsabilità amministrativo-contabile e funzione difensiva pubblica: limiti e condizioni del sindacato della Corte dei conti sull'Avvocatura dello Stato. - 2.1 Il parere dell'Avvocatura dello Stato quale presupposto decisionale e i riflessi in tema di responsabilità erariale. - 2.2 Autonomia della funzione difensiva e responsabilità erariale: i confini del sindacato contabile. - 3. L'assimilazione della responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato alla responsabilità dei magistrati. - 3.1. Il rinvio ai principi della l. n. 117/1988 ai fini dell'azione di responsabilità per danno erariale. - 3.2. L'immediata applicazione delle nuove norme in materia di responsabilità civile ed erariale degli avvocati e procuratori dello Stato. - 4. Le aporie di sistema.

Abstract

This paper examines the financial liability of state attorneys and general prosecutors in light of the recent legislative reform. It analyses the legal framework governing their erarial responsibility, focusing on the implications of the new rules for accountability and professional conduct. The study highlights key changes introduced by the reform, comparing them with previous provisions, and explores their potential impact on administrative and judicial practice.

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



1. Profili introduttivi. La riforma e l'incidenza sui profili di responsabilità erariale dell'Avvocatura dello Stato.

L'analisi dei diversi profili che caratterizzano la recente riforma delle funzioni della Corte dei conti, cui si è giunti dopo un lunghissimo iter di approvazione, dovrebbe indurre l'interprete a trovare, o almeno provare a farlo, quei compromessi ragionevoli che dovrebbero accompagnare ogni riforma istituzionale, come quella di cui si discorre, soprattutto nei singoli e specifici aspetti da sottoporre ad analisi.

Come riportato da autorevoli studiosi, soprattutto all'indomani di una riforma attesa e strutturale, almeno nelle intenzioni, il modo adeguato di procedere consiglierebbe di scegliere uno spettro largo di elementi da porre sotto indagine, "con attenzione e sensibilità ai problemi come dall'interno sono visti e vissuti"¹, proprio perché ci si trova nell'immediatezza di un testo di legge appena entrato in vigore.

Si dovrebbe, in altri termini, guardare agli istituti senza accontentarsi delle partizioni materiali o delle specializzazioni sistemiche in cui gli stessi si collocano, per cercare di leggerli non come fattispecie isolate, ma con l'obiettivo di ricondurli ai principi generali della materia contabile.

Si tratta di cercare di riempire di un contenuto concreto i principi che orientano la responsabilità contabile, al fine di consentire di condizionare le interpretazioni e gli orientamenti².

Si intende offrire una ricostruzione sistematica e consapevole della materia, volta a delinearne con rigore i confini strutturali e, in tale prospettiva, si prova a tracciare una chiara e meditata distinzione tra principi generali ed eccezioni, colte nella loro reciproca tensione ordinante.

In quest'orizzonte teorico si colloca la norma in commento, ossia l'art. 5 della l. 7 gennaio 2026, n. 1, dedicato alla responsabilità erariale degli avvocati e dei procuratori dello Stato che integra la l. 3 aprile 1979, n. 103 sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato³.

Il legislatore, per un verso, ha esteso ai già menzionati soggetti, quanto alla responsabilità civile, la disciplina di cui alla l. 13 aprile 1988, n. 117, che regola il regime del risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e la responsabilità civile dei magistrati, mentre, per altro verso, i "principi" della l. 117 si assumono quali parametri applicabili alle azioni di responsabilità intraprese dalla Corte dei conti nei confronti dell'Avvocatura dello Stato.

* L'intero lavoro è espressione del pensiero e di riflessioni condivise degli autori all'esito di un confronto continuo sui temi oggetto di indagine e, in quest'ottica, V. BRIGANTE ha curato la stesura dei parr. 1, 2, 2.1 e 2.2, mentre S. CALDARELLI ha curato la stesura dei parr. 3, 3.1., 3.2. e 4.

¹ M. CAMMELLI, *Amministrazione e mondo nuovo: medici, cure, riforme*, in *Dir. amm.*, 2016, p. 9 ss.

² F. CORTESE, *Costituzione e nuovi principi del diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2020, 2, p. 329 ss., 341.

³ Per un commento a prima lettura, cfr. S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare*, in *Federalismi*, 2026, p. 55 ss., 58.



Il comma 2 dell'art. 5 disciplina l'ambito temporale di applicazione della normativa, con estensione dell'efficacia ai procedimenti pendenti e non ancora definiti e a quelli già conclusi nei quali però, alla data di entrata in vigore della legge, non sia stato già eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme derivanti dalla condanna.

La norma pone delicati e, per alcuni aspetti, inesplorati problemi interpretativi.

In termini generali e preliminari rispetto alle diverse questioni che devono essere sottoposte a lettura critica, si deve ritenere che la giurisdizione contabile nei confronti dell'Avvocatura dello Stato sussista in via generale⁴ e si possa configurare in via diretta, qualora si arrechi un danno alla stessa Avvocatura dello Stato, o, in ragione della peculiarità delle attività di cui è titolare l'Avvocatura, qualora si arrechi un danno a un'amministrazione che la stessa rappresenta, *ex lege* o per mandato⁵.

La prima ipotesi si potrebbe configurare qualora l'avvocato o il procuratore dello stato si renda responsabile di un pregiudizio inferto alla stessa Avvocatura dello Stato, come nell'ipotesi del danno all'immagine.

La seconda ipotesi (che peraltro pone problemi peculiari) si configura qualora il danno erariale sia prodotto nell'esercizio delle funzioni di rappresentanza e difesa in giudizio delle amministrazioni dello Stato o nell'attività di consulenza complementare svolta dalla stessa Avvocatura dello Stato.

Si impongono, anche a partire da tali due ipotesi e in via preliminare, due ulteriori riflessioni volte a circoscrivere con maggiore rigore sistematico e precisione ermeneutica l'ambito di applicazione della disciplina.

In primo luogo, si tratta di stabilire se vi sia o meno differenza, nella prospettiva della configurazione della responsabilità erariale, proprio rispetto alle citate ipotesi in cui la rappresentanza dell'Avvocatura dello Stato sia prevista *ex lege*⁶, da quelle in cui la rappresentanza rinvienga la propria fonte in un mandato.

Nel primo caso, non dovrebbe dubitarsi che si configuri il rapporto di servizio,

⁴ La giurisdizione contabile sussiste qualora procuratori e avvocati dello stato arrechino un danno all'erario - poiché, come noto, si tratta di pubblici dipendenti in regime pubblicistico ai sensi dell'art. 3, del d.lgs. 165 del 2001 - nell'esercizio di attività consultiva o giudiziaria; in tema, per un inquadramento generale, cfr. S. LANNA, *Il rapporto di esclusività del dipendente pubblico e il problema dell'incompatibilità successiva all'interruzione del rapporto di lavoro: la questione dell'Avvocato dello Stato*, in *Rass. Adv. St.*, 2021, p. 131 ss.

⁵ Sul profilo dell'affidamento degli incarichi di consulenza e patrocinio nelle pubbliche amministrazioni, per i profili di responsabilità erariale configurabile, si v. V. PAPA, *L'affidamento degli incarichi di consulenza e patrocinio legale nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte conti*, 2023, 3, p. 23 ss., 38, anche per la giurisprudenza ivi citata.

⁶ Da una prospettiva diversa, più spiccatamente organizzativa, si può riferire di Corte conti, Trentino-Alto Adige, sez. giur., sentenza 11 marzo 2022, n. 26, nella parte in cui è sottoposta a censura la condotta dell'amministrazione che abbia affidato gli incarichi di consulenza legale onerosamente, laddove la stessa amministrazione aveva omesso di ponderare l'alternativa, espressamente prevista, di una difesa professionale, dell'Avvocatura dello Stato, ma gratuita; cfr. i principi elaborati da Cass., sez. un., sentenza 6 marzo 2020, n. 6457, laddove si prevede che rientra nella giurisdizione della Corte dei conti l'accertamento della responsabilità amministrativa del dirigente di un'amministrazione che abbia illegittimamente conferito un incarico a soggetto esterno.



mentre qualche dubbio potrebbe residuare nella seconda ipotesi.

Si dovrebbe dare, senza dubbio⁷, risposta positiva al quesito qualora si acceda alla tesi in base alla quale il rapporto di servizio⁸ si configura in tutte le ipotesi in cui il soggetto⁹, in questo caso l'Avvocatura dello Stato, abbia con il suo comportamento concorso a frustrare lo scopo direttamente perseguito dall'amministrazione rappresentata, cagionando un danno.

In ogni caso, al di là dalla ricostruzione accolta, potrebbe essere risolutivo ritenere sussistente in capo ad avvocati e procuratori dello Stato l'esistenza di una responsabilità c.d. obliqua¹⁰, poiché l'eventuale danno sarebbe cagionato (anche) a un'amministrazione diversa da quella di appartenenza del dipendente, con una lettura che consente di estendere la cerchia dei soggetti perseguibili nell'ottica della più ampia tutela del pubblico erario, facendo leva sul noto concetto di unitarietà della finanza pubblica.

In secondo luogo, deve darsi atto - anche se tale profilo non è oggetto di autonomo approfondimento - della tendenza interpretativa ad ammettere che i tratti caratterizzanti la responsabilità erariale dell'Avvocatura dello Stato possano estendersi alle ipotesi di responsabilità elaborate con riferimento agli avvocati del libero foro e agli avvocati delle pubbliche amministrazioni, attraverso una costruzione dogmatica che risulterebbe, in ogni caso, compatibile con il quadro sistematico e coerente con l'assetto ordinamentale di riferimento.

2. Responsabilità amministrativo-contabile e funzione difensiva pubblica: limiti e

⁷ Si rinvia all'elaborazione interpretativa ampliativa in materia di sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti del privato - che, per l'ipotesi indagata, indurrebbe indubbiamente a ritenere che ciò possa avvenire nei confronti dell'Avvocatura dello Stato - che dispone di finanziamenti pubblici in modo difforme da quello preventivato, che ha indotto a discorrere di rapporto di servizio di secondo livello, come M. ATELLI, *Rapporto di servizio "di secondo livello" (da erogazione di contributi funzionalizzati a obiettivi di interesse pubblico) e giurisdizione contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2023, p. 36 ss.

⁸ In tema la bibliografia è particolarmente vasta e, anche per una ricostruzione dei profili sistemici, si rinvia a G. CREPALDI, *Corte dei conti e giurisdizione: considerazioni sul rapporto di servizio «allargato»*, in *Resp. civ. prev.*, 2023, pp. 1426 ss., 1430; necessario è il rinvio a P. SANTORO, *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Torino, 2024, pp. 1445 ss., 1447.

⁹ Si v. le argomentazioni di Cass., sez. un., sentenza 4 luglio 2023, n. 18900, che ha previsto, con un deciso salto in avanti, l'estensione della giurisdizione contabile in capo agli amministratori di società private beneficiarie di contributi pubblici.

¹⁰ In tema, *ex multis*, Corte conti, Emilia-Romagna, sez. giur., sentenza 25 gennaio 2023, n. 21; in termini generali, la questione assume maggiore complessità qualora si consideri la possibilità di interpretare in senso duplice il rapporto di servizio che lega l'Avvocato dello Stato, da un lato, all'Avvocatura e, dall'altro, alle amministrazioni rappresentate in forza di mandato *ex lege*, ossia la riconducibilità del danno a un vincolo in luogo dell'altro resta una questione problematica, non sempre risolvibile mediante l'applicazione del regime della responsabilità obliqua (cfr. M.S. IACOVELLI, *La nozione di "altra amministrazione" nella responsabilità erariale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2021, p. 3, che ricostruisce la nozione a partire dal momento genetico, organizzativo, dell'attività e dello scopo, per ricondurre in via mediata il tema del danno obliquo ai profili della nozione di amministrazione a "geometria variabile").

condizioni del sindacato della Corte dei conti sull'Avvocatura dello Stato

L'analisi dell'incidenza degli errori professionali che derivano dalle condotte dell'Avvocatura dello Stato sul patrimonio pubblico riferisce di un incrociarsi e sovrapporsi di diversi profili problematici, che partono dal presupposto in base al quale la tutela dell'interesse finanziario dello Stato richiede, tra le altre, che ogni attività difensiva statale o di consulenza delle amministrazioni sia svolta e condotta nel rispetto dei doveri di diligenza, correttezza e legalità interpretati in maniera molto stringente, in ragione della probabile, per non dire certa, incidenza di tali condotte sull'erario.

Le ipotesi in cui si può configurare la responsabilità contabile di procuratori e avvocati dello Stato sono innumerevoli e difficilmente identificabili in via astratta, ma uno dei nodi problematici del tema è da rinvenirsi nella ricerca di equilibrio tra sindacato contabile e autonomia della funzione svolta istituzionalmente dall'Avvocatura dello Stato.

Si tratta, infatti, di un organo statale titolare di una propria autonomia strutturale¹¹, riconosciuta ai sensi del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 che si estende alle funzioni esercitate e, per tale ragione, la responsabilità erariale si potrebbe configurare solo in presenza di violazioni macroscopiche, omissioni significative o condotte gravemente colpose, idonee a produrre un danno erariale.

L'intervento della Corte dei conti incontrerebbe, infatti, un limite strutturale, determinato dalla natura stessa della funzione difensiva dell'Avvocatura dello Stato, caratterizzata da autonomia tecnico-professionale, che impedirebbe un sindacato generalizzato sulle scelte strategiche o sulle valutazioni giuridiche.

Si deve, infatti, garantire un bilanciamento tra la protezione dell'interesse finanziario e la salvaguardia dell'autonomia tecnico-professionale della funzione difensiva in senso ampio, al fine di evitare che il sindacato contabile assuma la veste di un'attività sostitutiva delle scelte tecnico-giuridiche, al fine di garantire in ultima istanza e per quanto possibile, aderenza tra l'attività pubblica difensiva e l'interesse erariale dello Stato.

Il tema della responsabilità amministrativo-contabile dell'Avvocatura dello Stato presenta, contestualmente, aspetti sovrapponibili a quelli che riguardano le altre categorie di funzionari e impiegati pubblici e alcuni aspetti di specificità, analizzati nel presente scritto.

L'aspetto peculiare e distintivo che caratterizza il giudizio contabile nei confronti di procuratori e avvocati dello Stato è dovuto, in larga parte, alla particolarità ed

¹¹ In tema, G. ALBENZIO, *Il mandato dell'Avvocatura dello Stato nei giudizi civili, amministrativi e internazionali*, in *Rass. Adv. Stat.*, 2021, p. 2 ss., 7.

eterogeneità delle materie oggetto di controversie affidate all'Avvocatura e all'ingente numero delle stesse, specie se paramtrate con il numero di procuratori e avvocati in servizio.

In tale prospettiva, l'analisi della responsabilità amministrativo-contabile degli avvocati e procuratori dello Stato impone un approccio che riferisca in termini propri della fisiologia dell'attività difensiva statale, ma anche delle esigenze di che sono sottese all'effettività della tutela degli interessi finanziari implicati.

La ricostruzione sistematica dei pur rari interventi della giurisdizione contabile in materia, alla luce delle recenti innovazioni normative, dovrebbe consentire di delimitare l'ambito del sindacato giudiziale con confini in parte forse rinnovati, al fine di evitare in ogni caso, come riferito, indebite interferenze sulle scelte tecnico-giuridiche.

Si ritiene opportuno procedere a un'analisi distinta dei profili connessi, rispettivamente, all'attività consultiva e a quella giurisdizionale in senso stretto, per mere esigenze di ordine espositivo e di chiarezza sistematica, pur nella consapevolezza della loro persistente connessione sul piano funzionale e ordinamentale.

2.1 Il parere dell'Avvocatura dello Stato quale presupposto decisionale e i riflessi in tema di responsabilità erariale

La centralità dell'attività consultiva resa dall'Avvocatura dello Stato deve, anche per l'eventuale valutazione dei profili di responsabilità, porsi quale logica e diretta conseguenza della connaturata funzione strumentale rispetto alle decisioni finali¹², che consente di salvaguardare il carattere servente di tale attività, poiché, come noto, non si può configurare un atto consultivo "di per sé stante, avulso dalla relazione giuridica che lo lega all'atto di volontà dell'organo attivo"¹³.

Il profilo centrale per l'analisi è che, per i pareri resi dall'Avvocatura dello Stato, proprio per il profilo istituzionale che caratterizza ogni segmento delle attività dell'amministrazione in questione, la valutazione sulle esigenze di co-imputazione degli effetti della decisione derivanti dall'attività consultiva resa dovrebbe acquisire un rilievo differente da quello che si assume nelle ordinarie ipotesi diverse da quella indagata.

¹² In tema la bibliografia è, come noto, particolarmente ampia, ma per ragioni di prossimità rispetto ai profili indagati in questa sede, si deve rinviare agli studi di A. TRAVI, *Parere nel diritto amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, p. 615; C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, 2002, p. 26 ss.; si condivide la visione problematica offerta da M. OCCHIENA, N. POSTERARO, *Pareri e attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Dir. econ.*, 2019, pp. 27 ss., anche per la bibliografia ivi riportata.

¹³ V. PARISIO, *La funzione consultiva nella dinamica procedimentale*, in M.A. Sandulli, (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2017, p. 804.



Nello specifico, si deve osservare che sebbene si ritenga che ci si rivolga all'Avvocatura dello Stato nel suo insieme e non al singolo avvocato dello Stato, perché il parere è reso dall'Avvocatura previo esperimento di un "procedimento complesso che passa attraverso fasi specifiche di competenza funzionale di più organi distinti l'uno dall'altro"¹⁴, la responsabilità erariale resta personale, come tale, riconducibile soltanto agli avvocati firmatari del parere.

In sede consultiva¹⁵, potrebbe integrare danno erariale la redazione di un parere reso in contrasto con indirizzi giurisprudenziali - e non solo domestici - consolidati dal quale origini un esborso o un contenzioso foriero di soccombenza onerosa.

L'Avvocatura dello Stato, nella formulazione del parere dovrebbe essere obbligata - in maniera più puntuale di quanto ciò sia imposto agli avvocati del libero foro, per il richiamato ruolo istituzionale - di palesare tutti gli elementi di valutazione necessari e le indicazioni opportune allo scopo di permettere all'amministrazione richiedente di adottare una decisione consapevole, a seguito di un ponderato e ragionevole apprezzamento dei rischi e dei vantaggi insiti nelle scelte che il parere potrebbe orientare¹⁶.

Qualora l'Avvocatura dello Stato ometta di prospettare tutte le questioni di fatto e di diritto rilevanti e funzionali all'assunzione di una decisione consapevole di carattere giudiziario, si potrebbe ipotizzare l'insorgere di responsabilità contabile¹⁷ - qualora siano integrate le condizioni oggettive e soggettive così come ridisegnate dalla riforma¹⁸ - proprio in considerazione della più volte menzionata alta qualificazione tecnica che dovrebbe permeare in modo ininterrotto l'attività istituzionale dell'Avvocatura dello Stato.

In tale contesto, il giudizio contabile non dovrebbe arrestarsi a una valutazione meramente formale dell'attività consultiva resa, ma dovrebbe verificare se il parere reso abbia effettivamente permesso all'amministrazione rappresentata di compiere una scelta informata e razionalmente orientata, anche in ragioni di alcuni indici, tra i

¹⁴ In questi termini, O. FIUMARA, E. FIGLIOLIA, *Il procedimento di formazione dei pareri dell'Avvocatura dello Stato*, in *Rass. Av. St.*, 2003, p. 3 ss.

¹⁵ Anche se correlata alla responsabilità penale da attività consultiva resa dall'Avvocatura dello Stato, si rinvia all'analisi condotta da M. GRECO, M. GERARDO, *Funzione consultiva e responsabilità penale*, in *Rass. Avv. St.*, 2021, pp. 51 ss., 56

¹⁶ Si v. i principi espressi da Cass., sez. III, ordinanza 9 gennaio 2025, n. 475, non è sufficiente, nel determinare una responsabilità nei confronti dell'avvocato, la mera dimostrazione di un'omissione processuale. La responsabilità dell'avvocato - ma si ritiene di poter estendere le riflessioni ad avvocati e procuratori dello Stato - prevede il riscontro del c.d. danno conseguenza, un pregiudizio patrimoniale subito, direttamente collegato all'errore professionale.

¹⁷ Cfr., anche se si tratta di scritto non recente, V. TENORE, *Liti temerarie dell'Amministrazione finanziaria, danno erariale e responsabilità dei funzionari dell'Amministrazione*, in *Rass. Trib.*, 1998, pp. 1048 ss., 1055; in tema, cfr. Corte conti, Trentino Alto-Adige, sez. giurisd., sentenza 16 giugno 2018, n. 18, in tema di responsabilità da lite temeraria qualora vi sia coscienza nell'infondatezza della domanda o si riscontri difetto della normale diligenza per l'acquisizione di detta conoscenza da parte dell'avvocatura.

¹⁸ Su cui si v. *infra* par. 3 ss.



quali le competenze detenute dell'amministrazione per la questione oggetto di parere o la complessità della vicenda.

Decisiva, in tal senso, appare infatti la riflessione¹⁹, in base alla quale l'accertamento e la valutazione del parere deve essere affidato a indicatori esterni, tra i quali la autorevolezza e la composizione del soggetto chiamato a renderlo.

La responsabilità erariale, pertanto, non discenderebbe unicamente dall'erroneità o dalla genericità della soluzione giuridica in sé, bensì dall'eventuale carenza informativa o dall'omissione di profili rilevanti idonei a ricadere in modo influente sull'esito decisionale.

Un'altra ipotesi, seppur peculiare, si configura, in termini particolarmente problematici, allorché l'Avvocatura dello Stato qualifichi come onerosa l'attività consultiva che è invece istituzionalmente tenuta a rendere, in ragione della ritenuta, e qualificata come tale dalla stessa Avvocatura, particolare complessità della questione sottoposta. La complessità tecnica o sistematica dell'affare, infatti, non vale di per sé a indurre un mutamento della natura del *munus* consultivo, che rientra nel nucleo essenziale delle attribuzioni dell'organo e deve essere assolto nell'ambito delle risorse pubbliche già assegnate.

La pretesa remunerazione aggiuntiva potrebbe, pertanto, integrare un'ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile per indebito esborso di denaro pubblico e, al contempo, determinare un pregiudizio all'immagine della pubblica amministrazione, poiché incide sul prestigio e sull'autorevolezza dell'istituzione.

In definitiva, può ritenersi che sindacato della Corte dei conti, per non esorbitare il limite della insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali, debba tenere conto dell'autonomia tecnica della funzione consultiva (appunto assimilabile alla "discrezionalità") e della funzione "consultiva" (e non di co-decisione) esercitata.

In questa prospettiva, il parere potrebbe svolgere funzione anticipatoria e deflattiva anche rispetto a successive e future ipotesi di responsabilità erariale; si potrebbe trattare di un'efficacia preventiva e duratura, poiché l'attività consultiva resa dall'Avvocatura dello Stato si inserisce in una trama relazionale stabile con la pubblica amministrazione, caratterizzata da continuità di interlocuzione.

Si pone così una questione delicata, ossia se e in quale misura l'affidamento maturato dall'amministrazione, nel tempo, sulle indicazioni dell'Avvocatura possa incidere sulla valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativo-contabile.

2.2 Autonomia della funzione difensiva e responsabilità erariale: i confini del sindacato contabile

La responsabilità contabile dell'Avvocatura dello Stato, ove ricollegata alle scelte

¹⁹ C. BARBATI, *L'attività*, cit., 33.

giudiziarie e alla conduzione del contenzioso in senso stretto, si iscrive intuitivamente in una dimensione di articolata rilevanza ordinamentale.

È necessario, infatti, collocare l'analisi della ricerca di una misurata composizione tra la più volte citata indipendenza della funzione difensiva nel suo complesso e delle singole scelte difensive e l'esigenza primaria di tutela dell'amministrazione rappresentata e, quindi, in via mediata, dell'erario.

La conduzione dell'attività processuale statale assume il valore di espressione qualificata di servizio diretto all'interesse finanziario pubblico, da perseguire nel rispetto dei canoni di prudenza e diligenza propri dell'azione difensiva²⁰.

Giova alla presente trattazione una ricostruzione sistematica di tipologie di controversie idonee a offrire una chiave di lettura non episodica della materia, ma funzionale all'individuazione dei criteri di valutazione e principi propri della giustizia contabile.

Da tale ricostruzione possono trarsi indicazioni di ordine generale, utili a delineare i confini e le condizioni di configurabilità della responsabilità amministrativo-contabile dell'Avvocatura dello Stato, con specifico riguardo alle scelte processuali che incidono potenzialmente sull'interesse pubblico finanziario.

In tale prospettiva, assumono un particolare rilievo le ipotesi di contenziosi insorti nell'ambito di rapporti contrattuali relativi alla gestione di attività²¹ o servizi di interesse generale²², nei quali si prospetti l'ipotesi di prendere considerazione, per l'amministrazione e quindi per l'Avvocatura dello Stato che la rappresenta in giudizio, la possibilità di ricorrere a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e, in particolare, all'arbitrato²³.

²⁰ Cfr., per l'incidenza sul regime giuridico nel suo complesso, L. ZAPPALÀ, *Lo statuto "speciale" degli avvocati di enti pubblici: legge, regolamentazione unilaterale, contrattazione collettiva e contrattazione individuale*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2025, p. 91 ss.

²¹ Cfr. P. BRAMBILLA, *Il principio della relatività nella gestione dei servizi degli enti locali*, in M. Degni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, 2022, p. 534 ss.

²² Corte conti, Calabria, sez. giur., sentenza 20 novembre 2025, n. 283, si può riferire una recente vicenda, idonea a offrire una chiave di lettura concreta e non episodica della materia, poiché consente di mettere in luce i criteri di imputazione della responsabilità in rapporto alle scelte processuali adottate. Il contenzioso trae origine dalla stipula di una convenzione per la progettazione, costruzione e gestione del sistema integrato dei rifiuti solidi urbani della regione tra il commissario delegato per l'emergenza ambientale e la ATI, confluita successivamente in una società di progetto. La convenzione era prima integrata con un atto aggiuntivo, per la difficoltà nella individuazione dei siti ed era poi attivata, ad opera della stessa società di progetto, una procedura di arbitrato in ragione dell'impossibilità di realizzare gli impianti di trattamento dei rifiuti in ragione dell'impossibilità di realizzare gli impianti di trattamento rifiuti, in ragione della reiterata variazione, da parte dell'amministrazione dei siti scelti.

²³ Corte conti, Calabria, sez. giur., 20 novembre 2025, n. 283, cit., a seguito dell'insorgere di un contenzioso, in materia di gestione del sistema integrato dei rifiuti, intercorso tra l'amministrazione e una società di progetto, per quest'ultima attivava la procedura di arbitrato in ragione dell'impossibilità di eseguire il contratto, al fine di ottenere la risoluzione del contratto e risarcimento a titolo di danno. Tale domanda arbitrale era notificata alla presidenza del Consiglio, che consentiva all'Avvocatura generale dello Stato di evidenziare l'infondatezza delle pretese del soggetto privato, sulla base di diverse argomentazioni.

La scelta operata dalla difesa statale di ricorrere o meno a tali strumenti alternativi potrebbe avere un proprio peso, sul piano contabile, in quanto si tratta di una decisione potenzialmente idonea a determinare conseguenze economiche pregiudizievoli²⁴.

La valutazione della condotta difensiva si renderebbe necessaria, in primo luogo, in sede di verifica della sussistenza di un titolo giuridico che legittimi la competenza del collegio arbitrale a decidere la controversia.

Qualora il contenzioso origini nel corso dell'erogazione di un servizio pubblico, si pone, infatti, la questione della corretta individuazione del giudice naturale e dei limiti alla possibilità di devoluzione a collegi arbitrali. In tale contesto, l'eventuale mancata deduzione dell'incompetenza dell'organo arbitrale o della sua irregolare costituzione da parte dell'Avvocatura dello Stato può assumere rilievo ai fini della responsabilità amministrativo-contabile, ove si traduca in un pregiudizio patrimoniale per l'amministrazione.

Un'indicazione decisiva in tal senso, specie sul perimetro dell'elemento soggettivo, si può rinvenire proprio nel comma 1, l. 7 gennaio 2026, n. 1 che prevede che la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo, tra le altre, proprio nelle ipotesi di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, tra i quali devono ricomprendersi gli avvocati e i procuratori dello Stato. In secondo luogo, devono essere presi in considerazione i profili attinenti alla validità degli atti negoziali posti a fondamento del rapporto controverso, con particolare riferimento alla titolarità dei poteri di rappresentanza in capo ai soggetti che hanno proceduto alla loro sottoscrizione. La mancata o insufficiente valorizzazione, in sede processuale, di vizi afferenti alla legittimazione negoziale potrebbe incidere sulla complessiva tenuta della difesa pubblica e configurare un indice sintomatico di gestione non diligente della funzione difensiva.

Da ultimo, si tratterebbe di valutare gli ulteriori elementi connessi alla specificità delle vicende negoziali, quali l'esercizio di facoltà unilaterali previste dal contratto e l'emersione di condotte inadempienti imputabili alle controparti²⁵. Anche tali profili,

²⁴ Corte conti, Calabria, sez. giur., 20 novembre 2025, n. 283, cit., si deduceva, in primo luogo, l'assenza di titolo giuridico del collegio arbitrale per decidere la controversia, poiché si sarebbe trattato di un servizio pubblico, come tale, rientrante nella giurisdizione del giudice amministrativo e, poiché, tale organo arbitrale era, peraltro, costituito in violazione delle previsioni di cui alla l. 11 febbraio 1994, n. 109. In secondo luogo, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, la convenzione e l'atto aggiuntivo erano invalidi poiché sottoscritti da un soggetto privo del potere di rappresentanza, in luogo dell'unico soggetto, che nel caso in questione, sarebbe stato legittimato a farlo. Da ultimo, erano dedotte ragioni correlate alla specificità della questione, tra le quali l'avvenuto esercizio del diritto di recesso da parte del privato e inadempimenti contestati alla stessa società di progetto.

²⁵ Corte conti, Calabria, sez. giur., 20 novembre 2025, n. 283, cit., il collegio arbitrale accoglieva, in parte, la domanda attorea e condannava l'amministrazione, a partire dalla questione preliminare della sussistenza della giurisdizione dello stesso organo arbitrale, in ragione di una clausola compromissoria.



pur rientranti nel merito del rapporto, assumono incidenza nel giudizio contabile nella misura in cui la loro mancata o inadeguata deduzione abbia inciso in maniera determinante sull'esito del contenzioso e, pertanto, sulla tutela dell'interesse pubblico finanziario²⁶.

La responsabilità contabile dell'Avvocatura dello Stato²⁷ si configurerebbe, a titolo di esempio, qualora la condotta della difesa possa compromettere direttamente l'esito della controversia, come potrebbe accadere nelle ipotesi di subentro tra amministrazioni, nel contesto del quale la trasmissione delle informazioni e la ricognizione complessiva del contenzioso pendente a carico dell'Avvocatura dello Stato diventano imprescindibili.

La mancata comunicazione al soggetto subentrato integrerebbe un'ipotesi evidente di responsabilità erariale, proprio in ragione delle omissioni e, in generale, delle carenze organizzative idonee a produrre un danno effettivo, perché precluderebbe la possibilità di assumere una precisa e consapevole scelta circa l'eventuale riassunzione del giudizio.

La rilevanza contabile della condotta non discenderebbe dal merito delle opzioni difensive adottate o meno, ma dall'omissione di un comportamento dovuto, giuridicamente vincolato, funzionale a preservare il possibile esito positivo della controversia. La responsabilità erariale si collocherebbe, dunque, nella frattura del circuito informativo tra difensore pubblico e amministrazione titolare dell'interesse sostanziale²⁸.

Il danno erariale dedotto in giudizio assumerebbe, in questa prospettiva, la forma

²⁶ In termini generali, sui profili di immedesimazione organica, cfr. F.A. CHIAVES, F. ROLLA, *La successione tra enti e la responsabilità per fatti illeciti antecedenti la successione. Il caso dell'Ente Tabacchi Italiani*, in *Giur. it.*, 2007, p. 1665 ss., la successione tra amministrazioni pubbliche nei rapporti giuridici pendenti non si esaurisce in un mero fenomeno organizzativo, ma integra una successione *ex lege* che investe anche la titolarità dell'interesse pubblico sostanziale e processuale, con la necessità di garantire una continuità funzionale nella tutela dell'erario. In tale contesto, l'Avvocatura dello Stato opera come snodo istituzionale di raccordo, gravato da obblighi di informazione e leale cooperazione che trascendono la dimensione del singolo mandato difensivo; Corte conti, sez. giur.,

²⁷ Corte conti, Calabria, sez. giur., 20 novembre 2025, n. 283, cit., al passaggio in giudicato del lodo faceva seguito l'atto di pignoramento presso terzi. Si riferiva, nello specifico, che l'avvocato dello stato titolare del fascicolo nulla comunicava all'amministrazione subentrata, con la conseguenza che il giudizio non era riassunto e che il lodo passava in giudicato. Nelle more del giudizio di impugnazione presentato dalla società di progetto per la riforma parziale del lodo - nel quale era regolarmente costituita l'Avvocatura generale dello Stato - cessava il mandato dell'amministrazione commissariale in ragione della (presunta) cessazione della situazione emergenziale, con un automatico subentro nelle competenze e nelle funzioni e, soprattutto, in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi di un'altra amministrazione. Erano, pertanto, concrete difficoltà nell'attività ricognitiva del contenzioso pendente, ivi compreso quello analizzato in questa sede.

²⁸ Corte conti, Calabria, sez. giur., 20 novembre 2025, n. 283, cit., per quanto di interesse per la presente analisi, era azionato il giudizio di responsabilità nei confronti dell'avvocato dello Stato e, nello specifico, era contestato allo stesso di aver causato un ingente danno erariale all'amministrazione derivante dalla mancata riassunzione del giudizio per la riforma del lodo, che passava in giudicato con conseguente preclusione di ogni possibilità di ottenere riforma della pronuncia arbitrale sfavorevole per l'amministrazione.



della perdita di *chance* processuale²⁹, intesa come perdita di una concreta e qualificata possibilità di conseguire un risultato favorevole nel grado successivo di giudizio. La sua configurabilità presupporrebbe, infatti, un accertamento di tipo prognostico, volto a stabilire se, in assenza della condotta omissiva, l'amministrazione avrebbe potuto utilmente coltivare il grado di giudizio precluso in ragione della condotta della difesa statale con ragionevoli probabilità di successo³⁰.

Rilevano, a tal fine, sia la solidità delle censure che avrebbero potuto essere esaminate nel giudizio non proseguito, sia la presenza di provvedimenti giurisdizionali intermedi idonei a incidere sull'efficacia della decisione sfavorevole. La perdita della possibilità di far valere tali argomentazioni assume un proprio significato nella misura in cui risulti causalmente riconducibile alla condotta del soggetto investito della funzione difensiva.

Ulteriore profilo centrale nella valutazione della responsabilità concerne gli effetti processuali derivanti dalle ipotesi di mutamento soggettivo dell'amministrazione rappresentata, cui si è fatto cenno. In presenza di una successione tra enti, è prevista l'interruzione del giudizio e la possibilità della sua riassunzione, sicché la corretta gestione di tale fase assume importanza determinante ai fini della tutela dell'interesse erariale³¹.

In tale contesto, l'Avvocatura dello Stato ha il dovere di rendere edotta, in maniera tempestiva, l'amministrazione rappresentata circa il verificarsi dell'evento interruttivo e sulle possibili conseguenze processuali che ne derivano. Tale obbligo,

²⁹ Cass., sez. III, sentenza 19 novembre 2025, n. 30495, sull'esigenza di sviluppare un ragionamento controfattuale, al fine di ipotizzare quale sarebbe stato il decorso della causa in assenza dell'omissione imputata al difensore, anche se si tratta di avvocati dello Stato. L'eventuale danno originato da una condotta negligente deve costituire oggetto di un accertamento prognostico e, pertanto, l'affermazione della responsabilità erariale implicherebbe una valutazione circa il possibile esito favorevole, correlato alla diligenza, ma ovviamente non al merito, della linea difensiva intrapresa; Cass., sez. III, sentenza 24 ottobre 2017, n. 25112, tali principi sono pacificamente applicabili alla responsabilità amministrativo-contabile laddove venga contestata una condotta omissiva fondata sulla violazione degli obblighi e doveri di ufficio del pubblico dipendente, con l'effetto che la valutazione deve essere condotta sotto la scorta del criterio prognostico secondo la nota regola del più probabile che non ai fini della valutazione di tutti gli elementi costitutivi dell'illecito erariale contestato.

³⁰ Cfr. E. SANTORO, P. SANTORO, *Danno emergente da perdita di chance e lucro cessante per occasioni perdute (le chances)*, in *Riv. Corte conti*, 2007, p. 294 ss; Corte conti, Calabria, sez. giur., sentenza 20 novembre 2025, n. 283, cit., nello specifico era contestato un danno da perdita di *chance* processuale che troverebbe peraltro una propria consistenza nel giudizio prognostico sul buon esito del giudizio di appello estinto, in base a una lettura di quanto emerso nell'ordinanza cautelare di sospensione degli effetti del lodo arbitrale.

³¹ Corte conti, Calabria, sez. giur., sentenza 20 novembre 2025, n. 283, cit., la successione universale tra amministrazione commissariale e amministrazione ordinaria avrebbe interessato tutti i contenziosi pendenti e aveva, infatti, indotto il giudice d'appello a disporre l'interruzione del processo al fine di consentire il proseguimento e, pertanto, possibile la riassunzione del giudizio. Proprio in questa prospettiva, l'interruzione interviene qualora il procuratore ne renda nota la causa, poiché sussiste un dovere in capo all'Avvocatura generale dello Stato di comunicare tempestivamente l'evento interruttivo all'amministrazione rappresentata; in tema, anche se in termini molto più ampi, cfr. S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa dopo il decreto semplificazioni: alcune proposte de jure condendo*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, p. 295 ss., 306.

costituisce autonomo parametro di valutazione della diligenza professionale.

La violazione di tali doveri informativi assumerebbe incidenza propria qualora determini, ad esempio, la perdita della possibilità di riassumere il giudizio o, in ogni caso, impedisca di definire una consapevole e tempestiva strategia difensiva³², con conseguenti effetti pregiudizievoli per l'amministrazione.

La disciplina della successione ex art. 110 c.p.c. si intreccia con i doveri istituzionali dell'Avvocatura dello Stato, ponendo interrogativi circa l'estensione e la persistenza dell'obbligo di attivazione difensiva. Non è sufficiente una lettura meramente formale degli effetti processuali, ma si impone una valutazione sostanziale degli obblighi di diligenza³³.

La questione si colloca su un crinale delicato, poiché non appare sufficiente una lettura meramente formale degli effetti processuali della successione³⁴, ma si impone una valutazione sostanziale degli obblighi di diligenza che continuano, ininterrottamente, a gravare sul difensore pubblico statale.

Anche laddove i presupposti fattuali e giuridici che orientino una determinata linea difensiva siano già noti o acquisiti non potrebbe, infatti, ritenersi che l'Avvocatura dello Stato sia automaticamente esonerata dai doveri professionali funzionali alla salvaguardia dell'amministrazione rappresentata. La conoscenza del quadro fattuale non esaurisce, infatti, l'obbligo di attivazione, che comprende anche doveri di impulso processuale, informazione e coordinamento con l'amministrazione subentrante.

Il problema assume, pertanto, una dimensione eminentemente funzionale e ciò che

³² Corte conti, Calabria, sez. giur., sentenza 20 novembre 2025, n. 283, cit. nello specifico, si riteneva che le eccezioni presentate avrebbero trovato accoglimento per incompetenza degli arbitri e conseguente nullità del lodo, insussistenza di qualsiasi inadempimento colpevole del concedente per diverse condotte. Era inoltre, contestata all'Avvocatura dello Stato di non aver contattato l'amministrazione in seguito alla cessazione della gestione commissariale, né, soprattutto, di aver comunicato l'ordinanza di interruzione del processo, precludendo le possibilità di riassunzione. Si tratta di obblighi imposti dal codice deontologico forense, estensibili anche in capo agli avvocati dello Stato, relativi al dovere di informare l'amministrazione rappresentata di notifiche e comunicazioni ricevute. Per diversa ricostruzione, si deduceva l'insussistenza dell'ultrattività del mandato difensivo dell'Avvocatura dello Stato, poiché l'art. 1728 c.c., comma 1, sarebbe una norma di natura eccezionale che riguarda solo il mandato contrattuale e non quello *ex lege*. In base a tale premessa, l'ultrattività del mandato varrebbe solo nell'esclusivo interesse dell'amministrazione che ha smarrito la capacità giuridica e di agire, non nell'interesse del soggetto che gli succede. In definitiva, all'Avvocatura dello Stato era imputata la mancata e tempestiva comunicazione all'amministrazione rappresentata - che integra un dovere istituzionale - al fine di rendere edotta la stessa dell'intervenuta interruzione del processo, al fine di consentire la tempestiva riassunzione o, in ogni caso, di concordare la linea difensiva; si v., anche in questo caso in termini generali, M.C. RAZZANO, *Le vicende anomale del giudizio contabile*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, p. 655 ss., 701.

³³ Corte conti, Calabria, sez. giur., sentenza 20 novembre 2025, n. 283, cit., il nodo centrale della configurabilità della responsabilità contabile ruota intorno agli obblighi che incombono in capo al difensore a seguito dell'intervenuta successione nel processo ai sensi dell'art. 110 c.p.c.

³⁴ Cfr., per i profili attinenti al regime processuale della successione, D. DE CAROLIS, *Regole delle distanze tra costruzioni e la "prevenzione" dalle sopravvenienze*, in *Giur. it.*, 2022, p. 1692 ss.



rileva è se, in concreto, la condotta del difensore abbia contribuito a preservare o, al contrario, a compromettere le possibilità di difesa dell'amministrazione³⁵.

Il quadro si complica ulteriormente ove si consideri che, per l'ipotesi prospettata, il meccanismo dell'interruzione del processo, lungi dall'operare automaticamente, presuppone una scelta consapevole e attiva del difensore. Tale carattere dispositivo dell'istituto incide direttamente sulla valutazione della condotta dell'Avvocatura dello Stato, che è obbligata all'adozione di scelte processuali che potrebbero riflettersi in modo significativo sulla prosecuzione del giudizio e, quindi, sull'esposizione finanziaria dell'amministrazione.

Ne deriva che la configurabilità della responsabilità amministrativo-contabile non può essere esclusa sulla base di un'automatica cessazione degli obblighi difensivi, ma richiede una valutazione puntuale della condotta.

Graverebbe in capo all'Avvocatura dello Stato un dovere specifico, sia per la qualifica tecnica che caratterizza la difesa statale, sia in ragione del pregiudizio che l'eventuale inattività potrebbe arrecare all'amministrazione rappresentata, e quindi all'erario.

Si tratterebbe, per quanto di rilievo per il presente studio, che i doveri di un'adeguata consapevole gestione delle vicende processuali da parte dell'Avvocatura dello Stato integrerebbe uno specifico e indubitabile dovere di servizio che, se interpretato nell'ottica della responsabilità contabile, prescinderebbe dal rapporto che lega il difensore con il proprio rappresentato.

Il dato determinante potrebbe essere individuato, ancora una volta, nella tecnicità del rapporto che intercorre tra rappresentata e l'Avvocatura dello Stato, che imporrebbe una serie di doveri, anche di tempestività dell'adozione delle scelte processuali, non solo qualora le stesse possano determinare decadenze a cui sono correlate le relative e possibili conseguenze patrimoniali. Potrebbe essere valorizzata ai fini, infatti, l'inattività dell'Avvocato dello Stato che abbia tenuto una condotta omissiva, pur a fronte di specifici doveri di servizio, integrare un'ipotesi di grave negligenza.

L'analisi svolta consente di collocare la responsabilità erariale della funzione difensiva pubblica in una dimensione che trascende la singola fattispecie e investe direttamente l'assetto dei rapporti tra autonomia professionale e controllo giurisdizionale. La responsabilità contabile, quando viene in rilievo l'attività processuale dello Stato, non si atteggia come strumento di valutazione dell'esito o

³⁵ Corte conti, Calabria, sez. giur., sentenza 20 novembre 2025, n. 283, cit. in base a una lettura, anche se i fatti dai quali origina la necessità di seguire una specifica linea difensiva del processo siano noti, l'Avvocatura dello Stato non è esentata dai doveri professionali richiesti a tutela dell'amministrazione interessata. A supporto di tale tesi, si potrebbe rinviare un risalente indirizzo della Corte costituzionale, in base al quale l'interruzione del giudizio interviene solo se il procuratore di parte - in questa ipotesi, l'Avvocatura dello Stato - agisca, poiché la sopravvivenza della rappresentanza processuale dipende da una precisa scelta di parte.

della qualità tecnica della difesa, ma come criterio di verifica della tenuta del circuito istituzionale che presiede alla tutela dell'interesse finanziario pubblico.

In questa prospettiva, il giudizio di responsabilità della Corte dei conti si colloca lungo una linea di confine particolarmente sensibile, nella quale il rischio di un'indebita compressione dell'autonomia difensiva si confronta con l'esigenza, altrettanto inderogabile, di evitare che l'esercizio della funzione giudiziaria pubblica si traduca in una zona di sottrazione al controllo di legalità finanziaria. La responsabilità erariale assume così una valenza eminentemente ordinamentale, quale strumento di emersione delle disfunzioni che incidono sulla capacità dello Stato di presidiare i propri interessi in sede giurisdizionale. Resta, tuttavia, aperta la questione dei criteri attraverso i quali delimitare, in modo non arbitrario, l'area del sindacabile rispetto a quella riservata all'autonomia tecnica della difesa pubblica.

La tensione tra queste due esigenze, lungi dall'essere risolta in via definitiva, sembra destinata a riproporsi ogniqualvolta l'attività processuale dello Stato venga in rilievo quale possibile fonte di pregiudizio erariale, ponendo il giudice contabile dinanzi al compito, sempre rinnovato, di misurare l'equilibrio tra responsabilità e indipendenza della funzione difensiva.

3. L'assimilazione della responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato alla responsabilità dei magistrati

Rispetto al quadro normativo e giurisprudenziale descritto nei precedenti paragrafi, la riforma n.1 del 2026 ha inciso sulla materia della responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato³⁶ in una duplice prospettiva: da un lato "mediante l'estensione della disciplina di cui alla l. n. 117/1988 (relativa al "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati"³⁷), per quanto concerne la responsabilità civile per danni arrecati a terzi nell'esercizio delle funzioni; dall'altro, mediante l'estensione dei soli "principi" di cui alla predetta l. n. 117/1988, "ivi compresi i limiti dettati dall'art. 8 comma 3", anche alla responsabilità per danno erariale degli avvocati e procuratori dello Stato.

Se ne ricava che l'art. 5 della l. n. 1/2026, pur contenuto all'interno di una riforma dichiaratamente relativa alla Corte dei conti e alla responsabilità amministrativa,

³⁶ Si v. art. 5, comma 1, della l. n. 1/2026 di modifica dell'art. 19 della l. n.103/1979, ai sensi del quale "La responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato è disciplinata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, i cui principi, ivi compresi i limiti dettati dall'articolo 8, comma 3, della predetta legge, si applicano anche alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20".

³⁷ Legge 13 aprile 1988, n. 117 recante "Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati". La legge n.117/1988 è stata modificata dalla Legge 27 febbraio 2015, n. 18 "al fine di rendere effettiva la disciplina che regola la responsabilità civile dello Stato e dei magistrati, anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" (v. art. 1). Per un'analisi approfondita del testo previgente della legge n. 117/1988 e dei relativi di profili di "incompatibilità europea" si v. M.A. SANDULLI, *Riflessioni sulla responsabilità civile per le violazioni di legge commesse dagli organi giudiziari*, in *Dir. soc.*, 2012, p. 385 ss.



riguarda, in realtà, anche la responsabilità civile degli avvocati e procuratori dello Stato per danni cagionati a terzi nell'esercizio delle loro funzioni³⁸ (difensiva, consultiva, di predisposizione di atti di transazione, di preparazione di contratti, nonché di espressione di pareri³⁹). A tale forma di responsabilità, nei limiti del presente contributo, devono essere dedicate alcune sintetiche e preliminari considerazioni.

La scelta del legislatore è stata quella di estendere, *sic et simpliciter*, a tale categoria di soggetti, le previsioni contenute nella l. n. 117/1988 e ss. mm. ii. Prima della riforma, in mancanza di puntuali disposizioni normative, il regime di responsabilità civile per danni cagionati nell'esercizio delle funzioni degli avvocati e procuratori dello Stato doveva ritenersi attratto nel regime generale di responsabilità dei pubblici funzionari⁴⁰ che trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 28 della Costituzione che riconosce espressamente la responsabilità (penale, amministrativa e anche) civile del pubblico impiegato per gli atti compiuti in violazione dei diritti e la relativa (con riferimento alla responsabilità civile) estensione allo Stato (o agli enti pubblici). Il d.P.R. n. 3/1957⁴¹ (recante, come noto, il "*Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato*") al suo art. 22 (relativo alla responsabilità verso i terzi), prevede la responsabilità personale del funzionario pubblico che abbia arrecato nell'esercizio delle sue funzioni un danno ingiusto a terzi; all'art. 23 si specifica che "*È danno ingiusto, agli effetti previsti dall'art. 22, quello derivante da ogni violazione dei diritti dei terzi che l'impiegato abbia commesso per dolo o per colpa grave*" e che "*La responsabilità personale dell'impiegato sussiste tanto se la violazione del diritto del terzo sia cagionata dal compimento di atti od operazioni, quanto se la detta violazione consista nella omissione o nel ritardo ingiustificato di atti od operazioni al cui compimento l'impiegato sia obbligato per legge o per regolamento*".

Alla luce del quadro normativo generale in materia di responsabilità civile dei pubblici impiegati, l'avvocato o il procuratore dello Stato avrebbe dovuto rispondere

³⁸ L'art. 5 primo periodo della l. n. 1/2026 – introdotto dalla Camera in sede di lavori parlamentari e non presente nella versione originaria del disegno di legge – appare come disposizione stravagante rispetto all'oggetto e alle finalità della legge n.1/2026: non si tratta, infatti, di una norma relativa alla responsabilità amministrativa e per danno erariale, né di modifica della l. n.20/1994, né in qualche modo riconducibile alla Corte dei conti.

³⁹ Per le funzioni svolte dagli avvocati e procuratori dello Stato, si veda la l. n. 1611/1933 e, in particolare, l'art. 13.

⁴⁰ Secondo la giurisprudenza amministrativa l'inserimento dell'Avvocatura dello Stato nell'organizzazione dell'apparato dello Stato, con la sua natura di ufficio pubblico, implica l'applicazione dei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione, rapportati alla caratterizzazione di "*un servizio organizzato unitariamente, per quanto articolato territorialmente, per fornire consulenza e assistenza contenziosa alle amministrazioni dello Stato e alle altre che se ne avvalgono*": in questo senso Consiglio di Stato, sez. V, ordinanza 2 luglio 2018, n. 4046.

⁴¹ Si rammenta che agli avvocati e procuratori dello Stato non trova applicazione il TUPI (v. art. 3 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001). In quanto, tuttavia, pubblici impiegati e ferme restando le previsioni speciali previste dal relativo ordinamento, trovano applicazione nei confronti dei soggetti in regime "di pubblico impiego non privatizzato", le disposizioni di cui al d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3..



dai danni cagionati a terzi nell'esercizio delle funzioni, sotto il profilo soggettivo, soltanto per dolo o colpa grave e, sotto il profilo oggettivo, per danni derivanti sia dal compimento di atti od operazioni, sia da omissioni o da ritardo ingiustificato di atti od operazioni. L'azione risarcitoria, in mancanza di norme processuali *ad hoc*, avrebbe potuto essere esperita direttamente nei confronti dell'avvocato o procuratore dello Stato, ovvero dello Stato solidalmente responsabile ricorrendone i relativi presupposti⁴², secondo le ordinarie regole civilistiche. Tenuto conto della peculiarità delle funzioni esercitate, detta responsabilità avrebbe dovuto essere valutata secondo i parametri che si applicano generalmente anche agli avvocati del libero foro (rispetto ai quali gli avvocati di Stato si differenziano non già per le funzioni svolte, ma per la peculiarità della parte e degli interessi rappresentati)⁴³.

Ad esempio, la giurisprudenza in materia (in mancanza di precedenti puntuali rinvenuti quanto alla responsabilità civile degli avvocati e procuratori dello Stato), ha chiarito che in tema di responsabilità professionale dell'avvocato, l'imperizia del professionista è configurabile allorché questi ignori o violi precise disposizioni di legge ovvero erri nel risolvere questioni giuridiche prive di margine di opinabilità, mentre la scelta di una determinata strategia processuale può essere foriera di responsabilità, purché la sua inadeguatezza al raggiungimento del risultato perseguito dal cliente sia valutata (e motivata) dal giudice di merito *ex ante* e non *ex post*, sulla base dell'esito del giudizio, restando comunque esclusa in caso di questioni rispetto alle quali le soluzioni dottrinali e/o giurisprudenziali presentino margini di opinabilità (in astratto o con riferimento al caso concreto) tali da rendere giuridicamente plausibili le scelte difensive compiute dal legale, ancorché il giudizio si sia concluso con la soccombenza del cliente⁴⁴. La riforma n.1/2026 incide su tale regime generale di responsabilità, attraverso l'estensione agli avvocati e procuratori dello Stato, della disciplina della responsabilità civile dei magistrati, ossia di tutte le previsioni (nei limiti di compatibilità, come si chiarirà subito⁴⁵) contenute nella l. n.

⁴² Cfr. art. 22 del d.P.R. n. 3/1957.

⁴³ Si v. Consiglio di Stato, sez. IV, sentenza 1° febbraio 2012, n. 486, secondo cui "è evidente che i compiti e i contenuti tipici della medesima [Avvocatura dello Stato] non si differenziano dall'esperienza professionale forense, salvo che per la natura pubblica dei soggetti patrocinati, che sono chiaramente diversificati dall'attività di *jus dicere*, in posizione di sintesi e valutazione imparziale delle contrapposte pretese delle parti".

⁴⁴ *Ex multis*, Cass. civ., sez. III, sentenza 20 marzo 2025, n. 7462, la limitazione della responsabilità civile dell'avvocato (e quindi anche dell'avvocato o procuratore dello Stato) alle sole ipotesi di dolo o colpa grave è comunque, anche sotto il profilo civilistico, la conseguenza della peculiare natura dell'attività svolta *ex artt.* 1176 e 2236 c.c., salvo che la prestazione posta in essere non avesse implicato la soluzione di problemi tecnici di particolari difficoltà.

⁴⁵ La l. n. 117/1988 in quanto relativa alla responsabilità dei magistrati, contiene previsioni conformate alla natura giurisdizionale delle funzioni svolte dal potere giudiziario: dette disposizioni sono ontologicamente inapplicabili alla diversa funzione svolta dagli avvocati e procuratori dello Stato. Sicché, anche in mancanza di una espressa clausola normativa che limiti l'applicazione delle norme "in quanto compatibili", necessariamente l'interprete è chiamato a verificare, in concreto, detta compatibilità.



117/1988.

Si impone una ricostruzione, seppur per punti, delle implicazioni derivanti da una simile assimilazione.

In primo luogo, in ragione di quanto previsto all'art. 2, comma 1 della l. n. 117/1988, la responsabilità civile degli avvocati e procuratori dello Stato per danno ingiusto derivante da un comportamento, atto o provvedimento commesso con dolo o colpa grave ovvero per "diniego di giustizia" (da interpretarsi come omissione di atti difensivi o consulenziali doverosi), al pari di quella dei magistrati, ha oggi natura di responsabilità indiretta, non essendo ammessa l'azione nei confronti dell'avvocato o procuratore, ma solo dello Stato (ferma restando la rivalsa).

In secondo luogo, fatti salvi i casi tipizzati di colpa grave (commi 3 e 3 bis dell'art. 2 della l. n. 117/1988) e i casi di dolo, nell'esercizio delle funzioni degli avvocati e procuratori dello Stato non può dar luogo a responsabilità l'attività di interpretazione delle norme o di valutazione del fatto (quanto invece all'attività di valutazione delle prove, locuzione contenuta nel comma 2 dell'art. 2 della l. n. 117/1988, essa afferisce tipicamente all'attività giudiziaria e non pare estensibile all'attività dell'avvocato e procuratore dello Stato che è tipicamente difensiva o consulenziale).

In terzo luogo, costituisce colpa grave la *"violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento"*, mentre non è per definizione applicabile agli avvocati e procuratori dello Stato il caso *"dell'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione"* (comma 3, art. 2, l. n. 117/1988).

In quarto luogo, ai fini della valutazione della natura manifesta della violazione (e, quindi, della colpa grave) si deve tenere conto *"del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza"*, mentre non può trovare applicazione alla responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato la *"mancata osservanza dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267, terzo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'unione europea"* (trattandosi, ovviamente, di potere/dovere del giudice nazionale di ultima istanza).

In quinto luogo, non appare in sé applicabile alla responsabilità civile degli avvocati e procuratori dello Stato il "diniego di giustizia" di cui all'art. 3 della l. n. 117/1988, in quanto fattispecie tipicamente afferente all'esercizio della funzione di *ius dicere*: in via interpretativa, tuttavia, si potrebbe ritenere che il "diniego di giustizia", là dove applicato a tale categoria di soggetti, coincida in realtà con l'omissione o il ritardo rispetto ad atti del proprio ufficio, analogicamente a quanto già disposto dall'art. 25 del d.P.R. n. 3/1957 in relazione all'omissione di atti o di operazioni, al cui



compimento l'impiegato pubblico sia obbligato⁴⁶.

Sotto il profilo processuale, l'azione di danno deve essere proposta contro lo Stato e competente è il tribunale del capoluogo del distretto della corte d'appello, da determinarsi a norma dell'art. 11 c.p.p. (cfr. art. 4, co. 1). Quanto alla regola del previo esaurimento dei mezzi di impugnazione, di cui all'art. 4 co. 2 della l. n. 117/1988, essa è chiaramente pensata per l'errore giudiziario commesso dal giudice nella sentenza o nel provvedimento cautelare o sommario e non è, pertanto, agevolmente applicabile anche al caso di responsabilità civile degli avvocati e procuratori dello Stato (che potrebbe variamente derivare dall'esercizio delle funzioni consultive o difensive). In realtà, con riferimento all'ipotesi di danni derivanti dall'esercizio della funzione difensiva degli avvocati e procuratori dello Stato, si potrebbe ipotizzare, in applicazione della regola di cui al co. 2 dell'art. 4 della l. n. 117/1988, che qualora "l'errore" o "l'omissione" riguardi un giudizio o un procedimento giudiziario, fintanto che sono pendenti i termini per l'impugnazione e, quindi, l'errore è sanabile, non sarebbe ammessa l'azione risarcitoria.

Altresì problematica è l'individuazione del *dies a quo* del termine di decadenza di tre anni per l'esercizio dell'azione di danno di cui alla l. n. 117/1988: la locuzione "*dal momento in cui l'azione è esperibile*" è, difatti, calibrata sulla regola del previo esaurimento dei mezzi di impugnazione che, come detto, è solo parzialmente applicabile al caso di specie. In via residuale, potrebbe applicarsi la regola di cui al comma 3 del medesimo art. 4, ai sensi del quale "*L'azione può essere esercitata decorsi tre anni dalla data del fatto che ha cagionato il danno se in tal termine non si è concluso il grado del procedimento nell'ambito del quale il fatto stesso si è verificato*"; ovvero, in caso di illeciti omissivi, potrebbe trovare applicazione la regola di cui al comma 4, secondo cui l'azione deve essere proposta entro tre anni "*dalla scadenza del termine entro il quale il magistrato (rectius l'avvocato o procuratore di Stato) avrebbe dovuto provvedere sull'istanza*".

Quanto alla rivalsa, l'art. 7 della l. n. 117/1988 obbliga lo Stato, entro due anni dal risarcimento del danno, ad esercitare la relativa azione in caso di "diniego di giustizia", ovvero nei casi in cui "*la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea ovvero il travisamento del fatto o delle prove, di cui all'articolo 2, commi 2, 3 e 3-bis, sono stati determinati da dolo o negligenza inescusabile*". Ne deriva che, rispetto all'azione diretta nei confronti dello Stato, il legislatore ha subordinato la rivalsa nei confronti del singolo soggetto ai casi di dolo o negligenza inescusabile: tale ultimo concetto è analogo a quello utilizzato dal legislatore nel testo originario della legge n. 117/1988 per delimitare i casi tassativi di colpa grave e più ristretto, in

⁴⁶ Si rammenta che ai sensi dell'art. 25 del d.P.R. n. 3/1957, l'omissione deve essere fatta constare da chi vi abbia interesse mediante diffida. Decorsi inutilmente trenta giorni dalla notificazione della diffida, l'interessato può proporre l'azione di risarcimento dei danni che si siano già verificati in conseguenza dell'omissione o del ritardo.

termini di condotta rilevante, rispetto a quello di inescusabilità, oggi contenuto all'art. 2 comma 3 *bis* della l. n. 117/1988 ss. mm. ii.⁴⁷. Inoltre, ai sensi dell'art. 8 comma 3 e fatti salvi i casi di dolo, la misura della rivalsa non può superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito dall'avvocato o procuratore dello Stato al tempo in cui l'azione di risarcimento è proposta.

Dalla ricostruzione svolta, si deduce che, rispetto al "regime generale di responsabilità civile" dei pubblici funzionari di cui al d.P.R. n. 3/1957, l'applicazione delle regole speciali di cui alla l. n. 117/1988 ss. mm. ii., assume rilievo in relazione ai seguenti profili: (a) alla natura indiretta della responsabilità, non potendo il danneggiato agire nei confronti del singolo, bensì solo dello Stato, a pena di improponibilità/inammissibilità dell'azione⁴⁸; (b) al termine per l'esercizio dell'azione, non di prescrizione generale, ma di decadenza triennale; (c) alla tipizzazione delle ipotesi di colpa grave e alla c.d. "clausola di salvaguardia", essendo esclusa la responsabilità per attività di interpretazione delle norme e di valutazione dei fatti, ferme restando le fattispecie di colpa grave come enucleate nei commi 3 e 3 bis dell'art. 2; (d) alla previsione della rivalsa limitata sia sotto il profilo oggettivo (non vi è, difatti, una perfetta coincidenza tra i casi di responsabilità dello Stato e quelli del giudice/avvocato di Stato in sede di rivalsa), sia sotto il profilo quantitativo, trovando applicazione il tetto di cui all'art. 8 comma 3 della l. n. 117/1988.

3.1. Il rinvio ai "principi" della l. n. 117/1988 ai fini dell'azione di responsabilità per danno erariale

Mentre in relazione alla responsabilità civile degli avvocati e procuratori dello Stato la scelta del legislatore è stata quella di una integrale estensione della disciplina della l. n. 117/1988 dedicata ai magistrati anche a tale categoria di soggetti, diversa è la tecnica normativa utilizzata in relazione alla diversa fattispecie di responsabilità per danno erariale. Difatti, ai sensi dell'art. 5 co. 1 della l. n. 1/2026, alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti ai sensi della l. n. 20/1994 nei confronti dell'avvocatura dello Stato, si applicano (solo) i *principi* di cui alla legge n. 117/1988, *ivi compresi i limiti dettati dall'art. 8 comma 3 della predetta legge*.

Alla luce della formulazione letterale della norma, occorre chiedersi (i) se e quali siano i "principi" della legge sulla responsabilità civile dei magistrati, applicabili alla responsabilità per danno erariale; (ii) se abbia un qualche significato, a seguito della tipizzazione delle ipotesi di colpa grave ex art. 1 della l. n. 20/1994 come novellato

⁴⁷ Cfr. F. FERRARO, *Noterelle sulla recente prassi interna in tema di responsabilità risarcitoria dello Stato per violazione del diritto dell'Unione*, in DPCE, 2017, p. 8874; F. ELEFANTE, *La responsabilità civile dei magistrati: recenti novità*, in Nomos, 2016, pp. 25-28.

⁴⁸ Cfr. Cass. civ., Sez. un., sentenza 9 marzo 2020, n. 6690.



dalla legge n. 1/2026, il rinvio ai “principi” della l. n. 117/1988, ovvero se l’unico significato da attribuire alla norma sia in realtà quello del rinvio al limite della rivalsa di cui all’art. 8 comma 3 della l. n. 117/1988.

Quanto al primo profilo, dalla ricostruzione effettuata *supra* par. 3, si ricava che la l. n. 117/1988 non è una legge che contiene “principi”, bensì regole⁴⁹ di natura sostanziale (quali quelle che limitano la responsabilità al dolo e colpa grave, mediante una tipizzazione delle ipotesi rilevanti⁵⁰, ovvero quelle che prevedono limiti quantitativi alla rivalsa) o processuale (quali quelle relative all’azione diretta contro lo Stato, alla competenza del giudice, ai termini di decadenza, all’azione di rivalsa). In assenza di principi espressi ricavabili dal testo della legge, il riferimento ai “principi” contenuto all’art. 5 della l. n. 1/2026, impone comunque un ulteriore sforzo interpretativo: ossia quello di verificare se siano ricavabili dalla legge 117/1998 dei principi (inespressi)⁵¹ e quali.

La legge n.117/1988 disciplina la responsabilità dei magistrati nella ricerca di un delicato punto di equilibrio tra responsabilità (ex art. 28 Cost.) e garanzia di indipendenza strutturale e funzionale della magistratura (artt. 101 e 113 Cost.). Si tratta, in altri termini, di una legge che - con riferimento a tale categoria di soggetti e tenuto conto delle peculiari garanzie preposte a tutela dell’ordine giudiziario dalla Costituzione -, prevede regole dirette ad assicurare una attenuazione di tale responsabilità⁵². Se un “principio” è quindi ricavabile implicitamente dalla legge, esso sembra essere quello della attenuazione della responsabilità laddove vengano in rilievo peculiari esigenze di tutela della indipendenza e imparzialità della funzione. Una simile attenuazione della responsabilità è, ovviamente, declinata nel testo normativo in regole puntuali (sostanziali e processuali) alcune ontologicamente non applicabili (seppur espressione del principio anzidetto) alla responsabilità erariale degli avvocati e procuratori dello Stato.

Tale ultima considerazione introduce l’analisi del secondo profilo. Andando per ordine, dal tenore letterale dell’art. 5 della l. n. 1/2025 sembrerebbe ricavarsi che tra i “principi” della legge 117/1988, rientrerebbe il limite di cui all’art. 8 comma 3 della l. 117/1988, ossia la previsione secondo la quale la

⁴⁹ Non è possibile in questa sede dare conto di una tematica sconfinata quale quella dell’evoluzione, del dibattito e delle diverse teorie relative alla distinzione tra principi, regole e clausole generali. La dottrina converge, anche in ragione del consolidamento progressivo di tali concetti, pur nelle sfumature e diversità rinvenibili nella teoria generale del diritto, nel senso che mentre i “principi” operano quale criterio di lettura dell’intera disciplina e sono in qualche modo sottesi all’impianto ordinamentale, le clausole generali integrano la norma rimettendone la definizione ad una competenza diversa, mentre le regole esauriscono integralmente la fattispecie: su tale distinzione, si rinvia al recente e fondamentale contributo di N. Lipari, *Regole, clausole generali, principi*, in Riv. Trim. di Dir. Proc. Civ., 2024, 4, 1073 ss.

⁵⁰ Le previsioni che limitano la colpa grave alle ipotesi “tipizzate”, tenuto conto del riferimento ivi contenuto a “concetti giuridici indeterminati”, possono essere qualificate come “clausole generali”, ma non principi.

⁵¹ N. Lipari, *op. cit.*, 1078; si veda anche nota 64.

⁵² Su tali profili, vedi *infra* par. 4.

rivalsa non può superare la metà dello stipendio. Che tale norma non introduca un "principio", ma una regola puntuale che stabilisce un tetto al risarcimento del danno, non richiede particolari argomentazioni. Ovviamente trattasi di una regola riconducibile al principio di attenuazione della responsabilità, ma non qualificabile come "principio".

Fatta questa premessa, al fine di cercare di attribuire un qualche significato al rinvio ai principi contenuto nell'art. 5 della l. n. 1/2026, in ipotesi esso potrebbe riguardare (anche tenuto conto dell'intento complessivo che sembra essere quello di assicurare un regime di favore per detti soggetti) la clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 2 della l. n. 117/1988, che esclude la responsabilità derivante dall'attività di interpretazione delle norme o valutazione del fatto (si è già detto *supra* par. 3 che non si ritiene applicabile agli avvocati e procuratori dello Stato il caso della valutazione delle prove): pur non trattandosi di un principio, ma di una clausola limitativa della responsabilità, essa appare astrattamente compatibile con le funzioni dell'avvocatura dello Stato (sia difensive che consultive) in ipotesi fonte di responsabilità. Si deve tuttavia rammentare che detta clausola di salvaguardia, non trova comunque applicazione, ai sensi di quanto previsto dai commi 3 e 3 *bis* dell'art. 2, in caso di fatti commessi con dolo o colpa grave. Poiché il titolo soggettivo di imputazione della responsabilità per danno erariale è quello del dolo o della colpa grave, si deve concludere circa la non applicabilità della clausola di salvaguardia alla ipotesi di azione ex art. 1 della legge n. 20/1994 esercitata nei confronti dell'avvocato o procuratore dello Stato. Altra clausola generale, espressione del principio di attenuazione della responsabilità, è quella della tipizzazione della colpa grave che, per effetto del rinvio contenuto all'art. 5 della l. n. 1/2026, potrebbe ritenersi applicabile anche alle ipotesi di responsabilità per danno erariale imputate all'avvocatura dello Stato. Sennonché, i casi di colpa grave previsti nella legge n. 117/1988 coincidono sostanzialmente con quelli oggi tipizzati dall'art. 1 della l. n. 20/1994 come novellato dalla legge n. 1/2026: non sembra, pertanto, che detto rinvio assuma, neanche sotto tale profilo, un particolare significato⁵³.

Né sembra agevolmente applicabile, per le ragioni di cui si è già dato conto, la

⁵³ Sulle criticità relative alla prevista tipizzazione dei casi di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa, si v., in relazione al testo del disegno di legge S.1457 (Foti), M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S.1457(Foti)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2025, p. 30 ss; in relazione al testo della l. n. 1/2026, cfr. S. FOA, *La riforma della Corte dei conti*, cit., pp. 62-63; G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, 2026, pp. iv ss. in part. xvi ss., si critica la commistione con la responsabilità civile dei magistrati (sulla quale disciplina è ricalcata la nozione di colpa grave oggi rilevante ai fini della responsabilità amministrativa). Si vedano anche le considerazioni, di tenore generale, espresse da G. Colombini, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, *ivi*, p. 1 ss; quanto alla disciplina della colpa grave nel Codice dei contratti pubblici, si v. M.A SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*, *Bilancio. Comunità. Persona*, 2025, p. 20 ss.



fattispecie del diniego di giustizia di cui all'art. 3 (che, comunque, non è norma di principio). Non sono norme di principio neanche quelle di tenore processuale (artt. 5, 6, 7) rispetto alle quali se ne deve escludere l'applicazione in caso di azione di responsabilità erariale, anche in quanto incompatibili con il regime processuale speciale dell'azione di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti.

Alla luce delle considerazioni sviluppate, il senso del rinvio alla legge n. 117/1988, tenuto conto che l'attenuazione della responsabilità è principio ispiratore anche della riforma 1/2026, sembra essenzialmente coincidere con la prevista applicabilità alle azioni di responsabilità erariale nei confronti degli avvocati e procuratori dello Stato, del limite di cui all'art. 8 comma 3 della l. n. 117/1988, concernente la "misura della rivalsa"⁵⁴. Detti soggetti, in caso di accertato illecito erariale, risponderanno entro i limiti ivi stabiliti: ne deriva che il risarcimento del danno erariale (al pari di quello derivante da responsabilità civile) non potrà superare una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio.

La previsione di un tetto di natura sostanziale, valevole sia per l'azione di responsabilità civile che per l'azione di responsabilità erariale, costituisce senz'altro un elemento di specialità del regime di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato, rispetto a quello generale valevole per i pubblici funzionari, anche a seguito delle modifiche alla l. n. 20/1994 apportate dalla legge n. 1/2026.

Ciò per un duplice ordine di ragioni.

In primo luogo, in quanto la riforma del 2026 ha previsto l'obbligo per la Corte dei conti di esercizio del potere riduttivo *"salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento"*, ponendo a carico del responsabile *"il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio"*⁵⁵. La scelta del legislatore è

⁵⁴ Se ne trae conferma anche nella formulazione del comma 2 dell'art. 5 della l. n. 1/2026 che, nel disporre che le disposizioni del comma 1 sono immediatamente applicabili nei procedimenti pendenti, precisa che esse si applicano anche a quelli *"definiti nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non è stato ancora eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute"*: se ne trae che la preoccupazione del legislatore è quella di evitare un pagamento del risarcimento del danno superiore al tetto di cui all'art. 8 comma 3 della l. n. 117/1988. Il tema è approfondito infra par. 3.2.

⁵⁵ Cfr. art. 1, n. 3) e n. 5) della l. n. 1/2026, cit., rispettivamente di modifica dell'art. 1 comma 1 bis della l. n. 20/1994 e di aggiunta del comma 1-octies al medesimo articolo. In senso critico, cfr. S. FOÀ, *op. cit.*, in part. 63-64, nonché 71; G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, ivi, iv ss., in part. xiv ss. Si v. anche Corte dei conti, Sez. Riun., in sede cons., Ad., parere 28 ottobre 2024, n. 3, in cui si legge che *"una così forte limitazione, al pari dell'esclusione della responsabilità, riducendone la finalità risarcitoria e indebolendone anch'essa la funzione deterrente, per essere ritenuta non irragionevole dovrebbe trovare anch'essa una piena e valida giustificazione e, dunque, una applicazione non generalizzata, ma radicata nella particolarità di "uno specifico contesto"*.



stata quindi quella di modulare la limitazione della responsabilità per danno erariale attraverso il potere (tipicamente "processuale") riduttivo del giudice contabile, in luogo di quella di prevedere un "tetto" di natura sostanziale (e quindi generalmente valevole in ogni ipotesi di responsabilità, sia amministrativa che civile). Si tratta di un elemento che vale a differenziare il regime degli avvocati e procuratori dello Stato, rispetto a quello degli altri pubblici funzionari: solo per i primi, difatti, sussiste una perfetta simmetria tra responsabilità civile e responsabilità amministrativa, sotto il profilo del *quantum* del risarcimento del danno (oltre che per il titolo di imputazione soggettiva che è quello della colpa grave, come tipizzato, in modo sostanzialmente analogo dall'art. 1 della l. n. 20/1994, come novellata dalla l. n. 1/2026, e dai commi 3 e 3 *bis* della l. n. 117/1988). Viceversa, per i secondi, in mancanza di un tetto di natura sostanziale generalmente valevole, deve ritenersi possibile (e forse doverosa per la pubblica amministrazione danneggiata) un'azione di responsabilità civile per danni diretta all'ottenimento del ristoro integrale del pregiudizio subito.

In secondo luogo, il limite quantitativo del risarcimento del danno erariale è calibrato, in generale, per i pubblici funzionari ai sensi del comma 1 *octies* dell'art. 1 della l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1 della l. n. 1/2026, non solo sulla retribuzione del funzionario pubblico, ma anche sul pregiudizio accertato risultando comunque quantitativamente meno favorevole rispetto a quello stabilito dal comma 3 dell'art. 8 della l. n. 117/1988 per gli avvocati e procuratori dello Stato⁵⁶.

3.2. L'immediata applicazione delle nuove norme in materia di responsabilità civile ed erariale degli avvocati e procuratori dello Stato

Il comma 2 dell'art. 5 della l. n. 1/2026 prevede che le disposizioni introdotte dal comma 1, *"si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti e quelli definiti nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non è stato ancora eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute derivanti da condanna"*.

La norma stabilisce l'immediata applicazione delle nuove disposizioni in materia di responsabilità civile e amministrativa degli avvocati e procuratori dello Stato. Essa ha un tenore parzialmente diverso da quella di cui all'art. 6 (recante "Disposizioni transitorie"), secondo cui le disposizioni relative alla "colpa grave" (art. 1, comma 1,

⁵⁶ Al riguardo, si può anche rilevare che per gli avvocati e procuratori dello Stato, la previsione di un tetto sostanziale al risarcimento del danno erariale, denota una trasformazione della responsabilità amministrativa in senso "sanzionatorio", piuttosto che risarcitorio-reintegrativo. Questione che, in realtà, meriterebbe una più ampia riflessione, anche in relazione al regime generale di responsabilità amministrativa. In dottrina, sulla natura della responsabilità amministrativa, a mero titolo esemplificativo, cfr. F.G. SCOCA, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, in F.G. Scoca (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997; A. POLICE, *La natura della responsabilità amministrativa*, ivi, p. 145 ss.; si v. anche S. PILATO, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 636/96*, Padova, 1999.

lett. a) della l. n. 1/2026) si applicano anche ai procedimenti e ai giudizi pendenti "*non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge*".

In entrambi i casi si prevede l'immediata applicazione delle nuove disposizioni, senza definire un peculiare regime transitorio; tuttavia, mentre in relazione alle norme sulla "colpa grave", se ne esclude l'applicazione in caso di giudizi definiti con sentenza passata in giudicato, diversa è, invece, la tecnica normativa utilizzata con riferimento alle nuove norme sulla responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato: difatti, in questo caso, l'immediata applicazione è estesa anche ai *procedimenti definiti* nei quali non sia stato ancora eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute. La locuzione *procedimenti definiti* sembra doversi intendere nel senso di procedimenti o giudizi conclusi con sentenza passata in giudicato (come si ricava da una lettura sistematica del comma 2 dell'art. 5, con il successivo art. 6). Ne deriva che anche in caso di sentenze di condanna passate in giudicato dovrebbe trovare applicazione il nuovo regime di responsabilità purché il pagamento del risarcimento del danno, accertato e quantificativo nella sentenza, non sia stato ancora (neanche parzialmente) effettuato.

Il regime previsto dal comma 2 dell'art. 5 della l. n.1/2026 sembra ispirato ad una esigenza di giustizia sostanziale e di effettività, in virtù della quale non già la sentenza che accerta, seppur in via definitiva, l'illecito, bensì l'effettivo avvenuto adempimento all'obbligazione restitutoria, segna il momento nel quale la sopravvenienza normativa non può (più) trovare applicazione (essendosi integralmente esaurito, anche sotto il profilo materiale, ogni effetto derivante dall'accertamento della responsabilità).

La norma solleva alcune questioni problematiche relative al "regime processuale" applicabile per far valere gli effetti derivanti dal nuovo regime di responsabilità, dovendosi distinguere le implicazioni processuali a seconda che venga in rilievo la responsabilità civile o per danno erariale.

Quanto all'immediata applicazione delle regole sulla responsabilità civile degli avvocati e procuratori dello Stato nei "procedimenti in corso non definiti"⁵⁷, essa avrebbe conseguenze processuali evidenti in termini di eventuale inammissibilità/improponibilità dell'azione proposta direttamente nei confronti del singolo (e non già dello Stato); ovvero potrebbe avere effetti sulla competenza del giudice adito, nonché, sotto il profilo sostanziale, in relazione al titolo di imputazione soggettiva dell'illecito e alla clausola di salvaguardia, ovvero ai limiti della rivalsa. Quanto, invece, ai giudizi dinanzi alla Corte dei conti per responsabilità erariale, ferme le conseguenze (che comunque deriverebbero dall'art. 6 della l. n. 1/2026)

⁵⁷ Il riferimento ai "procedimenti non definiti" sembra essere riferibile alle seguenti ipotesi: procedimenti pendenti in primo grado; procedimenti definiti con sentenza ancora impugnabile in sede di appello; procedimenti definiti in appello, ma pendenti i termini per il ricorso in cassazione.

quanto alla limitazione della colpa grave alle sole ipotesi tipizzate, troverebbe immediata applicazione il limite di cui all'art. 8 comma 3 della l. n. 117/1988. L'immediata applicazione delle nuove norme laddove penda il giudizio di primo grado, ovvero pendano i termini per l'impugnazione in appello o penda l'appello⁵⁸, dovrebbe consentire, attraverso gli ordinari strumenti difensivi (dalle memorie processuali, all'appello), di sollecitare il Giudice all'applicazione del nuovo regime⁵⁹. Viceversa, in mancanza della previsione di strumenti processuali puntuali per far valere, pendenti i termini per il ricorso in cassazione o per la revocazione, ovvero a seguito della sentenza passata in giudicato, il nuovo regime di responsabilità, sorgono peculiari criticità processuali: con particolare riferimento ai giudizi in materia di responsabilità erariale, pendenti i termini del ricorso in Cassazione, la nuova normativa, pur applicabile sotto il profilo sostanziale ai sensi del comma 2, dell'art. 5, incontrerebbe il limite processuale della natura del ricorso in Cassazione, limitato ai soli profili di giurisdizione⁶⁰; lo stesso vale in relazione ai presupposti della revocazione, tra i quali non rientra l'ipotesi della sopravvenienza normativa⁶¹. Nel caso di sentenza passata in giudicato (del *procedimento definito*), l'applicazione del nuovo regime, in mancanza, di un rimedio *ad hoc* per la "revisione" della sentenza, potrebbe essere fatto valere nel giudizio di esecuzione della sentenza che costituisce titolo esecutivo per il pagamento delle somme a titolo risarcitorio.

4. Le aporie di sistema

L'art. 5 della l. n. 1/2026 delinea per gli avvocati e procuratori dello Stato uno speciale regime di responsabilità civile e amministrativa, essenzialmente calibrato sulle

⁵⁸ Le nuove norme dovrebbero trovare applicazione anche nel caso in cui il giudizio di primo grado o di appello, già introitato per la decisione, non sia ancora esitato in una sentenza pubblicata: cfr. L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Bilancio-Comunità-Persona*, 2026, pp. 2-3.

⁵⁹ Su questi temi, v. anche L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *op cit.*, 9.

⁶⁰ Come noto, ai sensi dell'art. 111 comma 8 Cost., il ricorso in cassazione avverso le sentenze della Corte dei conti (e del Consiglio di Stato) è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione (si v. anche art. 207 del d.lgs. n. 176/2016, recante Codice di giustizia contabile, che rinvia agli artt. 362 del c.p.c. e art. 111 comma 8 Cost.). Sulla nozione di "motivi inerenti alla giurisdizione" si è espressa la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 6 del 2018, ha affermato che la verifica in ordine alla ricorrenza di tale presupposto non può che essere rigorosa, poiché impinge su norme costituzionali e, in particolare, sui commi settimo ed ottavo dell'art. 111 Cost., che "regolano i confini e l'assetto complessivo dei plessi giurisdizionali". Non possono pertanto essere ricompresi nei motivi inerenti alla giurisdizione ipotesi di *errores in iudicando* o in procedendo (cioè limiti interni della giurisdizione), ponendosi una simile interpretazione in contrasto con le citate disposizioni costituzionali. Per un approfondimento si rinvia a A. TRAVI, *Un intervento della Corte costituzionale sulla concezione 'funzionale' delle questioni di giurisdizione accolta dalla Corte di cassazione*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2018, p. 1111 ss.; A. POLICE, F. CHIRICO, *I soli motivi inerenti la giurisdizione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Il Processo*, 2019, p. 113 ss.; G. GISMONDI, *Questioni di legittimità costituzionale per contrasto con le sentenze della Corte EDU e ricorso per cassazione per motivi di giurisdizione contro le sentenze dei giudici speciali: la Corte Costituzionale pone altri punti fermi*, in *Giur. Cost.*, 2018, p. 122 ss.

⁶¹ Cfr. art. 202 del Codice di giustizia contabile.



norme relative alla responsabilità dei magistrati. Collocata nel contesto più generale della riforma della responsabilità erariale attuata con la legge n. 1/2026, la disposizione denota l'intento del legislatore di individuare spazi di responsabilità (non sono amministrativa, ma anche civile con riferimento alla categoria degli avvocati e procuratori dello Stato) sottratti ad un controllo giurisdizionale e al contempo limitare l'incidenza della responsabilità sul patrimonio del singolo soggetto, mediante la previsione di un c.d. "tetto" al quantum risarcitorio. La *ratio* si individua sempre nella necessità di arginare la c.d. burocrazia difensiva che, in relazione alla disciplina speciale relativa all'Avvocatura di Stato, assume connotati peculiari in ragione della funzione consultiva e difensiva delle amministrazioni da essi svolta.

Dal punto di vista teorico e sistematico, l'assimilazione del regime di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato a quello previsto per la magistratura, pone una questione di ragionevolezza della scelta legislativa. Difatti, dall'applicazione della legge n.117/1988, deriva un regime di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato più favorevole rispetto a quello ordinariamente previsto per i pubblici funzionari. In sé la previsione di un regime di responsabilità differenziato per tale categoria di soggetti può sicuramente farsi rientrare nella discrezionalità del legislatore, il quale può diversamente disciplinare *"la determinazione e la graduazione dei tipi e dei limiti di responsabilità che, in relazione alle varie categorie di dipendenti pubblici o alle particolari situazioni regolate, appaiano come le forme più idonee a garantire l'attuazione dei (...) principi costituzionali"*⁶²: ciò, tuttavia, entro il limite costituzionale della ragionevolezza (artt. 3 e 97 Cost.)⁶³.

Ciò premesso, la legge n. 117/1988 costituisce un plesso normativo espressione della specialità della magistratura nel sistema ordinamentale, quale potere dello Stato, astretto da presidi di garanzia dell'autonomia e dell'indipendenza. Il legislatore, nel disciplinare la materia della responsabilità dello Stato e del giudice per danni cagionati nell'esercizio della funzione giudiziaria⁶⁴, si era conformato alle indicazioni

⁶² Corte cost., sentenza 27 ottobre 1988, n. 1032, punto 2.2. dei "Considerato in diritto".

⁶³ Si v. F. CARDARELLI, *La responsabilità amministrativa dell'esercente la professione sanitaria nell'art. 9 della legge 24/2017. Note critiche*, in G. Alpa (a cura di), *La responsabilità sanitaria. Commento alla L. 8 marzo 2017 n. 24*, Pisa, 2022, p. 375 ss., in particolare p. 382. La questione è approfondita infra, al par. 4.

⁶⁴ In epoca anteriore alla riforma del 1988 (e finanche della nostra Costituzione), gli artt. 55, 56 e 74 c.p.c., prevedevano l'azione diretta di responsabilità nei confronti del magistrato, pur preceduta dall'autorizzazione del Ministro della giustizia e comunque confinata ad ipotesi estreme di responsabilità (dolo, frode e concussione). L'azione di responsabilità non poteva essere proposta senza l'autorizzazione del Ministero di grazia e giustizia. In relazione a tale disciplina, la Corte costituzionale con la sentenza n.2 del 1968 ha affermato che l'art. 28 della Costituzione, con l'espressione "funzionari e dipendenti" dello Stato, ha inteso riferirsi anche ai magistrati e che la peculiarità della funzione giurisdizionale, la natura dei provvedimenti giudiziari, la stessa posizione super partes del magistrato, giustifica la previsione di condizioni e limiti alla sua responsabilità, senza giungere ad una negazione della stessa che si porrebbe in contrasto con l'art. 28 Cost. Sempre secondo la Corte costituzionale, lo Stato risponde in materia di danni derivanti dall'attività giudiziaria, a norma dell'art. 28 della Costituzione, ove,

esprese dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 26 del 1987, affinché lo statuto costituzionale della magistratura (e la garanzia di indipendenza ex artt. 101 e 113 Cost.) fosse preservato con l'introduzione di condizioni e limiti alla loro responsabilità (comunque imposta dall'art. 28 Cost.)⁶⁵. Secondo la Corte costituzionale, difatti, *"l'autonomia e l'indipendenza della magistratura e del giudice non pongono l'una al di là dello Stato, quasi legibus soluta, né l'altro fuori dall'organizzazione statale"*⁶⁶, sicché non sussiste una radicale incompatibilità logica prima ancora che giuridica tra indipendenza e responsabilità: quest'ultima, prevista dall'art. 28 della Cost. per tutti i dipendenti e funzionari pubblici, si applica anche alla magistratura, al fine di assicurare che la posizione super partes del magistrato non sia mai disgiunta dal corretto esercizio delle funzioni. Tuttavia, la peculiarità della funzione giudiziaria comporta che la responsabilità ex art. 28 Cost. debba essere regolata con

secondo la disciplina vigente, debba rispondere il giudice; mentre, quanto alle altre violazioni di diritti soggettivi, cagionate dal giudice al di fuori delle ipotesi in cui egli debba rispondere *"il diritto al risarcimento del danno nei riguardi dello Stato non trova garanzia nel precetto costituzionale"*, ma può derivare dai principi generali dell'ordinamento o da una specifica legge ordinaria (Corte cost. nn. 128 del 1974 e 60 del 1969). Si vedono al riguardo le riflessioni di A.M. SANDULLI, *Atti del giudice e responsabilità civile*, Relazione al Convegno sul tema *"La responsabilità e l'inamovibilità del giudice"*, Roma 11 e 12 giugno 1974, in *Dir. soc.*, 1974, p. 481 ss., ora anche in A. M. SANDULLI, *Scritti giuridici*, II, Napoli, 1989. Come osservato da M.A. SANDULLI, *Riflessioni sulla responsabilità civile per le violazioni di legge commesse dagli organi giudiziari*, op. cit., p. 387 *"In buona sostanza, la Consulta ammetteva limitazioni alla responsabilità dei magistrati (e, per l'effetto, dello Stato) ai sensi dell'art. 28, ma rimetteva ai giudici comuni la ricerca di altre possibili fonti di riconoscimento della responsabilità statale, anche oltre i limiti di quella dei magistrati"*.

⁶⁵ Occorre rammentare che nella sua versione originaria la l. n. 117 del 1988 delineava i tratti della fattispecie illecita e il perimetro dei danni risarcibili, restringendo l'ambito della responsabilità diretta dei magistrati nei limiti consentiti dall'art. 28 Cost. come interpretato dalla Corte costituzionale, ai soli danni derivanti da fatti costituenti reato commessi nell'esercizio delle loro funzioni (art. 3 co. 1), mentre nelle altre ipotesi in cui è stata ammessa la risarcibilità dei danni (artt. 2 e 3) derivanti dall'esercizio delle funzioni giudiziarie, il danneggiato poteva agire solo verso lo Stato, al quale poi è stata attribuita una limitata azione di rivalsa. Le ipotesi in cui era ammessa l'azione contro lo Stato (e quindi la rivalsa contro il magistrato) erano tassativamente determinate dagli artt. 2 e 3 che, con riferimento alla responsabilità derivante da colpa grave, enucleava le ipotesi che *"costituiscono colpa grave"* ovvero il diniego di giustizia. Il comma 2 dell'articolo 2 introduceva una clausola di salvaguardia che attraeva nella sfera della condotta iure *"l'attività di interpretazione di norme di diritto"* nonché *"quella di valutazione del fatto e delle prove"*. A ciò si aggiungeva una condizione di ammissibilità della domanda risarcitoria, sub specie di previo esperimento dei mezzi ordinari di impugnazione o degli altri rimedi previsti contro i provvedimenti cautelari o massari, ovvero quando non siano possibili la modifica o revoca del provvedimento, quando sia esaurito il grado del procedimento nell'ambito del quale si è verificato il fatto che ha cagionato il danno (confermata con la legge n. 18/2015); e la previsione della possibilità di esperire l'azione in via diretta unicamente contro lo Stato (confermata con la riforma del 2015). Quanto all'azione di rivalsa nei confronti del magistrato (resa obbligatoria con la legge n. 18/2015), essa era consentita solo a seguito del giudicato di condanna al risarcimento del danno e con i limiti di importo indicati all'art. 8 (ossia, fatto salvo il caso di illecito doloso, non oltre un terzo dell'annualità dello stipendio, al netto degli oneri fiscali, e, in caso di rivalsa esercitata tramite trattenute sullo stipendio, con rate mensili non superiori a un quinto dello stipendio netto (tali limiti, con la legge n. 18/2015, sono stati elevati, rispettivamente, alla metà dello stipendio annuale netto e a rate non superiori a un terzo dello stipendio mensile netto). Cfr. M.A. SANDULLI, op. loc. ult. cit., p. 390 la quale sottolinea il tratto essenziale della L. n. 117/1988, nella costante ricerca e predisposizione di *"misure e cautele idonee a salvaguardare l'indipendenza dei magistrati e l'autonomia e la pienezza dell'esercizio della funzione giudiziaria"*.

⁶⁶ Corte cost., sentenza 11 marzo 1968, n. 2.



condizioni e limiti a tutela della indipendenza e imparzialità dell'organo giudicante⁶⁷, quali la natura indiretta della responsabilità, le limitate ipotesi nelle quali è esperibile la rivalsa, l'esclusione della responsabilità in caso di attività di interpretazione e valutazione delle prove, la enumerazione dei casi di colpa grave. Dette condizioni e limiti costituiscono, nella prospettiva costituzionale, validi presidi a tutela della imparzialità del giudice e della serenità e obiettività del suo giudizio.

Le esigenze di tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità del potere giudiziario, tali da giustificare, anche nella prospettiva costituzionale, la limitazione della responsabilità ex art. 28 Cost., non sembra ricorrano (allo stesso modo) anche in relazione agli avvocati e procuratori dello Stato. L'Avvocatura dello Stato non sembra, difatti, assimilabile alla magistratura, né per le funzioni, né per il ruolo costituzionale, né per le garanzie di indipendenza e imparzialità (ben diverse dall'alto tasso di autonomia pur riconosciuto all'Avvocatura dello Stato⁶⁸). La non assimilabilità alla magistratura è stata, del resto, affermata anche dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui l'Avvocatura dello Stato *"non è una magistratura ma è un organo di collaborazione contenziosa e consultiva di tutte le Amministrazioni dello Stato (e non solo), di rilievo non costituzionale (a differenza di tutte le magistrature: Parte II, Titolo IV della Costituzione)"*⁶⁹.

Sotto altro profilo, tenuto conto del margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore nella definizione di regimi attenuati di responsabilità per talune categorie di funzionari pubblici, la scelta del legislatore di limitare la responsabilità degli

⁶⁷ Ibidem e sentenza 11 gennaio 1987, n. 16.

⁶⁸ L'autonomia organizzativa dell'Avvocatura dello Stato è connessa alle sue attribuzioni tecnico-legali e alla sua caratterizzazione, definite dall'art. 1 r.d. n. 1661 del 1933, secondo cui *"La rappresentanza, il patrocinio e l'assistenza in giudizio delle Amministrazioni dello Stato, anche se organizzate ad ordinamento autonomo, spettano all'Avvocatura dello Stato"*. Come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, l'autonomia dell'avvocatura di Stato *"non si pone nei termini di autonomia e indipendenza dal vertice governativo o più in genere dal potere esecutivo che debbono strutturalmente caratterizzare, in virtù del principio di separazione dei poteri, le magistrature e che sono a base del loro governo autonomo: ne difettano ragioni e presupposti, perché non si tratta di un'istituzione di garanzia dei cittadini propria dello Stato di diritto, che, decidendo nel caso concreto, deve assicurare il primato del diritto e per la quale è essenziale l'imparzialità e la terzietà rispetto ad ogni altro potere. Vale anche considerare che, riguardo all'attività contenziosa, le è rimessa la tutela legale di una "parte" (nel perseguimento dei diritti e degli interessi dello Stato), in modo tendenzialmente non dissimile, nei contenuti, da quanto inerisce al rapporto professionale tra un avvocato libero professionista e il suo cliente. E, nella consulenza, questo avviene nell'interesse contingente dell'apparato pubblico e non dell'ordinamento giuridico"*: Cons. St., Sez. V, 31 ottobre 2018, n. 6184. In dottrina si v., seppur in relazione ad altre tematiche, A. GIORDANO, *Difesa erariale e intelligenza artificiale*, in R. GIORDANO, A. PANZAROLA, A. POLICE, S. PREZIOSI, M. PROTO (a cura di), *Il diritto nell'era digitale. Persona, Mercato, Amministrazione, Giustizia*, Milano, 2022, p. 1031 ss., secondo l'autore *"La spiccata autonomia, che è un tutt'uno con il munus istituzionale degli avvocati e procuratori dello Stato, avvicina questi ultimi alla figura giuridica dei magistrati, che si nutre di quella assoluta, istituzionale, distanza dalle esterne interferenze, di cui agli artt. 101, 104, 107 e 108 Cost (...)"* (1040). Sebbene si possa convenire in ordine all'autonomia dell'avvocatura dello Stato, detta autonomia, anche se *"spiccata"*, non può giustificare l'assimilazione al potere giudiziario sotto il profilo delle garanzie costituzionali di terzietà e indipendenza. Si tratta di presidi costituzionali relativi ad un potere dello Stato, a garanzia dei principi propri dello *"Stato di diritto"*, non esportabili alla diversa funzione *"difensiva"* e *"consultiva"* dell'avvocatura erariale.

⁶⁹ Cons. St., sez. V, sentenza 31 ottobre 2018, n. 6184, cit.



avvocati e procuratori dello Stato, potrebbe comunque trovare giustificazione (sotto il profilo della ragionevolezza) nella peculiarità, complessità e delicatezza delle funzioni svolte. Dette funzioni, pur non assimilabili, per le ragioni già evidenziate, a quelle espletate dal potere giudiziario, sono comunque connotate da elevato rischio e complessità (insito nell'alea propria di ogni processo – per quanto attiene alla funzione difensiva – e nella incertezza insita nell'attività di interpretazione delle norme – per quanto attiene alla funzione consultiva); al contempo, l'obbligatorietà delle funzioni svolte dall'Avvocatura dello Stato e la potenziale rilevanza economica delle questioni trattate, potrebbero giustificare la previsione di un tetto sostanziale al *quantum* del risarcimento del danno. La previsione del tetto sostanziale al *quantum* del risarcimento del danno erariale di cui all'art. 8 comma 3 della l. n. 117/1988 sollecita una ulteriore riflessione. Per un verso, viene in rilievo la questione della ricerca di un "punto di equilibrio" tra l'esigenza di scoraggiare comportamenti dei funzionari pubblici pregiudizievoli del buon andamento della pubblica amministrazione e quella di impedire il disincentivo all'azione⁷⁰. E' noto che secondo la giurisprudenza costituzionale il "punto di equilibrio" tra l'esigenza di preservare la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, e quella di evitare che il rischio percepito sia così alto da fungere da disincentivo, spetta al legislatore *"con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta"*⁷¹. Nella prospettiva della ragionevole ripartizione del rischio tra soggetto agente e pubblica amministrazione, ci si può domandare se il regime "ordinario" di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato, laddove prevede che il massimo risarcibile è limitato alla metà di una annualità di stipendio, sia idoneo ad assicurare la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. È chiaro che un simile ragionamento sconta comunque un vizio logico di fondo: ossia quello derivante dalla domanda relativa a quale limite quantitativo, in ipotesi, sarebbe tale da assicurare, comunque, la funzione deterrente, e quale invece si porrebbe sotto la soglia⁷². Per altro verso, solleva il tema del difetto di coordinamento tra le previsioni in materia. Nel nostro ordinamento, difatti, erano già presenti disposizioni normative volte a fissare un limite massimo al danno risarcibile: ci si riferisce a quello stabilito dall'art. 9 comma 5

⁷⁰ Cfr. Corte cost., sentenza 16 luglio 2024, n. 132, punto 6.3, dei "Considerato in diritto". Per un commento alla sentenza, si v. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2024, p. 122 ss.

⁷¹ Corte cost., sentenza 16 luglio 2024, n. 132, punto 6.3, dei "Considerato in diritto", che richiama anche sentenze n. 355 del 2010 e 371 del 1988 e ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011.

⁷² Al riguardo la Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024 non ha fornito indicazioni chiare, essendosi limitata ad affermare la necessità di vagliare con attenzione la possibile generalizzazione della previsione di un limite massimo oltre il quale *"il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nei cui interesse agisce (...)"* (punto 11.1 dei "Considerato in diritto"). In senso critico rispetto al limite del danno risarcibile basato sui compensi dei pubblici funzionari, si v. F.G. SCOCA, *Principi dell'ordinamento e disciplina della responsabilità amministrativa*, in *Giur. Cost.*, 2001 p., 2938.



della l. n. 24/2017, relativo ai soli esercenti una professione sanitaria⁷³, che fissa un tetto pari al *"triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo"*: si tratta di un tetto superiore sia rispetto a quello stabilito dal comma 3, dell'art. 8, sia rispetto a quello introdotto dal nuovo comma 1 *octies* dell'art. 1, l. n. 20/1994.

Una simile asimmetria non appare frutto di una scelta ben ponderata: una norma, introdotta nel 2017 con l'intento di proteggere una categoria esposta ad alto rischio, quale quella degli esercenti le professioni sanitarie, finisce oggi per essere meno favorevole del regime previsto in via generale per tutti i pubblici funzionari e in via speciale per gli avvocati e procuratori dello Stato. La discrezionalità del legislatore nel fissare dei limiti al *quantum* del risarcimento del danno rischia di rivelarsi una scelta arbitraria se non supportata da concrete ragioni giustificative dei diversi trattamenti previsti per le categorie di funzionari pubblici.

Alcuni dubbi potrebbero comunque essere sollevati in relazione alla scelta del legislatore di limitare il citato regime speciale e più favorevole di responsabilità erariale ai (soli) avvocati e procuratori dello Stato, senza contemplare, ad esempio la posizione degli avvocati degli enti pubblici.

La posizione dell'Avvocatura dello Stato (per quanto oggettivamente prestigiosa, per il rilievo e le funzioni svolte), non è sostanzialmente diversa da quella degli avvocati degli enti pubblici: anche questi ultimi sono esposti alle azioni di responsabilità erariale (o civile) per i pregiudizi cagionati nell'esercizio delle loro funzioni; anche questi ultimi espletano funzioni di tutela legale dei diritti e degli interessi delle pubbliche amministrazioni alle quali appartengono, nonché attività consultiva in favore di esse; anche per essi si porrebbe, in astratto, la stessa esigenza di evitare la paura, non già della firma, ma della difesa e della consulenza (che si ritiene, pur in mancanza di precise indicazioni del legislatore anche nei lavori preparatori, essere la matrice dell'art. 5 della l. n. 1/2026). Sotto tale profilo, potrebbe apparire irragionevole e comunque fonte di disparità di trattamento, la limitazione di questo regime speciale di responsabilità ai soli avvocati e procuratori dello Stato. Nella giurisprudenza costituzionale, il principio di ragionevolezza costituisce un corollario di quello di uguaglianza (art. 3 Cost.), in ragione del quale la legge deve regolare in modo analogo situazioni uguali ed in modo diverso situazioni diverse, altrimenti risultando integrata un'ingiustificata disparità di trattamento⁷⁴.

⁷³ Si v. F. CARDARELLI, *op. cit.*, 398 ss.

⁷⁴ Corte cost., sentenza 29 marzo 1960, n. 15, punto 3 dei "Considerato in diritto" e n. 340 del 2004, punto 4 dei "Considerato in diritto".

Il regime delle assicurazioni

di Livia Lorenzoni

(Professoressa Associata di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi Roma Tre)

Sommario

1. Le polizze assicurative negli studi internazionali sulla burocrazia difensiva. – 2. Le ricerche empiriche sul legame tra le polizze assicurative per danno erariale e l'amministrazione difensiva in Italia. – 3. Il contesto normativo sulle polizze assicurative a copertura della responsabilità amministrativo-contabile precedente alla riforma Foti. – 4. I recenti sviluppi nel nuovo codice dei contratti pubblici. – 5. La riforma di cui alla Legge Foti. – 6. Conclusioni.

Abstract

This article examines the role of liability insurance in shaping defensive administrative behaviour within public administrations, with a particular focus on the Italian legal system. Drawing on international literature on defensive decision-making, the analysis highlights the structural asymmetry between the varied benefits of administrative action and the concentrated personal costs borne by public officials in cases of liability. This imbalance incentivises excessive precaution and risk-averse behaviour, potentially undermining administrative efficiency. While insurance coverage may mitigate such effects by redistributing risk, it also raises concerns related to moral hazard and does not eliminate non-transferable costs such as reputational damage.

Empirical evidence, both international and Italian, does not support a clear causal relationship between insurance schemes and the reduction of defensive bureaucracy. Rather, regulatory uncertainty and legal complexity emerge as the primary drivers of defensive practices. In the Italian context, the widespread diffusion of insurance policies for administrative liability reflects a high perceived risk among public officials, especially in sectors characterised by normative instability, such as public procurement.

The article reconstructs the legal framework governing liability insurance prior to the 2026 reform (the so-called "Foti Law"), highlighting the restrictions on the insurability of administrative liability and the absence of a coherent public risk-management strategy. It then analyses recent legislative developments, including the new Code of Public Contracts and the introduction of a mandatory insurance requirement for public officials managing public resources. The reform aims to enhance the effective recovery of public losses and rebalance incentives by limiting personal financial exposure, while simultaneously introducing procedural innovations such as mandatory joinder of the insurer in liability proceedings.

The paper argues that, although the reform may reduce the chilling effect associated with liability risks, it shifts the economic burden of insurance on to individuals and raises new issues concerning market sustainability, adequacy of coverage, and the interaction between insurance law and public liability regimes. Ultimately, the effectiveness of insurance as a tool to counter defensive bureaucracy depends on its integration with broader institutional mechanisms, including performance evaluation systems, internal controls and disciplinary frameworks.

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

1. Le polizze assicurative negli studi internazionali sulla burocrazia difensiva.

Il tema del ruolo delle assicurazioni sulla responsabilità dei dipendenti pubblici è stato affrontato sin dai primi studi sulla burocrazia difensiva, intesa come l'effetto paralizzante (*chilling effect*) prodotto dai sistemi di responsabilità per danni, che può indurre i funzionari a collocarsi oltre il livello socialmente ottimale di precauzione¹. Nella letteratura internazionale, tale fenomeno è analizzato attraverso il concetto di *Defensive Decision Making*, definito come la scelta deliberata di un'opzione subottimale per l'organizzazione al fine di proteggere il decisore da potenziali conseguenze negative personali². Tale fenomeno risulta particolarmente problematico nelle ipotesi del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione: una decisione adottata da un dipendente pubblico allo scopo di minimizzare, in concreto, il rischio che gli effetti di quella scelta si traducano nella attribuzione di una responsabilità personale³, può compromettere il perseguimento dell'interesse pubblico, nonché l'effettività dell'azione amministrativa⁴.

L'analisi economica del diritto ha evidenziato come il funzionario pubblico operi in un contesto nel quale i benefici di una decisione innovativa o rapida sono diffusi (collettività, *stakeholder*), mentre i costi di un eventuale errore ricadono interamente sul decisore sotto forma di responsabilità disciplinare, reputazionale e, nel caso italiano, erariale. Questa asimmetria genera un eccesso di precauzione che paralizza l'azione amministrativa. In questo quadro, è stato studiato se e in quale misura l'assicurazione sulla responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni riesca a neutralizzare gli incentivi che alimentano condotte difensive⁵.

È stato argomentato che, da un lato, la copertura assicurativa può attenuare la propensione alla prevenzione, introducendo un rischio di cosiddetto *moral hazard*: il dipendente pubblico, percependosi protetto, avrebbe minori incentivi a ridurre la

¹ J. DE MOT, G.M. FAURE, *Public authority liability and the chilling effect*, in *Tort Law Review*, 2014, 22, p. 120; ID., *Discretion and the economics of defensive behaviour by public bodies*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, 23, p. 595. L'espressione *defensive bureaucracy* è ripresa da C.J.J.M. STOLKER, D.I. LEVINE, C.L. DE BEL, *Defensive Bureaucracy? Rampen, de Overheid en de Preventieve rol van het Aansprakelijkheidsrecht*, in E.R. MULLER, C.J.J.M. STOLKER (eds), *Ramp en Recht. Beschouwingen over Rampen, Verantwoordelijkheid en Aansprakelijkheid*, Boom Juridische Uitgevers, 2001.

² «When a manager ranks an option as the best for the organization yet deliberately chooses a second-best option that protects him or herself against negative consequences» (F. M. ARTINGER, S. ARTINGER, G. GIGERENZER, C.Y.A.: *frequency and causes of defensive decisions in public administration*, in *Business Research*, 2019, 12, 9–25).

³ G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia: studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 2020, 1, 117-146.

⁴ M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011, 244 – 245; ID., *L'effettività e il diritto amministrativo*, Napoli, 2011, 10. M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Ed. Scientifica, Napoli, 2011, 244-245; ID., *L'effettività e il diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2011, 10. Sul tema dell'effettività del diritto amministrativo, si veda M. DE BENEDETTO; N. RANGONE, *La questione amministrativa dell'effettività: regole, decisioni e fatti*, in *Diritto pubblico*, 3, 2019, p. 747; G. CORSO, M. DE BENEDETTO; N. RANGONE, *Diritto amministrativo effettivo*, Il Mulino, Bologna, 2022.

⁵ J. DE MOT, G.M. FAURE, *Public authority liability and the chilling effect*, in *Tort Law Review*, 2014, 22, p. 120.



probabilità di comportamenti dannosi e ciò potrebbe indurre una diminuzione della diligenza (*lowering the standard of care*). Dall'altro lato, si è evidenziato che, anche in presenza di sistemi assicurativi, permangono costi non assicurabili o solo indirettamente trasferibili, quali il dispendio di tempo, lo stress e soprattutto il danno reputazionale, che continuano a operare come deterrente significativo all'assunzione di rischi decisionali. Inoltre, la copertura assicurativa non sembra in grado di neutralizzare completamente gli incentivi alla precauzione per almeno tre ordini di ragioni: i) la copertura è spesso parziale, in quanto le polizze prevedono franchigie che mantengono una quota del rischio in capo all'amministrazione; ii) i premi incorporano la storia dei sinistri, sicché una frequenza elevata di richieste risarcitorie può determinare aumenti dei costi assicurativi; iii) le compagnie assicuratrici svolgono una funzione di regolazione privata del rischio, formulando prescrizioni o raccomandazioni organizzative volte a ridurre l'esposizione finanziaria (ad esempio, in tema di sistemi ispettivi e conservazione della documentazione).

Le evidenze empiriche, tuttavia, non hanno confermato un nesso automatico tra struttura della copertura assicurativa e intensità delle misure di prevenzione adottate dall'amministrazione. In taluni studi di caso, ad esempio, un'amministrazione particolarmente attiva nell'introdurre misure di gestione del rischio risultava assicurata senza franchigia, mentre un'altra, pur gravata da una franchigia elevata, mostrava una minore propensione a intervenire in chiave preventiva. Parimenti, l'incremento dei premi assicurativi conseguente alla frequenza dei sinistri si è rivelato contenuto, poiché le polizze stipulate dalle amministrazioni hanno spesso natura "multirischio" e la responsabilità civile rappresenta, in termini economici, una componente non predominante del premio complessivo. Quanto al ruolo delle compagnie assicuratrici come possibili soggetti in grado di condizionare l'azione amministrativa imponendo modifiche organizzative, le evidenze non hanno fornito risultati omogenei: alcuni lavori hanno evidenziato soprattutto attività di consulenza e assistenza nella gestione del rischio (ad esempio, su procedure ispettive e sistemi di registrazione); altri studi, invece, hanno documentato interventi più incisivi.

In definitiva, la limitatezza degli studi empirici non consente conclusioni generalizzabili sull'effetto dell'assicurazione in termini di incremento o riduzione della burocrazia difensiva. Nondimeno, gli studi comparati suggeriscono che in contesti ad alta incertezza normativa, come quello italiano, il rischio di paralisi amministrativa supera quello di azzardo morale, rendendo l'assicurazione uno strumento di efficienza allocativa, oltre che di garanzia patrimoniale⁶.

Occorre evidenziare che la letteratura internazionale si è concentrata sulla responsabilità delle amministrazioni pubbliche in quanto enti giuridici e, di conseguenza, sulle assicurazioni che coprono la responsabilità civile di questi ultimi

⁶ J. DE MOT, G.M. FAURE, *Public authority liability and the chilling effect*, in *Tort Law Review*, cit. 129-130.



soggetti⁷. Un'attenzione minore è stata dedicata alla responsabilità personale dei dipendenti pubblici. È, tuttavia, quest'ultima ad influenzare maggiormente la burocrazia difensiva in quanto fenomeno individuale. Di conseguenza, in Italia, il problema è stato affrontato intervenendo sul sistema di responsabilità penale e amministrativo-contabile dei pubblici agenti, anche in ragione del peculiare assetto pubblicistico-sanzionatorio di quest'ultima⁸.

2. Le ricerche empiriche sul legame tra le polizze assicurative per danno erariale e l'amministrazione difensiva in Italia

Nell'ambito dei contributi della dottrina italiana sulla burocrazia difensiva, il numero crescente di assicurazioni per la responsabilità amministrativa in capo ai dipendenti pubblici è stato annoverato tra gli elementi oggettivi per dimostrare la presenza del timore dei funzionari di essere citati in giudizio per danni all'erario⁹. La ampia diffusione del mercato assicurativo è stata studiata come evidenza diretta della elevata percezione del rischio da parte dei dipendenti della PA italiana. Allo stesso tempo, è stato escluso che lo strumento assicurativo, di per sé, sia sufficiente a risolvere il problema della burocrazia difensiva.

Diversi studi empirici hanno analizzato la frequenza e le cause delle decisioni difensive e tentato di individuare una correlazione tra queste e il regime di responsabilità dei dipendenti pubblici. Una ricerca italiana, nel 2017, ha evidenziato come la burocrazia difensiva sia riconducibile, non solo al timore di responsabilità, ma, soprattutto ad un quadro normativo instabile e ipertrofico¹⁰. Tra gli elementi considerati determinanti per l'atteggiamento difensivo dei funzionari pubblici sono stati enumerati la caotica, contraddittoria e debordante legislazione e regolamentazione; la mancanza di prevedibilità delle conseguenze della violazione della legge o dei regolamenti; l'instabilità dei Governi e le ricorrenti riforme che modificano costantemente il quadro giuridico in cui la pubblica amministrazione è chiamata ad operare; la pervasività e, al contempo, l'inefficacia dei controlli sull'azione amministrativa; la mancanza di incentivi e premi per un buon e rapido processo decisionale; la rigidità degli avanzamenti di carriera e degli aumenti salariali, non sufficientemente legati al merito dei funzionari pubblici; l'insufficienza

⁷ J. DE MOT, G.M. FAURE, *The liability of public authorities: an economic analysis*, in K. OLIPHANT, *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2017, 587 e ss. Sul tema si veda, altresì, G. DELLA CANANEA, R. CARANTA, R., *Tort liability of public authorities in European laws*, Oxford University Press, USA, 2021.

⁸ Sul punto, sia consentito rinviare a L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni* 2021, 4, pp. 761 e ss.

⁹ S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, 1, p. 293 ss.

¹⁰ Forum PA, *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo? Una ricerca FPA*, Annual Report 2016, 23 - 25 maggio 2017, reperibile su <https://www.forumpa.it/riforma-pa/burocrazia-difensiva-come-ne-usciamo-una-ricerca-di-fpa/>

dei meccanismi di valutazione delle prestazioni e dei controlli interni; la mancanza di efficacia delle misure disciplinari per sanzionare i funzionari inefficienti¹¹.

Anche gli studi internazionali hanno evidenziato che le responsabilità giuridiche non rappresentano il principale fattore alla base dei comportamenti difensivi dei funzionari pubblici¹². La burocrazia difensiva è stata descritta come un condizionamento psicologico, basato sulla percezione del rischio, che si traduce in condotte non codificate¹³. Tale percezione, peraltro, non sempre corrisponde al rischio reale. È stato osservato come, in assenza di informazioni chiare sui criteri di applicazione delle norme sulla responsabilità, i funzionari possono ritenere, talvolta erroneamente, che le Corti impongano vincoli più stringenti di quanto non siano nella realtà¹⁴. In Italia, ad esempio, l'analisi della giurisprudenza della Corte dei conti ha indicato che i casi di archiviazione e assoluzione prevalgono su quelli di condanna¹⁵.

Ciononostante, come evidenziato in dottrina, la progressiva estensione del concetto di danno risarcibile, i crescenti compiti attribuiti a funzionari e dirigenti e, al contempo, il più penetrante e diffuso intervento della Corte dei conti, hanno portato all'esplosione del mercato assicurativo per i danni causati nello svolgimento dell'attività del pubblico dipendente¹⁶. Tale fenomeno è stato considerato indicativo della sussistenza «di un livello significativamente elevato del rischio percepito dai funzionari e dirigenti amministrativi di incorrere in responsabilità, soprattutto di tipo amministrativo e penale, nell'esercizio delle proprie funzioni»¹⁷.

Una recente indagine statistico-giuridica, focalizzata sul settore dei contratti pubblici, ha fornito dati sulla ipotetica adozione di decisioni difensive in determinati scenari tipo da parte dei responsabili unici del procedimento. Questo studio ha rivelato che

¹¹ Si veda in tal senso A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M.P. CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, *Burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2021, 4, 1295. Sul punto si veda, tra l'altro, l'audizione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sul testo del c.d. decreto semplificazioni 2020, dove si legge che l'assunto di un tendenziale timore degli amministratori a provvedere per non incorrere nelle maglie della responsabilità per danno erariale «è vero solo in minima parte, ben concorrendo alla incapacità provvedimentale della PA ben altri fattori, tra i quali: la confusione legislativa, l'inadeguata preparazione professionale, l'insufficienza degli organici» (Corte dei conti sezioni riunite in sede di controllo audizione della corte dei conti sul disegno di legge n. 1883 (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale") commissione 1 a – affari costituzionali).

¹² F. M. ARTINGER, S. ARTINGER, G. GIGERENZER, C.Y.A.: *frequency and causes*, cit.

¹³ A. BATTAGLIA ET AL., *Burocrazia difensiva: cause, indicatori e rimedi*, cit.

¹⁴ J. DE MOT, G.M. FAURE, *Public authority liability and the chilling effect*, cit.

¹⁵ M. DE BENEDETTO, con A. ZULIANI, G. AURISICCHIO, A. CANZONETTI, A. LIVERANI-P. MENICHINO, L. RISPOLI-S. SALVI, *Un'analisi statistica delle sentenze della Corte dei Conti: prime evidenze*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2009, p. 673 ss.; A. ZULIANI, G. AURISICCHIO, M. DE BENEDETTO, A. CANZONETTI, G. GUAGNANO, A. LIVERANI, P. MENICHINO, L. RISPOLI, S. SALVI, *La responsabilità per danno erariale alla prova del contenzioso*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2013, 2, pp. 489-518.

¹⁶ V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, cit. 434 e ss.

¹⁷ S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, cit., 311.

circa un terzo del campione di dipendenti selezionati e la metà del gruppo di controllo avevano stipulato polizze assicurative volontarie per la responsabilità erariale¹⁸.

L'analisi di mercato di tali polizze ha mostrato che, in primo luogo, a fronte di premi annui relativamente contenuti (media tra 285 e 390 euro, con picchi fino a 1.000 euro per posizioni apicali), i massimali si attestavano tra 1 e 2 milioni di euro. Tali cifre, seppur significative per il patrimonio individuale, risultavano spesso inadeguate a coprire il rischio teorico di danno erariale in grandi appalti o opere pubbliche, lasciando il funzionario esposto per l'eccedenza.

In secondo luogo, è emersa una correlazione diretta tra la percezione della complessità normativa (es. Codice Appalti) e la propensione all'acquisto della polizza.

Questi dati hanno confermato che l'assenza di un regime assicurativo organico e obbligatorio contribuiva a generare inefficienze, con i funzionari propensi a scegliere procedure più rigide e formalizzate (e quindi più lente) per minimizzare l'esposizione personale, a discapito del risultato.

3. Il contesto normativo sulle polizze assicurative a copertura della responsabilità amministrativo-contabile precedente alla riforma Foti

Prima dell'entrata in vigore della legge 1/2026, il legislatore aveva posto forti limiti alla possibilità di assicurare i dipendenti della PA per responsabilità amministrativa. Infatti, l'esplosione del mercato assicurativo ha indotto il legislatore, con la finanziaria per il 2008, a vietare espressamente i contratti di assicurazione stipulati dall'ente pubblico a favore dei propri amministratori per coprire i rischi derivanti dalle ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave. Diversamente, non sono state imposte restrizioni per la copertura della responsabilità civile verso terzi¹⁹. La *ratio* della norma era duplice. In primo luogo, si riteneva che la personalizzazione del rischio fosse essenziale per garantire la diligenza del funzionario. Traslare il rischio sull'ente (che paga il premio) avrebbe vanificato la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, con un rischio di

¹⁸ S. BATTINI, F. DECAROLIS, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Riv. it. Public management*, 2020, 2, 354.

¹⁹ L'art. 3 comma 59 legge 24 dicembre 2007, n. 244 (in Suppl. ordinario n. 285 alla GU, 28 dicembre, n. 300). - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2008) ha stabilito che: «è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicura propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo.».

«deresponsabilizzazione del personale pubblico e della classe politica dell'ente»²⁰. In secondo luogo, si voleva evitare che lo Stato pagasse due volte: prima subendo il danno, e poi pagando il premio per assicurare l'autore del danno stesso. Pertanto, il funzionario pubblico che volesse tutelarsi a fronte del rischio di incorrere in responsabilità amministrativa per colpa grave, era tenuto a sostenere autonomamente il costo del premio.

Un ulteriore limite è rappresentato dall'art. 1900 del Codice civile. Questa norma esclude inderogabilmente l'assicurabilità del danno causato intenzionalmente dal soggetto. Di regola, la norma esclude anche l'obbligo per l'assicuratore di coprire i sinistri cagionati da colpa grave. È, tuttavia, ammissibile un patto contrario che estenda la copertura alla colpa grave, ma non al dolo²¹. La norma è chiaramente orientata ad evitare che l'assicurazione incentivi la provocazione intenzionale del sinistro.

Di conseguenza, la limitazione della responsabilità erariale alle sole condotte commissive dolose, prevista dall'ormai superato decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, aveva ulteriormente ridotto la possibilità per i pubblici dipendenti di essere assicurati sui danni causati nell'esercizio delle loro funzioni²². Sebbene tale disposizione sia stata considerata «causa di inefficienza sia amministrativa che finanziaria, nel senso che rischia, sul versante amministrativo, di abbassare la soglia di "attenzione amministrativa" contraddicendo il principio di responsabilità dei dipendenti pubblici sancito dall'art. 28 cost. e, sul versante finanziario, di non rispettare i principi a presidio degli equilibri di finanza pubblica»²³. Il legislatore ne ha ripetutamente prorogato l'efficacia, fino al 31 dicembre 2025²⁴ e, solo con la legge in commento, si può ritenere definitivamente superata.

²⁰ Corte dei Conti, Parere funzione consultiva n. 34 bis del 17 luglio 2024.

²¹ L'art. 1900 Codice civile, rubricato "Sinistri cagionati con dolo o con colpa grave dell'assicurato o dei dipendenti", prevede che: «L'assicuratore non è obbligato per i sinistri cagionati da dolo o da colpa grave del contraente, dell'assicurato o del beneficiario, salvo patto contrario per i casi di colpa grave. L'assicuratore è obbligato per il sinistro cagionato da dolo o da colpa grave delle persone del fatto delle quali l'assicurato deve rispondere. Egli è obbligato altresì, nonostante patto contrario, per i sinistri conseguenti ad atti del contraente, dell'assicurato o del beneficiario, compiuti per dovere di solidarietà umana o nella tutela degli interessi comuni all'assicuratore».

²² Sia consentito rinviare sul punto a L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2021, 4, pp. 761-782; Id., *Prospettive di riforma della responsabilità amministrativo-contabile per contrastare la cosiddetta "burocrazia difensiva"*, in L. Lorenzoni, (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico. Opportunità di riforma o risposte contingenti?*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, pp. 515-538.

²³ G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Diritto amministrativo*, 2024, 3, p. 683.

²⁴ Decreto-legge 12 maggio 2025, n. 68, Differimento del termine di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, in materia di responsabilità erariale.



4. I recenti sviluppi nel nuovo codice dei contratti pubblici

Un primo segnale di inversione di tendenza si è registrato con il D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Nuovo Codice dei Contratti Pubblici) che ha preparato il terreno per alcune previsioni contenute nella legge Foti. Il suddetto codice, nell'ambito del neo introdotto principio della fiducia, ha previsto un obbligo per le stazioni appaltanti di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale²⁵. Inoltre, l'art. 45, comma 7, lett. c) ha stabilito che, nell'ambito degli incentivi alle funzioni tecniche, una parte delle risorse (il 20% destinato all'innovazione) debba essere utilizzata «per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale»²⁶.

Il codice, tuttavia, non ha chiarito quali rischi debbano essere assicurati. Inoltre, non è stato imposto un obbligo di pagamento del premio in capo alla stazione appaltante, né è stata abrogata la disposizione contenuta nella finanziaria per il 2008 sulla nullità dei contratti di assicurazione stipulati dall'ente pubblico in favore dei propri dipendenti a copertura della responsabilità erariale. Sul punto, si è espressa la Corte dei Conti, in funzione consultiva, escludendo che le polizze assicurative attivate in attuazione del d.lgs. 36/2023 possano riguardare la copertura della responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti, rispetto alla quale permane il divieto di cui all'art. 3, comma 59, della legge finanziaria per il 2008. Tali forme di coperture possono attenersi esclusivamente alla responsabilità civile verso terzi, nei soli casi in cui una base normativa espressa imponga o consenta la stipula a carico dell'amministrazione, trattandosi di disciplina eccezionale non estensibile oltre i casi previsti²⁷.

Il nuovo codice dei contratti pubblici, inoltre, ha individuato il principio del risultato quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per: «a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva»²⁸.

È stata, altresì, specificata la nozione di colpa grave, ai fini della responsabilità amministrativa, per le attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici. La colpa grave è stata identificata con «la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle

²⁵ Art. 2 c.4 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

²⁶ Art. 45 c.7, lett. C) Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici, cit.

²⁷ Corte dei Conti, Parere funzione consultiva n. 34 bis del 17 luglio 2024.

²⁸ Art. 1, comma 4, Decreto legislativo del 31 marzo 2023 n. 36.

specifiche competenze e in relazione al caso concreto». È stato, altresì, chiarito che «Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti»²⁹.

Questa tipizzazione potrebbe incentivare il ricorso al mercato assicurativo, agevolando la quantificazione del rischio di incorrere in responsabilità erariale per colpa grave. Peraltro, come argomentato in altra sede, il riferimento operato dal codice a concetti indeterminati nell'ambito delle disposizioni sul principio della fiducia e del risultato, l'ancoraggio della responsabilità al conseguimento di quest'ultimo, nonché il tentativo di tipizzazione della nozione di colpa grave rischiano di acuire il timore dei funzionari di incorrere in ipotesi di responsabilità erariale. Infatti, il richiamo nella definizione della colpa grave alla violazione di norme di legge collega l'indagine sull'elemento soggettivo della responsabilità ai profili di illegittimità dell'atto, sebbene l'accertamento della responsabilità personale dei dipendenti pubblici prescinda dalla validità o meno del provvedimento. La giurisprudenza contabile ha definito nel tempo la colpa grave in chiave normativa, come condotta inescusabile con danno prevedibile ed ha elaborato indicatori quali la prevedibilità/prevenibilità/evitabilità del danno, grave disinteresse, violazione del minimo di diligenza, negligenza macroscopica. Questi ultimi non coincidono necessariamente con una violazione formale della normativa vigente. Infine, considerare esimente l'adesione a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o pareri può incentivare burocrazia difensiva e richieste di consulenze e pareri inutilmente dilatorie, in contrasto con lo scopo della norma³⁰.

5. La riforma di cui alla Legge Foti

La Legge 7 gennaio 2026, n. 1 ha attribuito un ruolo centrale al regime assicurativo nell'ambito nuovo sistema di responsabilità erariale, in particolare con l'introduzione del nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

La norma ha sancito un obbligo di copertura assicurativa in capo a chiunque assuma incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche, dalla quale discenda l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti. L'adempimento dell'obbligo è previsto mediante la stipulazione preventiva (cioè anteriormente all'assunzione dell'incarico) di una polizza idonea a garantire la copertura degli eventuali danni patrimoniali arrecati all'amministrazione per colpa grave

²⁹ Art. 2, comma 3, Decreto legislativo del 31 marzo 2023 n. 36. Per un commento ai principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici si veda G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2023, 3, pp. 287 e ss.

³⁰ Su queste riflessioni sia consentito rinviare a L. LORENZONI, *Contratti pubblici e burocrazia difensiva*, in *Diritto Amministrativo*, 2025, 2, 559 – 588.



dell'agente³¹.

In sede referente, è stata tuttavia espunta la previsione, contenuta nella formulazione originaria, che attribuiva all'amministrazione di appartenenza la facoltà di destinare una quota del trattamento economico accessorio spettante al dirigente o funzionario incaricato di gestire risorse pubbliche alla stipulazione della polizza, nonché quella che demandava alla stessa amministrazione il compito di promuovere, anche tramite Consip S.p.A., la conclusione di accordi-quadro con le principali imprese assicurative operanti a livello nazionale³².

È rimasta, invece, ferma la previsione che configura l'obbligo assicurativo quale requisito necessario per l'esercizio dell'incarico, ponendolo direttamente in capo al soggetto titolare della funzione di gestione.

Sul piano processuale, la riforma ha precisato, altresì che, nei procedimenti relativi ai danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione riveste la qualità di litisconsorte necessario, in ragione dell'incidenza diretta della copertura sul soddisfacimento della pretesa risarcitoria dell'amministrazione.

La *ratio* dell'intervento, come evidenziato nella relazione illustrativa, è orientata a garantire il pieno ristoro della lesione patrimoniale subita dall'ente pubblico indipendentemente dalle condizioni economiche del responsabile, frequentemente incapiente rispetto a danni di rilevante entità. Tale esigenza trova ulteriore fondamento nel dato statistico, ritenuto allarmante, secondo cui sarebbe recuperato solo il 10% del credito complessivamente maturato dalla pubblica amministrazione in forza di sentenze definitive. Tale criticità appare riconducibile, da un lato, alla frequente sproporzione degli importi liquidati (che ne compromette l'effettiva esigibilità) e, dall'altro, all'incapienza dei soggetti condannati. Le disposizioni in esame si propongono, pertanto, di correggere tale scarto tra accertamento giudiziale della responsabilità e concreta reintegrazione delle risorse pubbliche.

Inoltre, la previsione processuale del litisconsorzio necessario, potrebbe implicare un rafforzamento della tutela giudiziale del dipendente pubblico, in quanto la compagnia assicurativa avrà interesse a sostenere la carenza dei presupposti di responsabilità in capo al funzionario.

Oltretutto, il nuovo comma 1-octies dell'art. 1 L. 20/1994 (introdotto dalla stessa L.

³¹ Art. 1, comma 4-bis, Legge 14 gennaio 1994, n. 20, Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, comma aggiunto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7) della Legge 7 gennaio 2026, n. 1.

³² Proposta di legge presentata in data 19 dicembre 2023 C. 1621, Modifiche alla legge 14 gennaio 1994 n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale (c.d. Disegno di legge Foti). Si veda anche Camera dei Deputati, Documentazione per l'esame di Progetti di legge, Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale A.C. 1621-A e abb.

Elementi per l'esame in Assemblea n. 274/1 3 aprile 2025 disponibile al seguente link <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/AC0227a.pdf>



1/2026) ha limitato la condanna per colpa grave a un importo non superiore al 30% del danno accertato e comunque non superiore al doppio della retribuzione lorda. Questo limite risulta fondamentale per la sostenibilità del sistema assicurativo. Le due annualità del trattamento economico assumono, in questo contesto, la funzione di parametro oggettivo per la determinazione del massimale della copertura assicurativa, con l'effetto di mantenere, di regola, premi assicurativi contenuti.

Infine, per quanto riguarda la disposizione che prevede l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati da colpa grave, appare necessario un chiarimento da parte del Governo, in merito ai possibili effetti di minore entrata derivanti dalla disposizione. Infatti, l'introduzione del predetto obbligo appare suscettibile di determinare a carico del soggetto interessato un nuovo onere, relativo alla corresponsione del premio di assicurazione che, essendo obbligatorio e direttamente collegato allo svolgimento dell'attività lavorativa, dovrebbe risultare fiscalmente deducibile per i lavoratori autonomi ai sensi dell'articolo 54, comma 1, del TUIR³³.

6. Conclusioni

Il nuovo art. 1, comma 4-bis, l. 14 gennaio 1994, n. 20, introdotto con la legge 7 gennaio 2026, n. 1, ha imposto l'obbligo, in capo a chi assuma incarichi con gestione di risorse pubbliche assoggettati alla giurisdizione della Corte dei conti, di stipulare *ex ante* una polizza per la colpa grave, con previsione del litisconsorzio necessario dell'impresa assicuratrice nei giudizi per danno patrimoniale.

Come chiarito in dottrina, la possibilità di stipulare polizze assicurative sulla responsabilità erariale, da un lato, riduce l'effetto paralizzante derivante dal timore della responsabilità e, dall'altro, consente di incrementare il tasso di recupero delle somme oggetto di sentenze di condanna della Corte dei conti, attualmente particolarmente basso, a causa della frequente incapienza del debitore non assicurato³⁴.

La letteratura internazionale sulla burocrazia difensiva ha evidenziato l'asimmetria tra i benefici diffusi delle decisioni amministrative e i costi individuali derivanti dal sistema di responsabilità, che sembra incentivare strategie di minimizzazione del rischio personale. In tale quadro, l'assicurazione è stata descritta come possibile fattore di riallineamento degli incentivi, pur in presenza di criticità strutturali, tra i quali, il rischio di *moral hazard*; la persistenza di costi non assicurabili (tempo, stress, reputazione); l'intervento regolatorio privato dell'assicuratore mediante prescrizioni

³³ Camera dei Deputati, Analisi degli effetti finanziari, A.C. 1621 e abb.-A Disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale, N. 72 – 8 aprile 2025 <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/AF1621A.pdf>

³⁴ S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, cit., 317.



organizzative. Le evidenze empiriche disponibili, peraltro, non consentono inferenze generalizzabili sulla correlazione tra assicurazione e prevenzione delle decisioni difensive, ma convergono sull'incidenza determinante dell'incertezza normativa e dell'ipertrofia regolatoria.

L'analisi della dottrina italiana ha mostrato come la diffusione delle polizze a copertura del danno erariale abbia operato, prima della riforma, quale indicatore della percezione del rischio, specie in settori ad alta complessità, come quello dei contratti pubblici. L'analisi del mercato delle polizze ha segnalato, da un lato, premi relativamente contenuti e, dall'altro, massimali spesso inadeguati rispetto all'ampiezza del potenziale danno erariale in operazioni di particolare rilevanza economica.

La ricostruzione del quadro previgente ha evidenziato, inoltre, i vincoli legislativi alla socializzazione del rischio erariale. Il divieto, introdotto dalla legge finanziaria per il 2008, di stipulare a carico dell'ente coperture assicurative per la responsabilità amministrativa contabile degli amministratori e dipendenti, unitamente alla disciplina codicistica dell'art. 1900 c.c., che esclude la copertura delle condotte dolose, hanno prodotto l'effetto di compressione del rischio assicurabile, in particolare nel periodo di vigenza del c.d. scudo erariale, che aveva limitato il criterio di imputazione della responsabilità erariale per condotte commissive al solo dolo, escludendo la colpa grave. Pertanto, nella fase precedente alla riforma, sussisteva la possibilità di coperture individuali volontarie, in assenza di un disegno pubblico di gestione del rischio, e con un disallineamento tra esigenze di tutela dell'erario e sostenibilità personale del rischio in capo all'agente.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha introdotto indicazioni sulla copertura assicurativa nel contesto del principio della fiducia. Tuttavia, non sono stati superati i limiti imposti dalla legislazione vigente sulla possibilità per l'ente di coprire i costi di un'assicurazione sulla responsabilità amministrativo-contabile. La Corte dei conti, in sede consultiva ha confermato la natura eccezionale del regime e la necessità di un coordinamento puntuale tra fonti.

La riforma Foti ha preso atto dell'importanza dei sistemi assicurativi per attenuare gli incentivi alle condotte difensive. Tuttavia, la soppressione, in sede referente, delle misure di facilitazione pubblica (destinazione di quote del trattamento accessorio; accordi-quadro anche tramite Consip) sembra spostare integralmente sul singolo l'onere di conformarsi a un requisito per l'esercizio dell'incarico. Ne discende un possibile effetto selettivo tra posizioni e amministrazioni, legato alla diversa capacità di attrarre personale disposto a sopportare costi assicurativi e alla diversa rischiosità degli incarichi.

Inoltre, il litisconsorzio necessario dell'impresa assicuratrice rafforza l'effettività del recupero e produce, sul versante difensivo, un effetto di riequilibrio. L'assicuratore

ha un interesse diretto alla contestazione del nesso causale, della quantificazione e dell'elemento soggettivo, con potenziali ricadute positive sulla qualità del contraddittorio. Resta, tuttavia, il tema della compatibilità tra l'interesse dell'assicuratore a delimitare l'operatività della garanzia (esclusioni, franchigie, decadenze) e l'interesse dell'agente a una difesa piena su profili che la polizza potrebbe non coprire. Sarà, quindi, necessario un rigoroso ordine delle questioni e una chiara delimitazione dell'oggetto del giudizio contabile rispetto alle controversie tipicamente assicurative.

Peraltro, il riferimento alle due annualità come parametro di massimale può rappresentare un meccanismo di standardizzazione idoneo a contenere il costo dei premi e a rendere maggiormente prevedibile e misurabile il rischio da assicurare. Tuttavia, la sostenibilità economica del mercato e l'adeguatezza della copertura, rispetto ai danni effettivi, dipenderanno dalla concreta struttura dei prodotti assicurativi (massimali, esclusioni, franchigie, *claims made*) e dalla capacità delle amministrazioni di gestire l'aumento di contenzioso connesso alle chiamate in causa dell'assicuratore. Infine, come sottolineato in dottrina, la riduzione dell'esposizione personale può ridurre la pressione che alimenta condotte difensive, ma richiede un presidio sull'azzardo morale attraverso strumenti diversi dalla responsabilità patrimoniale (valutazione della performance, controlli interni, responsabilità disciplinare e dirigenziale).

Infine, merita attenzione l'impatto fiscale della misura. La qualificazione del premio come onere obbligatorio connesso allo svolgimento dell'attività di servizio presso la PA solleva il tema della deducibilità e delle conseguenti minori entrate. Si rendono, pertanto, necessari chiarimenti applicativi, per evitare disomogeneità tra categorie e regimi di lavoro.

Riforma Foti e contratti pubblici

di Donato Cavallo

(Direttore generale AreaCom, Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Committenza)

Sommario

1. Premessa. – 2. Le disposizioni modificate che hanno rilevanza per il settore dei contratti pubblici. – 3. La diversa nozione di colpa grave adottata nel Codice dei contratti pubblici e nella legge n. 20 del 1994, così come modificata dalla l. 1/2026. – 4. La nuova disciplina sul controllo preventivo di legittimità. – 5. La copertura assicurativa obbligatoria.

Abstract

This article examines the implications of the 2026 reform of administrative and accounting liability (the so-called *Foti reform*) in the field of public procurement, in light of the regulatory framework established by Legislative Decree no. 36/2023. The analysis focuses on the redefinition of *gross negligence*, the extension of the Court of Auditors' preventive legality review, and the introduction of mandatory insurance coverage for public officials and other actors managing public resources.

The reform pursues the objective of reducing legal uncertainty and mitigating the so-called "fear of signature", thereby promoting a more efficient and less defensive administrative action. From this perspective, the legislature has narrowed the scope of liability by typifying cases of gross negligence and introducing stricter criteria for its assessment, alongside mechanisms aimed at limiting the financial consequences of liability. Particular attention is devoted to the divergence between the notion of gross negligence under the Code of Public Contracts and that under Law no. 20/1994, as amended, highlighting the interpretative tensions and systemic implications arising from their coexistence.

The paper also analyses the significant expansion of preventive legality controls, especially in relation to contracts linked to the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), emphasising their impact on the balance between administrative discretion, accountability and procedural efficiency. The study also addresses the controversial introduction of optional preventive control for subnational entities and the related constitutional concerns raised by the Court of Auditors.

Overall, the article argues that the reform marks a shift from an *ex post* sanctioning model towards a more preventive and risk-mitigating approach, with profound consequences for the functioning of public procurement and the allocation of administrative responsibility.

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



1. Premessa.

La disciplina dei contratti pubblici rappresenta uno dei settori nei quali più intensamente si misura il rapporto tra efficienza dell'azione amministrativa e tutela degli interessi finanziari pubblici. L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) ha segnato un rilevante mutamento di impostazione, ponendo al centro dell'ordinamento i principi del risultato e della fiducia¹, con l'obiettivo dichiarato di favorire un esercizio più responsabile e meno difensivo del potere amministrativo, finalizzato ad aumentare la discrezionalità dell'amministrazione.

In un quadro in rapida evoluzione, la successiva riforma della responsabilità amministrativa e contabile, introdotta dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. riforma Foti), è intervenuta su profili strutturali della responsabilità erariale e sulle competenze della Corte dei conti, ridefinendo, tra l'altro, la nozione di colpa grave e i criteri di imputazione della responsabilità del pubblico funzionario², con implicazioni destinate a riflettersi anche sul settore delle commesse pubbliche.

La novella legislativa, in particolare, muove dall'esigenza, esplicitamente avvertita dal legislatore ed evidenziata anche da una recente pronuncia della Corte costituzionale n. 132/2024³, di ridurre l'area dell'incertezza applicativa e del rischio sanzionatorio gravante sul pubblico funzionario, anche al fine di contrastare il fenomeno della c.d. "paura della firma", ritenuto uno dei principali fattori di rallentamento dell'azione amministrativa⁴, presente anche e soprattutto nel settore

¹ A. POLICE, Art. 2 *Principio della fiducia*, M. Ramajoli, R. Villata, *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, II Edizione, Pacini, pp. 11 e ss.

² La disciplina della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti pubblici per danno arrecato all'erario si è progressivamente consolidata attorno a un nucleo normativo di base rappresentato dalle leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20, che ne hanno definito i presupposti sostanziali e il relativo assetto processuale. Tale impianto originario è stato nel tempo oggetto di numerosi interventi modificativi, sia diretti sia indiretti, volti a ridefinirne singoli profili, spesso attraverso disposizioni settoriali o emergenziali. In questa direzione si collocano, tra gli altri, gli interventi introdotti con il decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, come successivamente modificato nel 2009, noti per aver inciso sui limiti dell'azione di responsabilità, così come le disposizioni della legge 6 novembre 2012, n. 190, che hanno ulteriormente ritoccato il perimetro della responsabilità erariale nel quadro delle politiche di prevenzione della corruzione. A ciò si aggiungono misure di carattere eccezionale, quali il c.d. "scudo erariale" introdotto nel 2020 e reiterato negli anni successivi, che hanno temporaneamente limitato la perseguibilità delle condotte colpose. Sotto il profilo processuale, il quadro di riferimento resta oggi quello delineato dal Codice di giustizia contabile di cui al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174.

³ Corte cost., 17 luglio 2024, n. 132, con la quale sono state respinte le censure di illegittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 21, comma 2, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante la temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole condotte dolose (c.d. scudo erariale; per la proroga della disciplina speciale, v. d.l. n. 68 del 2025). Nel respingere le questioni prospettate, la Corte ha svolto un'ampia ricostruzione dell'evoluzione e dei tratti strutturali della responsabilità amministrativa, con particolare riferimento all'elemento soggettivo dell'illecito, evidenziando, alla luce del contesto istituzionale, giuridico ed economico di riferimento, l'esigenza di una revisione complessiva della disciplina da parte del legislatore e richiamando l'attenzione su possibili direttrici di intervento.

⁴ Secondo V. Tenore, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in LexItalia.it, *Rivista di diritto pubblico*, 2026, la riforma della responsabilità amministrativa e contabile, di iniziativa



dei contratti pubblici⁵. In questa prospettiva, la riforma è intervenuta sui presupposti soggettivi e oggettivi dell'illecito contabile, perseguendo una maggiore prevedibilità degli esiti del giudizio di responsabilità. In particolare, il legislatore ha proceduto alla tipizzazione della colpa grave, ancorandola a ipotesi di violazione manifesta e inescusabile delle norme di diritto applicabili e a gravi distorsioni nell'accertamento dei fatti, nonché alla revisione di profili strutturali del giudizio, quali la determinazione del danno risarcibile, la disciplina della prescrizione e i criteri di imputazione causale.

2. Le disposizioni modificate che hanno rilevanza per il settore dei contratti pubblici.

L'art. 1, l. 20/1994 - che disciplina l'azione di responsabilità nei confronti dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica - è stato arricchito della nozione di colpa grave (prima non presente), allo scopo di circoscriverne l'ambito di operatività. Ai sensi del nuovo art. 1, infatti, "[c]ostituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".

Al contempo, è stata esclusa la gravità della colpa non solo quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità (ipotesi già prevista dalla precedente formulazione della norma), ma anche quando derivi "dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo".

Rilevante è, poi, il nuovo art. 1, comma 1-octies, che rende doveroso il potere di riduzione del giudice contabile, ancorandolo a specifici parametri fissati dalla legge. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la nuova disposizione stabilisce che la Corte dei Conti sia tenuta a esercitare il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile il danno o il valore perduto per un

integralmente parlamentare, risponderebbe a tre distinte esigenze: in primo luogo, contrastare il fenomeno della c.d. paura della firma, che incide sull'efficienza dell'azione amministrativa; in secondo luogo, migliorare la percezione dell'apparato pubblico italiano da parte dei mercati e degli investitori internazionali, sempre più sensibili ai rischi di rallentamento dell'attività economica; infine, riequilibrare un regime di responsabilità divenuto progressivamente più oneroso per gli amministratori pubblici, anche in ragione della crescente complessità e stratificazione della normativa di settore.

⁵ M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e burocrazia difensiva. Il diritto dell'economia*, 2018, 3, pp. 625-657.

importo non superiore al trenta per cento del pregiudizio accertato e, in ogni caso, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio.

La novella legislativa risponde alla volontà di limitare le conseguenze economiche derivanti dall'accertamento della responsabilità erariale del funzionario cagionata da una condotta gravemente colposa.

Secondo taluni⁶, il parametro del doppio trattamento economico complessivo annuo non sarebbe applicabile ad alcune fattispecie di responsabilità riconosciute a carico di liberi professionisti, società o altri enti di diritto di privato, rispetto ai quali sia stata accertata la sussistenza di un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione. Tuttavia, la stessa disposizione – probabilmente immaginando le fattispecie poc'anzi ricordate – precisa che la riduzione possa avvenire anche sulla base di un diverso parametro, vale a dire il doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio. Al riguardo, con riferimento al settore dei contratti pubblici, non sembra potersi escludere che l'eventuale accertamento di un pregiudizio erariale ascrivibile al responsabile di progetto o di fase sia quantificabile sulla base dell'indennità percepita per l'ufficio svolto (si pensi agli incentivi corrisposti alle funzioni tecniche ai sensi dell'art. 45, d.lgs. 36/2023).

Sempre nel settore dei contratti pubblici, inoltre, è d'interesse segnalare che la legge Foti ha modificato l'art. 3, comma 1, lett. g) della legge n. 20/1994, nella parte in cui ha esteso il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti ai decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato *"di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"*. Nella precedente formulazione della norma, invece, solo gli appalti d'opera - se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi – erano sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti.

Anche per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), il legislatore ha aggiunto un'ulteriore fattispecie di controllo preventivo di legittimità, sui *"provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale"* (art. 3, comma 1-ter). La disposizione è completata da un rinvio al comma 2, nel quale si

⁶ V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, cit.



prevede che “[i] provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimetta l’esame alla sezione del controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento”, termine del quale lo stesso art. 3, comma 1-ter, chiarisce la natura perentoria. Qualora alla scadenza di detto termine non sia intervenuta la deliberazione della Corte dei conti, la norma dispone che “l’atto si intende registrato anche ai fini dell’esclusione di responsabilità di cui all’articolo 1, comma 1. Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata”. Trattasi, dunque, di un’ipotesi di silenzio-assenso che ha anche l’effetto di configurare una causa di esclusione della responsabilità erariale per i danni eventualmente derivanti dall’emanazione del provvedimento sottoposto a controllo.

Un’altra rilevante forma di controllo preventivo di legittimità che trova applicazione nel settore dei contratti pubblici è stabilita all’art. 3, comma 1-quater della l. n. 20/1994, ove si prevede che regioni, province autonome ed enti locali, con norma di legge o di statuto adottata previo parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, possono sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l’aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all’attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall’articolo 14 del d.lgs. 36/2023.

In base all’art. 3, comma 1-quinquies, la facoltà di rivolgersi al giudice contabile ai fini del controllo preventivo di legittimità è riconosciuta anche a ogni altro soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC, nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti.

Entrambe le fattispecie previste dell’art. 3, commi 1-quater e 1-quinquies sono soggette alla regola procedimentale sopra ricordata, ossia che, laddove il controllo non sia terminato nell’arco di trenta giorni, il provvedimento si intende tacitamente registrato anche ai fini dell’esclusione di responsabilità erariale.

Altra disposizione rilevante ai fini della presente disamina è contenuta all’art. 1, comma 4-bis della l. 20/1994, secondo cui chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell’assunzione dell’incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all’amministrazione per colpa grave, con l’ulteriore precisazione che, nei procedimenti per i danni patrimoniali, l’impresa di assicurazione è litisconsorte necessario (v. par. 5).

3. La diversa nozione di colpa grave adottata nel Codice dei contratti pubblici e nella legge n. 20 del 1994, così come modificata dalla l. 1/2026



Colpa grave ex art. 2, d.lgs. 36/2023	Colpa grave ex l. 20/1994 e ss.mm.
Principio: L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici. 2. Il principio della fiducia favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato. → rapporto fiduciario tra amministrazione aggiudicatrice e operatori economici	
Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti costituisce colpa grave <u>la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi</u>	violazione manifesta delle norme di <u>diritto applicabili</u>,
e la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e <u>l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili</u> nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto	<u>il travisamento del fatto,</u> l'affermazione di un fatto la cui <u>esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del</u> procedimento o la negazione di un <u>fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente</u> dagli atti del <u>procedimento</u>
esclusa la colpa grave nei casi di violazione o omissione che sia stata	<u>Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste</u>



determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti (comma 3).	<u>la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave</u> la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti
	La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, <i>ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo</i>

Alla luce del confronto sistematico tra la nozione di colpa grave di cui all'art. 2, comma 3 del Codice dei contratti pubblici⁷ e quella invece delineata dalla l. Foti, si può notare come quest'ultima appaia più ristretta della prima.

In base al d.lgs. 36/2023 costituisce colpa grave *"la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi"*, mentre nella l. 20/1994 l'elemento psicologico in esame si configura solo in caso *"violazione manifesta delle norme di diritto applicabili"*, con l'ulteriore precisazione che, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una tale fattispecie, si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza, tracciando

⁷ Secondo cui *"Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti"*.

così un binario interpretativo per il giudice contabile.

In disparte la questione circa l'elevata incertezza interpretativa della norma, dalla novella legislativa si desume che la violazione non manifesta delle norme di diritto e degli autovincoli amministrativi non è idonea a integrare una condotta gravemente colposa ai fini dell'accertamento della responsabilità erariale.

Sempre il d.lgs. 36/2023 accoglie, poi, una nozione di colpa grave anche "generica", ancorandola alla violazione delle regole cautelari della diligenza, prudenza e perizia; viceversa la novella alla l. n. 20/1994 non prevede una colpa grave "generica", essendo invece previste le ipotesi più gravi e circoscritte del *"travisamento del fatto"* e della *"affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o (del)la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento"*.

In entrambe le discipline resta ferma la causa di esclusione della responsabilità già prevista dall'art. 2, d.lgs. 36/2023 e, cioè, che non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Tra i vari problemi interpretativi sollevati dalla (nuova) nozione di colpa grave vi è quello relativo alla individuazione della disciplina da applicare nel caso in cui una condotta posta in essere nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici dia luogo a un'ipotesi di responsabilità erariale.

Al riguardo sono state avanzate due interpretazioni⁸.

Secondo una prima impostazione, i differenti criteri di imputazione soggettiva delle norme in questione (art. 2, d.lgs. 36/2023 e art. 1, l. 20/1994) potrebbero essere letti in chiave sistematica e coordinata, in quanto sostanzialmente coincidenti nel loro nucleo essenziale. Tale ricostruzione consentirebbe di superare alla radice la questione della specialità della nozione di colpa grave in materia di contratti pubblici, ricondotta entro l'alveo della disciplina generale della responsabilità amministrativa e contabile di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, come da ultimo modificata.

Secondo una differente impostazione, invece, la legge 7 gennaio 2026, n. 1, avrebbe inteso alzare ulteriormente verso l'alto la soglia della responsabilità erariale sotto il profilo dell'elemento soggettivo. In questa prospettiva, assume rilievo la scelta del legislatore di qualificare come colpa grave anche condotte caratterizzate da evidenti travisamenti del fatto, consistenti nell'assunzione di presupposti fattuali apertamente smentiti dagli atti del procedimento ovvero nell'omissione di fatti la cui esistenza risulti pacifica e documentalmente accertata. Tale formulazione richiama schemi

⁸ L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Diritto&Conti*, 2026.

concettuali già noti all'ordinamento processuale civile, segnatamente quelli propri della revocazione per errore di fatto, delineati dall'art. 395 c.p.c., laddove si fa riferimento all'adozione di decisioni fondate su presupposti fattuali manifestamente errati e non oggetto di contrasto tra le parti.

Il nostro ordinamento, invero, già conosce analoghe fattispecie di colpa grave del pubblico dipendente o del dipendente dello Stato. Il riferimento è, in particolare, alla nozione di colpa grave del magistrato ai sensi della l. 117/1988, il cui art. 2, rubricato *"Responsabilità per dolo o colpa grave"*, individua ipotesi tipizzate quali – appunto – la violazione manifesta della legge, il travisamento del fatto o delle prove, l'affermazione di fatti la cui esistenza sia incontrovertibilmente esclusa dagli atti del procedimento o, per converso, la negazione di fatti pacificamente accertati. Analoga è la disciplina dettata per la responsabilità del personale sanitario, oggi contenuta nella legge 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. legge Gelli-Bianco), la quale, nell'ambito della responsabilità civile dell'esercente la professione sanitaria, delimita l'area della colpa grave con riferimento al rispetto delle linee guida e delle buone pratiche clinico-assistenziali e alla natura tecnica dell'attività svolta.

4. La nuova disciplina sul controllo preventivo di legittimità

Le disposizioni introdotte dalla l. 1/2026 in materia di controllo preventivo di legittimità segnano un rilevante mutamento nell'assetto tradizionale dei rapporti tra controllo contabile e disciplina dei contratti pubblici, in particolare con riferimento alle procedure funzionali all'attuazione del PNRR e del PNC.

Come già anticipato sopra, infatti, il legislatore ha ridisegnato in modo significativo l'ambito del controllo preventivo della Corte dei conti, incidendo indirettamente anche sulla configurazione della responsabilità amministrativa e contabile dei soggetti coinvolti nel ciclo di vita di un contratto pubblico.

Prima della novella, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti si caratterizzava per un ambito applicativo limitato, riferito alle categorie tassative di atti indicate all'art. 3 della legge 20/1994 e prevalentemente circoscritto all'amministrazione statale, senza includere i provvedimenti di aggiudicazione dei contratti pubblici.

Per gli enti territoriali e per gli altri soggetti pubblici, il sistema si fondava, quindi, quasi esclusivamente su controlli successivi sulla gestione, mentre il decorso dei termini del controllo preventivo non produceva effetti assimilabili a un meccanismo di silenzio-assenso né, soprattutto, effetti diretti sul piano dell'esclusione della responsabilità erariale.

Come visto, il nuovo comma 1-ter dell'art. 3 della l. 20/1994 introduce, per i contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, una disciplina sensibilmente diversa. Il controllo preventivo di legittimità viene espressamente esteso ai



provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, nonché agli atti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedano un'aggiudicazione formale. I termini per l'esercizio del controllo assumono carattere perentorio e, in caso di loro inutile decorso, l'atto si intende registrato *ex lege*, con un effetto che opera espressamente anche ai fini dell'esclusione della responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. 20/1994.

I commi 1-*quater* e 1-*quinquies* ampliano ulteriormente la portata della riforma, consentendo anche alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e, più in generale, a tutti i soggetti pubblici attuatori del PNRR e del PNC di sottoporre al controllo preventivo di legittimità i provvedimenti di aggiudicazione e gli atti conclusivi delle procedure di affidamento. Per gli enti territoriali, tale facoltà è subordinata all'adozione di una norma di legge o statutaria, previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, e riguarda i contratti di importo superiore alle soglie europee. La previsione si distingue nettamente dal modello tradizionale, che non riconosceva agli enti in questione una simile possibilità di estensione volontaria del controllo preventivo su atti di gara, e che manteneva una rigida separazione tra funzione di affidamento e funzione di controllo contabile.

Il successivo comma 1-*sexies* assicura l'omogeneità del nuovo assetto, stabilendo che anche per gli atti sottoposti a controllo su base facoltativa si applichi integralmente il regime delineato dal comma 1-*ter*, inclusi la perentorietà dei termini, il meccanismo del silenzio-assenso e gli effetti sul piano della responsabilità amministrativa. In tal modo, il legislatore evita la creazione di un controllo "attenuato" o di secondo livello, estendendo integralmente il modello preventivo rafforzato anche ai soggetti diversi dall'amministrazione statale.

Nel loro complesso, le disposizioni introdotte dalla riforma Foti determinano uno spostamento significativo dell'asse del sistema, anticipando il momento del controllo e rafforzando la funzione preventiva rispetto a quella sanzionatoria della responsabilità erariale. Il controllo preventivo di legittimità viene così configurato come strumento di accompagnamento dell'azione amministrativa nel settore dei contratti pubblici strategici, destinato non soltanto a presidiare la legalità degli atti, ma anche a ridurre l'esposizione del funzionario al rischio di responsabilità, in coerenza con l'obiettivo, più generale, di favorire un'amministrazione meno difensiva e maggiormente orientata al risultato nel contesto dell'attuazione del PNRR.

Con riguardo a tali previsioni sono state formulate osservazioni critiche, avanzate soprattutto dalla Corte dei conti⁹.

⁹ Corte dei conti, Audizione informale del Presidente della Corte dei conti nell'ambito dell'esame del disegno di legge "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" (1621), luglio 2024, p. 34.

In particolare, le Sezioni riunite hanno manifestato perplessità in ordine alla configurabilità di un c.d. "controllo preventivo facoltativo", rilevando come una simile impostazione si ponga in tensione con il quadro costituzionale e ordinamentale di riferimento (deliberazioni n. 1/2020/CONS e n. 5/2021/CONS). Secondo la Corte dei conti, infatti, la possibilità di demandare a fonti normative diverse dalla legge statale la definizione dell'ambito del controllo preventivo di legittimità presenta profili di incompatibilità con l'art. 117, secondo comma, lettere e), g) e l), della Costituzione, nella misura in cui incide su materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, la giurisdizione e le norme processuali e il sistema contabile pubblico. La Corte ha inoltre richiamato l'esistenza di una riserva di legge in materia di forme e modalità dei controlli, desumibile dalla legislazione statale di riferimento, e in particolare dall'art. 20, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

A tali profili si aggiunge, nella ricostruzione della Corte dei conti, l'ulteriore criticità derivante dalla possibile invasione della riserva di legge statale di cui all'art. 100 Cost., anche con riferimento alla definizione delle attribuzioni della Corte stessa. La disciplina in esame consentirebbe, infatti, l'attribuzione di nuove e ulteriori funzioni di controllo attraverso fonti diverse dalla legge dello Stato, in contrasto con il principio secondo cui l'individuazione delle competenze della Corte dei conti deve necessariamente avvenire a livello statale. In tale prospettiva, la Corte ha altresì richiamato il possibile conflitto con la riserva di legge in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, primo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo l'impostazione seguita dalla magistratura contabile, l'attuale assetto costituzionale e legislativo preclude, pertanto, la reintroduzione di forme di controllo preventivo generalizzato sugli atti amministrativi che la disposizione in commento finisce, di fatto, per riproporre. La qualificazione del controllo come facoltativo non appare, infatti, idonea a mutarne la natura: una volta attivato, esso si sottrae alla sfera di disponibilità dell'ente richiedente e assume il carattere proprio di un controllo necessario e cogente, con l'effetto di reintrodurre in via surrettizia un modello di controllo preventivo sugli atti che era stato superato con la riforma del Titolo V di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La Corte dei conti ha inoltre rilevato come l'estensione del controllo preventivo non risulti coerente neppure sotto il profilo della semplificazione dell'azione amministrativa. L'assoggettamento degli atti a tale forma di sindacato comporta inevitabilmente un aggravio procedimentale, sia in termini temporali sia in relazione agli adempimenti istruttori e all'eventuale deferimento alla valutazione collegiale della legittimità dell'atto. In tale quadro, la scelta dell'amministrazione di ricorrere al controllo preventivo potrebbe trovare una concreta incentivazione esclusivamente

nella prospettiva dell'effetto esimente sul piano della responsabilità amministrativa, espressamente previsto dal nuovo art. 1, comma 1, l. 20/1994, piuttosto che in una reale esigenza di miglioramento della qualità dell'azione amministrativa.

La nuova configurazione del controllo preventivo, peraltro, sembra avvicinarlo a una forma di intervento sostanzialmente partecipativo nel processo decisionale amministrativo. La previsione di un controllo esteso agli atti conclusivi delle procedure di affidamento e dotato di effetti diretti sul piano dell'esclusione della responsabilità erariale del decisore pubblico contribuisce infatti a trasformare il controllo da strumento esterno di verifica della legittimità in un passaggio funzionale della stessa dinamica decisionale. In questa prospettiva, il rischio è quello di una progressiva traslazione del baricentro della scelta amministrativa, che finisce per essere condizionata, se non indirettamente condivisa, dall'organo di controllo contabile.

Tale evoluzione pone interrogativi non marginali in relazione al principio di riserva di amministrazione desumibile dall'art. 97 Cost., che impone una netta distinzione tra funzione di indirizzo e gestione dell'azione amministrativa, da un lato, e funzione di controllo, dall'altro¹⁰. Se il controllo preventivo, attraverso il suo collegamento diretto con il regime della responsabilità amministrativa, assume un ruolo determinante nella definizione delle condizioni di "sicurezza giuridica" dell'atto, esso rischia di oltrepassare i limiti della verifica di legittimità per incidere indirettamente sul merito delle scelte amministrative, dando luogo a una forma di cogestione non prevista dal disegno costituzionale. In tale ottica, l'esigenza, pur avvertita, di ridurre la burocrazia difensiva e di assicurare il funzionario pubblico non può spingersi fino al punto di alterare l'equilibrio tra amministrazione attiva e controllo, pena la compromissione del principio di responsabilità dell'amministrazione e della stessa funzionalità dell'azione amministrativa.

5. La copertura assicurativa obbligatoria

Come sopra ricordato, il nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 introduce un obbligo assicurativo in capo a chiunque assuma un incarico comportante la gestione di risorse pubbliche tale da determinare la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, imponendo la stipula, anteriormente all'assunzione dell'incarico, di una polizza a copertura dei danni patrimoniali arrecati all'amministrazione per colpa grave. La disposizione attribuisce inoltre all'impresa di assicurazione la qualità di litisconsorte necessario nei

¹⁰ Audizione del Presidente dell'ANAC, Avv. Giuseppe Busia, sulla proposta di legge A.C. 1621, "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" Commissioni riunite I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) e II (Giustizia), Camera dei Deputati, 24 settembre 2024.

procedimenti instaurati per il risarcimento del danno erariale.

Una previsione in materia di copertura assicurativa si rinviene anche nel Codice dei contratti pubblici, che, nell'ambito del principio della fiducia di cui all'art. 2, impegna le stazioni appaltanti e gli enti concedenti a adottare misure volte alla copertura dei rischi connessi all'attività del personale, unitamente ad azioni di riqualificazione delle strutture e di valorizzazione delle competenze professionali, inclusi specifici programmi di formazione.

I due interventi normativi, tuttavia, presentano differenze significative sotto il profilo soggettivo, posto che il Codice dei contratti pubblici si rivolge all'amministrazione (si v. ad esempio quanto previsto dall'art. 45, comma 7 del d.lgs. 36/2023, secondo cui una parte delle risorse finanziarie di cui al comma 5 è in ogni caso utilizzata anche per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale), mentre la legge n. 1 del 2026 al singolo funzionario, nei confronti del quale è richiesta la stipula della polizza.

Potrebbe sostenersi che tale divergenza debba essere letta alla luce dell'ambito soggettivo cui la novella sembrerebbe principalmente riferirsi¹¹. Secondo una certa lettura, la formulazione adottata dal legislatore sarebbe orientata a ricomprendere in via prioritaria i soggetti privati chiamati a gestire risorse pubbliche, piuttosto che i dipendenti e gli amministratori già stabilmente inseriti nell'organizzazione amministrativa. Solo per i primi, infatti, possono sorgere in concreto questioni attinenti alla sussistenza del rapporto di servizio, quale presupposto della giurisdizione della Corte dei conti, circostanza che spiega il riferimento espresso ai soggetti *"dalla cui attività discenda la sottoposizione alla giurisdizione contabile"*.

Diversamente, tale inciso appare difficilmente giustificabile se riferito ai pubblici dipendenti, per i quali il rapporto di servizio costituisce un dato strutturale, mentre acquista pieno significato con riguardo ai soggetti esterni, il cui inserimento nell'apparato pubblico avviene in via temporanea e funzionale allo svolgimento di attività di interesse pubblico. Come costantemente affermato dalla giurisprudenza della Corte di cassazione a sezioni unite, infatti, la giurisdizione contabile nei confronti di soggetti privati presuppone l'esistenza di un rapporto di servizio, inteso come inserimento, anche di fatto, del soggetto nell'organizzazione della pubblica amministrazione per la gestione di attività o risorse pubbliche, risultando irrilevante il titolo formale in base al quale tale gestione viene esercitata (Cass., SS.UU., nn. 20902/2022 e 19452/2024).

In questa prospettiva, l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa anteriormente all'assunzione dell'incarico sembra assolvere a una funzione ulteriore rispetto alla mera copertura del rischio patrimoniale, configurandosi come condizione per

¹¹ L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, cit.

l'instaurazione del rapporto funzionale con l'amministrazione e, quindi, per l'integrazione del presupposto stesso della giurisdizione contabile. La scelta legislativa di non porre tale onere in capo all'amministrazione di appartenenza, né di accompagnarlo a misure organizzative o formative analoghe a quelle previste dal Codice dei contratti pubblici, appare così coerente con l'intento di regolare specificamente la posizione del soggetto privato percettore e gestore di risorse pubbliche, chiamato a operare all'interno dell'apparato amministrativo pur restando esterno ad esso.

La responsabilità amministrativo-contabile del RUP alla luce della nuova legge n. 1/2026

di Arturo Cancrini

(Avvocato, già professore aggregato di Legislazione delle Opere Pubbliche, Università degli Studi di Roma Tor Vergata)

Sommario

1. La funzionalizzazione della figura del RUP al principio del risultato e il regime di responsabilità; 2. Il fenomeno della c.d. "burocrazia difensiva" e lo "scudo erariale"; 3. Le novità introdotte dalla l. n. 1/2026 in tema di responsabilità amministrativo-contabile e il coordinamento con il d.lgs. n. 36/2023; 4. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article examines the administrative and accounting liability regime of the Responsabile Unico del Progetto (RUP) in the light of Law no. 1/2026, locating the reform within the broader framework established by Legislative Decree no. 36/2023 on public procurement. The analysis highlights the functional redefinition of the RUP as a project manager oriented towards the "principle of result" (result oriented procurement), with expanded responsibilities extending across all phases of the public contract lifecycle.

The paper explores the tension between enhanced managerial discretion and the risk of liability, focusing in particular on the phenomenon of "defensive bureaucracy" and the role of the so-called *scudo erariale*. It reconstructs the evolution of the liability regime from emergency measures adopted during the pandemic to a more structured legislative intervention, also considering the constitutional debate on the balance between efficiency and accountability.

Particular attention is devoted to the innovations introduced by Law no. 1/2026, including the refinement of fault criteria, the introduction of mandatory insurance coverage, caps on recoverable damages, revised limitation periods, and strengthened audit mechanisms by the Court of Auditors. These measures are interpreted as complementary to the Code of Public Contracts, rather than derogating from it, contributing to a more coherent and systematic framework.

The article argues that the reform reflects a paradigm shift from a predominantly sanction-based model towards a results-oriented administration grounded in trust and risk management. Nonetheless, it concludes that the balance between deterrence and administrative efficiency remains inherently unstable and will ultimately depend on the interpretative role of case law and the practical application of the new rules.

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

1. La funzionalizzazione della figura del RUP al principio del risultato e il regime di responsabilità.

Tra gli ambiti di analisi di maggiore interesse della nuova disciplina in materia di responsabilità amministrativo-contabile introdotta con la l. n. 1/2026 vi è certamente il settore dei contratti pubblici, che vede il RUP quale figura centrale.

Rinominato dal nuovo codice (d.lgs. n. 36/2023) "Responsabile Unico del Progetto", il RUP è infatti il soggetto che garantisce l'unitarietà e la buona riuscita dell'intero intervento pubblico, con una competenza estesa a tutte le fasi cruciali del progetto, dalla programmazione e progettazione, all'affidamento e l'esecuzione della commessa.

In coerenza con l'introduzione del principio del risultato di cui all'art. 1 del codice, il RUP è chiamato ad assicurare il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi prefissati, attraverso l'adozione di un approccio strategico e olistico nella gestione del progetto inteso nel suo complesso, venendo a rivestire un ruolo di primario rilievo e di responsabilità generalizzata rispetto al raggiungimento del risultato della realizzazione dell'intervento¹.

Si è dunque passati da una responsabilità del RUP legata al singolo procedimento ad una responsabilità correlata alla realizzazione dell'intero progetto, che consta di una molteplicità di fasi e che implica l'espletamento di una pluralità di funzioni, le quali richiedono competenze tecniche multisettoriali e specifiche capacità di gestione delle risorse umane e strumentali.

Il RUP, nel perseguimento di tali obiettivi, può essere coadiuvato, secondo diversi modelli organizzativi, da collaboratori qualificati², ossia da responsabili del procedimento per singole fasi del ciclo dell'appalto³, oltre a strutture di supporto, ma

¹ Il concetto di amministrazione di risultato non è certamente stato introdotto dal nuovo codice dei contratti pubblici, ma, già a partire dai primi anni Duemila, in linea con i già diffusi indirizzi del *new public management*, e in particolare sviluppando le nozioni di qualità ed efficienza, superandone una visione meramente economica, è stato messo in evidenza come il raggiungimento dei risultati debba essere inteso quale «uno degli elementi caratterizzanti della nuova Amministrazione pubblica» (L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato delle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.* n. 1, 2005, p. 1 ss. In tema cfr. *ex multis* i fondamentali contributi di M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato della pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 57 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, p. 813 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2002; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana*, cit.. Più di recente cfr. L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 2021, p. 551 ss.; S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2024; M. TRIMARCHI, *Il risultato dell'amministrazione, un quadro d'insieme*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2025, p. 803 ss.

² In merito alla compatibilità della centralità del ruolo del RUP con l'ausilio di collaboratori tecnici v. Corte cost., 9 luglio 2019, n. 166.

³ Sulla figura del Responsabile di fase, di cui all'art. 15, comma 4 del codice, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha specificato, nel parere n. 2098, reso il 4 luglio 2023, che ben può trattarsi di due figure distinte: un

sempre mantenendo un centrale ruolo di supervisione, indirizzo e coordinamento.

In altri termini, il regime di responsabilità del RUP è solo attenuato dalla nomina di altri soggetti in funzione di responsabili di fase, giacché l'art. 15, comma 4 del codice prevede che "le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP".

Il RUP è dunque inteso dal codice come un *project manager*⁴, dotato di ampi poteri discrezionali, di funzioni di coordinamento e di autonomia decisionale, preordinati al migliore e più celere conseguimento dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, alla prestazione del servizio o alla fornitura.

È infatti proprio la centralità che viene ad assumere il principio del risultato⁵ nell'architettura del d.lgs. n. 36/2023 a determinare un netto cambio di rotta nel modo di intendere la figura e le responsabilità del RUP, ora chiamato a garantire l'unitarietà, l'efficienza, l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa nella realizzazione del progetto, assumendo su di sé la responsabilità della concreta attuazione della commessa pubblica complessivamente intesa.

È pertanto la stessa funzionalizzazione della figura del RUP al risultato della realizzazione dell'intervento pubblico a mutare i connotati della responsabilità gravante in capo a detto soggetto.

Con l'incremento dei compiti e della discrezionalità attribuiti alla figura, orientata funzionalmente al raggiungimento del risultato, se ne estendono infatti parallelamente le responsabilità, rendendosi così necessario definirne e perimetrarne i presupposti al fine di evitare il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva.

Si è trattato, in altre parole, in materia, di trovare un punto di equilibrio fra la necessità di assicurare l'efficienza e la rapidità dell'azione amministrativa e l'irrinunciabile esigenza di tutelare i conti pubblici, assicurando la responsabilità dei

Responsabile con competenze amministrative per il ciclo di affidamento e un altro con profilo tecnico per le fasi che precedono e seguono l'aggiudicazione.

⁴ In tema v. E. CUZZOLA, *Il responsabile unico del progetto, ovvero il nuovo project manager degli appalti*, in *Azienditalia*, n. 12, 2024, n. 1372, in cui si evidenzia come proprio il principio del risultato debba essere tenuto presente in relazione alle responsabilità operative, sia con riguardo al corretto uso degli ampi poteri discrezionali attribuiti al RUP. In argomento v. la delibera dell'ANAC n. 236 del 15 maggio 2024.

⁵ Sul principio del risultato sia consentito il rinvio a A. CANCRINI, *La gara del nuovo codice*, in A. CANCRINI, M. NUNZIATA (a cura di), *La gara nel nuovo Codice dei contratti pubblici. D. Lgs. 36/2023 e relativi allegati*, Roma, 2023. Nello stesso volume cfr. anche, M. NUNZIATA, *I principi del risultato e della fiducia*. In argomento v. anche *inter alia* M. CAFAGNO, *Funzioni delle gare e principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Dalla giustapposizione al bilanciamento*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2024, p. 96 ss.; G. BRIGANTI, *I principi del risultato e della fiducia: criteri immanenti nel sistema dei contratti pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2025, p. 253 ss.; R. CARANTA, *Il nuovo codice dei contratti pubblici – I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. It.*, n. 8-9, 2023, p. 1950 ss.; L. R. PERFETTI, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1, 2023, p. 5 ss.; R. PERFETTI, *Un nuovo super-principio?*, in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2025, p. 464 ss.; F. SAITTA, *L'orientamento al risultato e il superamento della distinzione autorità-consenso nell'esecuzione contrattuale*, in *Dir. amm.*, n. 4, 2025, p. 969 ss.

funzionari e la rendicontabilità dell'utilizzo delle finanze pubbliche.

È dunque al centro di tale tensione che si viene a collocare il regime di responsabilità del RUP come scolpito dal codice del 2023, regime che per molti aspetti ha ispirato e condizionato la stessa adozione della l. n. 1/2026, che se ne pone a completamento.

2. Il fenomeno della c.d. "burocrazia difensiva" e lo "scudo erariale"

Come anticipato, in armonia con il riconoscimento in capo ai pubblici funzionari, e al RUP nello specifico, di maggiore autonomia decisionale, nell'ottica della piena attuazione del principio del risultato, il d.lgs. n. 23/2023, nel codificare il principio della fiducia, si è posto l'obiettivo di superare il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva⁶, consistente in pratiche omissive o commissive poste in essere da soggetti pubblici, finalizzate a tutelarsi da responsabilità, a scapito dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Il codice del 2023, infatti, nel contrapporre al principio del sospetto - che informava il previgente codice adottato in prospettiva anticorruzione - il principio della fiducia, ha tentato una razionalizzazione del sistema di responsabilità in un'ottica "rassicuratoria", per superare l'impasse che si era venuta a creare con il crescente espandersi del c.d. blocco della firma⁷, ossia la ritrosia dei funzionari a provvedere in ragione dei significativi profili di responsabilità riconnessi in capo agli stessi, suscettibile di impattare negativamente sull'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici.

Il fenomeno, peraltro tutt'altro che recente, si era infatti venuto ad acuire quando il sistema della responsabilità si è progressivamente orientato in senso più nettamente penalistico-sanzionatorio⁸, con significative ricadute sulle stazioni appaltanti e gli enti concedenti che già si trovavano ad applicare un quadro normativo sempre più complesso e precario.

Ed invero, più in generale, in virtù delle profonde trasformazioni che hanno interessato il diritto amministrativo a partire dagli anni Novanta anche per effetto del principio di distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa⁹, i corpi

⁶ In tema di burocrazia difensiva cfr. A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M.P. CHITI, F. DE CAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PITTI VALENTINI, G. SABATO, «Burocrazia difensiva»: cause, indicatori e rimedi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 1295 ss.; L. LORENZONI, *Contratti pubblici e burocrazia difensiva*, in *Dir. amm.*, n. 2, 2025, p. 559 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia: studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, n. 1, 2020, p. 117 ss.; S. BATTINI, F. DE CAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2019, p. 293 ss.

⁷ Sul punto v. M. ROMANELLI, *L'insostenibile leggerezza della paura (della firma)*, in *Sistema penale*, 2023.

⁸ In tema cfr. A. POLICE, *La giurisdizione della Corte dei conti: evoluzione e limiti di una giurisdizione di diritto soggettivo*, in F.G. SCOCA, A.F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Napoli, 2014. Sul punto v. anche G. BOTTINO, *Le sanzioni "limpide" e le sanzioni "nascoste" nella responsabilità amministrativa*, in *Associazione italiana professori di diritto amministrativo – Riflessioni sull'incertezza delle regole: il dibattito sulle sanzioni "nascoste"*, Roma, 2014.

⁹ G. MORBIDELLI, *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*, in *Munus*, n. 1, 2021.



burocratici si sono trovati ad esercitare poteri in precedenza spettanti al vertice politico, venendo ad assumere decisioni di sempre maggiore rilevanza economica, in un contesto di forte incertezza normativa. Da qui l'espandersi del fenomeno in argomento.

Nel descritto contesto, già nel periodo pandemico, il legislatore aveva adottato una normativa emergenziale tesa ad attenuare la responsabilità penale e amministrativa dei dipendenti pubblici. Il d.l. n. 76/2020 aveva, difatti, circoscritto la responsabilità amministrativo-contabile¹⁰, confinandone provvisoriamente - sebbene le successive reiterate proroghe¹¹ - l'imputabilità ai soli casi in cui la produzione del danno derivasse da una condotta commissiva dolosa¹².

La suddetta limitazione non si applicava, peraltro, ai danni cagionati da omissioni o inerzie del soggetto agente, che continuavano ad essere imputabili anche per colpa grave. Inoltre, era stato inserito, all'articolo 1, comma 1, della legge n. 20/1994, l'inciso «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»¹³, così ponendo fine al dibattito dottrinale e giurisprudenziale circa la riconduzione dell'elemento psicologico del dolo alla nozione civilistica, ovvero a quella penalistica. Parimenti, era stata modificata la norma in materia di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)¹⁴ - successivamente del tutto abrogata dall'art. 1, comma 1, lett. b), l. 9 agosto 2024, n. 114 - con l'obiettivo di ridurre l'ambito del controllo giurisdizionale della Corte dei conti e del giudice penale sulla discrezionalità amministrativa¹⁵.

¹⁰ Per un commento cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2020, p. 763 ss.; A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativo-contabile e l'eclissi della colpa grave*, in ID (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Milano, 2021, p. 621 ss. In argomento v. anche G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, in *Giur. cost.*, n. 4, 2024, p. 1641 ss. che si diffonde ampliamento anche su un'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, di cui si dirà in seguito.

¹¹ L'art. 21, comma 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito con modificazioni con l. 11 settembre 2020, n. 12, ha infatti temporaneamente escluso la responsabilità erariale per le condotte commissive connotate da colpa grave. Il termine ultimo di vigenza di detta norma, inizialmente fissato al 31 luglio 2021, è stato più volte prorogato, ed è definitivamente venuto a scadere il 31 dicembre 2025. Sul dianzi descritto regime è, peraltro, intervenuta, come si vedrà, la Corte costituzionale con sentenza n. 132 del 6 giugno 2024, confermandone la legittimità costituzionale, nella misura in cui temporaneo e strumentale a fronteggiare le straordinarie

esigenze di necessità e urgenza legate al contesto pandemico.

¹² A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRLOLO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, p. 88. Osserva come il confine tra colpa e dolo contrattuale sia labile L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente «spuntata»*. *Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. «decreto semplificazioni»)*, in *Federalismi*, n. 30, 2020, p. 6.

¹³ Art. 21, comma 1, d.l. n. 76/2020.

¹⁴ T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *Giur. pen.*, n. 7-8, 2020.

¹⁵ In argomento è peraltro intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 95 del 3 luglio 2025, dichiarando le questioni di legittimità costituzionale dell'abrogazione in parola in parte inammissibili e in parte non fondate. Per un commento v. M. CAZZANIGA, *Note a margine di Corte costituzionale n. 95 del 2025: abuso d'ufficio, ulteriori approdi in tema di diritto internazionale come parametro interposto e riflessioni sulla riserva di legge penale*, in *Gruppo di Pisa*, n. 2,



Peraltro, sotto la vigenza del descritto quadro normativo, è intervenuto nel settore dei contratti pubblici il d.lgs. n. 23/2023, delimitando il concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

In dettaglio, il legislatore - codificando orientamenti già espressi dalla Corte dei conti - ha stabilito che la colpa grave, *in subiecta materia*, è costituita dalla "violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto", con la specificazione che "non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti" (art. 2, comma 3)¹⁶. Tanto, nel quadro del principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei funzionari e degli operatori economici.

Inoltre, la stessa disposizione, al comma 4, ha previsto che "per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7".

A fronte dei menzionati interventi normativi, e in particolare con riferimento al c.d. "scudo erariale", la Corte dei conti ha peraltro sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost, prospettando che la novella fosse irragionevolmente suscettibile di deresponsabilizzare i pubblici dipendenti¹⁷.

Dal canto suo, la Consulta ha ritenuto la questione di costituzionalità non fondata, sottolineando come il regime di responsabilità amministrativa debba essere coerente con il contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui opera la p.a.

La Corte ha argomentato, in particolare, che dagli anni Novanta si è affermato un modello di amministrazione retta non solo dal principio di legalità, ma anche dai criteri di economicità ed efficienza. La c.d. "amministrazione di risultato" ha infatti

2025, p. 197 ss.; G. FUCITO, *Commento alla sentenza della Corte costituzionale 3 luglio 2025, n. 95: sindacato in malam partem e obblighi internazionali di tutela penale*, in *Riv. pen. dir. e proc.*, 2025.

¹⁶ La Relazione al Codice specifica che "Il comma 3 contiene una perimetrazione del concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti. La norma risulta necessaria in quanto in passato il labile confine tra colpa grave e colpa lieve ha generato incertezze interpretative, contribuendo a quella forma di burocrazia difensiva che il principio della fiducia si propone di superare".

¹⁷ In tema cfr. C. Pagella, *La Corte dei conti solleva una questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "scudo erariale": la Consulta chiamata di nuovo a pronunciarsi sul "Decreto semplificazioni"*, in *Sistema penale*, n. 2, 2024.

portato con sé un'estensione della discrezionalità in capo agli agenti pubblici, con un accresciuto rischio di errori, che generano a propria volta il rischio di inazione.

Su tali basi, la Consulta ha stabilito la non irragionevolezza di una normativa, quale quella soggetta a scrutinio, che prevedesse una provvisoria limitazione del regime di responsabilità alle ipotesi dolose, per le sole condotte omissive, alla luce dell'emergenza pandemica e nel contesto attuativo del PNRR, nonché in forza del principio del risultato come codificato dal d.lgs. n. 36/2023. Il punto di equilibrio nella relazione che intercorre tra gli amministratori e i funzionari pubblici e l'assetto della responsabilità erariale è difatti un problema che non ammette un'unica e definitiva soluzione.

La Corte non ha peraltro mancato di fornire indicazioni per un intervento legislativo organico del sistema di responsabilità, capace di tracciare alcune coordinate di riferimento - alla luce della progressiva affermazione della c.d. amministrazione di risultato - tra funzione deterrente del regime di responsabilità e buon andamento dell'azione amministrativa¹⁸.

La Consulta ha proposto, *inter alia*, la tipizzazione della colpa grave, un limite massimo oltre il quale il danno non venga addebitato al dipendente pubblico, una modifica del potere riduttivo, un'incentivazione delle polizze assicurative, un'eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e del connesso elevato rischio patrimoniale¹⁹.

3. Le novità introdotte dalla l. n. 1/2026 in tema di responsabilità amministrativo-

¹⁸ Nella prospettiva della Consulta, l'intenzione del legislatore è stata infatti quella di «promuovere un'amministrazione sempre meno relegata all'esecuzione del già deciso con la legge, ma orientata – appunto – al risultato, e perciò sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso» (Capo 6.2 della pronuncia). La Corte prosegue: «nel tempo trascorso successivamente alla ricordata legislazione di riforma degli anni Novanta del secolo scorso [...], la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando. [...] Particolarmente emblematico di questa tendenza è il recente d.lgs. n. 36 del 2023 ("Codice dei Contratti Pubblici") [il quale], nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il "principio del risultato" e quello correlato della "fiducia"» (Capo 6.4. della pronuncia). In tema v. M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato nel Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi*, 2024, n. 9, 206 ss.

Su proposte di riforma del sistema di tutela contabile v. G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2024, p. 675 ss.

¹⁹ Per un commento della pronuncia cfr. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, n. 19, 2024, p. 122 ss.; D. PALUMBO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la p.a. e l'agente pubblico?*, in *Giustizia insieme*, 2024; G. REA, *Lo "scudo erariale" alla luce della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2024; oltre che il già cit. G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati*.

contabile e il coordinamento con il d.lgs. n. 36/2023

Le prefate linee di intervento suggerite dalla Consulta sono state oggetto di recepimento da parte della l. 7 gennaio 2026, n. 12, recante modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, entrata in vigore il 22 gennaio²⁰, che è venuta ad incidere sul regime della responsabilità amministrativo-contabile nella ormai salda consapevolezza della bidirezionalità del rapporto fra quest'ultima e il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva.

Se, infatti, la prospettiva della responsabilità induce la burocrazia difensiva, d'altra parte la consapevolezza del rischio di burocrazia difensiva spinge verso la stessa riforma della disciplina della responsabilità²¹.

Su tali premesse, la l. n. 1/2026 è intervenuta, adottando un approccio sistematico, sui criteri di imputazione della colpa, sulle modalità di quantificazione del danno, sul termine di prescrizione, sugli obblighi assicurativi e sul sistema dei controlli, nel tentativo di superare la logica emergenziale che aveva caratterizzato la produzione normativa degli ultimi anni e fornire un quadro maggiormente chiaro e strutturato della responsabilità amministrativo-contabile, in grado di scongiurare eventuali paralisi dell'azione amministrativa.

Le predette misure, introdotte dalla riforma in via generale, paiono essere destinate a coesistere con quanto già previsto in materia dal codice dei contratti pubblici in rapporto di specialità.

Infatti, è lo stesso art. 227 del d.lgs. n. 36/2023 a prevedere che "ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute", per cui non può ritenersi che la neo-introdotta normativa valga ad abrogare quella codicistica.

Si tratta, dunque, di una disciplina che si pone, per quanto concerne la responsabilità del RUP, a completamento delle previsioni codicistiche, già improntate al principio del risultato.

Alla luce di quanto sopra, resta pertanto salda la tipizzazione della colpa grave di cui al già citato art. 2, comma 3 del codice.

Quanto previsto al comma 4 della medesima disposizione, relativo alla copertura assicurativa dei rischi per il personale, viene invece a rafforzarsi per effetto della disposizione di riforma. L'art. 1, comma 1 dispone, infatti, che "chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima

²⁰ In tema, per un primo commento a caldo, cfr. L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Diritto e conti*, 2026

²¹ In termini simili cfr. S. BATTINI, *Burocrazia difensiva*, cit.

dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario". La copertura assicurativa diviene così obbligatoria per il RUP.

Con riferimento al *quantum debeatur* della condanna per danno erariale, l'art. 1, comma 1-*octies* stabilisce poi che la Corte dei conti possa esercitare il c.d. potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, "il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio".

Viene così stabilito da un lato il potere di riduzione e dall'altro un tetto risarcitorio in favore del RUP.

Inoltre, la Corte è ammessa, nei casi più gravi, a disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato - e dunque, per quanto in questa sede di specifico interesse, del RUP - la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo tra i sei mesi e i tre anni, a seguito della quale l'amministrazione avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 "da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca" (art. 1, comma 1-*nonies*).

L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima.

Le disposizioni di riforma prevedono poi, per quel che riguarda anche la figura del RUP, modifiche alla disciplina della prescrizione del diritto al risarcimento del danno, disponendo che "il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta".

L'articolo 4 introduce poi una misura sanzionatoria e pecuniaria a carico del pubblico ufficiale responsabile, e dunque del RUP, di un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC. La norma specifica che resta salvo l'eventuale esercizio dell'azione per

responsabilità erariale.

Per quanto concerne la disciplina dei controlli da parte della Corte dei conti, è di diretta applicazione nell'ambito dei contratti pubblici quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lett. b) della riforma. La norma estende difatti a tutti i contratti di appalto di lavori, servizi e forniture di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria il controllo preventivo di legittimità, superando la previgente formulazione che faceva riferimento ai soli appalti d'opera e che, per i servizi e le forniture, utilizzava un parametro diverso e più elevato rispetto alle soglie previste dalla disciplina europea. La medesima lett. b) introduce, inoltre, dopo il comma 1-bis dell'art. 3 della l. n. 20/1994 una serie di nuovi commi (da 1-ter a 1-sexies), volti a disciplinare in modo specifico il controllo preventivo di legittimità sui contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC. In base al nuovo comma 1-ter, tale controllo è esercitato sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisoria, nonché sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedano un'aggiudicazione formale.

I nuovi commi 1-quater e 1-quinquies hanno esteso la possibilità di sottoporre al controllo preventivo anche alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e, più in generale, a ogni altro soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC, previo intervento normativo o statutario adottato con il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, con riferimento ai contratti di lavori, servizi, forniture e concessioni di importo superiore alle soglie di cui all'art. 14 del Codice dei contratti pubblici.

Il comma 1-sexies ha infine stabilito che, per tali atti e provvedimenti, si applichi la medesima disciplina prevista dal comma 1-ter.

Trattandosi di precetti di immediata applicazione, ai sensi dell'art. 6 della novella, le menzionate disposizioni dovrebbero peraltro essere oggetto di applicazione sia nei giudizi pendenti in primo grado che in quelli di appello a carico del RUP.

4. Considerazioni conclusive

In definitiva, le innovazioni recate dalla legge n. 1/2026, in riferimento alla figura del RUP, devono essere lette in stretta connessione con la logica del risultato e del correlato principio della fiducia, come declinati dal d.lgs. n. 36/2023.

Nel nuovo assetto, il RUP non è più un mero responsabile procedimentale, ma un vero e proprio gestore del progetto pubblico, chiamato a coordinare fasi, risorse e competenze diverse al fine di assicurare la realizzazione concreta dell'intervento.

La riforma del 2026, in questo contesto, si viene a saldare con la nuova concezione di detta figura, venendone a specificare e circoscrivere il regime di responsabilità, introducendo strumenti di attenuazione del rischio patrimoniale, per scongiurare il rischio della c.d. burocrazia difensiva, a fronte di un significativo ampliamento del ruolo e delle competenze del RUP già operato dal codice.

Si tratta di un mutamento che riflette una diversa concezione del rapporto tra responsabilità e azione amministrativa: non più un modello incentrato prevalentemente sulla funzione sanzionatoria e repressiva, ma un sistema orientato sinergicamente a favorire l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico attraverso la riduzione dei fattori di paralisi decisionale²².

Va tuttavia osservato che l'equilibrio tra esigenze di efficienza e tutela delle finanze pubbliche resta un punto di tensione strutturale del sistema. Un'eccessiva compressione della responsabilità rischia infatti di attenuarne la funzione deterrente, con possibili ricadute negative sulle finanze pubbliche. D'altra parte, un regime di responsabilità troppo stringente reca con sé un'espansione del fenomeno della c.d. burocrazia difensiva, a detrimento del paradigma del risultato.

In tale prospettiva, la riforma del 2026 appare come un tentativo - in continuità con il d.lgs. n. 36/2023 - di ricollocare la responsabilità amministrativa all'interno di un modello di amministrazione di risultato, nel quale la sanzione non costituisce il centro del sistema, ma uno strumento di regolazione del rischio decisionale, proseguendo nel percorso già tracciato dal d.lgs. n. 36/2023, ossia nel passaggio da un paradigma di responsabilità centrato sulla paura della sanzione ad un modello fondato sulla responsabilizzazione del RUP nella logica del risultato.

Il punto di equilibrio tra deterrenza e fiducia viene fissato più nettamente in favore di quest'ultima, posto comunque che, come rammentato dalla Corte costituzionale, esso non può essere fissato una volta per tutte, ma richiede un'opera continua di interpretazione, affidata alla giurisprudenza contabile e amministrativa.

Resta infatti aperta la questione se tale equilibrio sarà idoneo a garantire, in concreto, un punto di sintesi tra efficienza dell'azione amministrativa e tutela delle risorse pubbliche, che costituisce il nucleo essenziale della disciplina della responsabilità amministrativo-contabile. Sarà dunque proprio nell'applicazione concreta delle neo-introdotte norme che si misurerà la tenuta del nuovo assetto.

²² In senso critico rispetto alla riforma in esame cfr. M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*, in *Diritto e conti*, 2025. L'Autore sostiene, in particolare, che «Se vi è una "paura della firma" o, all'opposto, una sconsiderata disinvoltura, essendo due facce della stessa medaglia, ciò è addebitabile proprio a quelle riforme aziendalistiche con le quali si è diffusa l'idea che la formazione dei dirigenti debba massimamente allontanarsi da una mentalità giuridica, vista come un cattivo ostacolo, e avvicinarsi invece alla virtuosa mentalità economica. Questa prospettiva potrebbe avere, in via del tutto ipotetica, una qualche chance se la pubblica amministrazione fosse lasciata libera di operare come un privato. Ma in uno Stato di diritto, e specie in quello serio, cioè in uno Stato di diritto amministrativo, ulteriormente puntellato dallo Stato di diritto costituzionale, non si dà questa possibilità, poiché l'amministrazione deve rimanere astretta in vincoli più stringenti rispetto all'autonomia privata». Analogamente in senso critico cfr. S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi*, n. 5, 2026.

Le disposizioni transitorie della legge n.1 del 2026 di riforma della Corte dei conti: limiti e problematiche applicative

di Gennaro Terracciano

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Roma "Foro italico")

Sommario

1. Premessa – 2. Ragioni e finalità – 3. Problematiche applicative: armonie e disarmonie. A. Litisconsorzio; B. Nozione di colpa grave; C. Il limite al potere riduttivo 'obbligatorio'; D. La prescrizione; E. La sanzione della sospensione.

Abstract

This article critically examines the transitional provisions of Law no. 1/2026 reforming the jurisdiction and functions of the Italian Court of Auditors, with particular emphasis on their scope, rationale and practical implications. It argues that, despite their formal designation, the reform contains only limited genuine transitional rules, while introducing provisions of immediate applicability that significantly affect pending proceedings and reshape the framework of administrative liability.

The analysis locates the reform within a broader legislative and constitutional trajectory aimed at recalibrating the balance between administrative efficiency and accountability, notably in response to the phenomenon of "defensive administration" and in light of Constitutional Court judgment no. 132/2024. The legislator's intent is identified in the effort to normalise and stabilise a system previously characterised by fragmented and emergency-driven interventions, through the typification of gross negligence, the introduction of liability caps, the strengthening of audit mechanisms and the expansion of insurance-based risk management.

Particular attention is paid to the complex issues arising from the immediate application of the new rules to pending cases. These include procedural challenges relating to necessary joinder of parties (notably insurance undertakings), the redefinition of gross negligence and its evidentiary implications, the limits on judicial discretion in reducing liability, the revised statute of limitations, and the introduction of new sanctions such as suspension from the management of public resources.

The article highlights significant interpretative tensions and procedural uncertainties stemming from the absence of a coherent transitional regime, especially concerning the protection of due process and the principle of adversarial proceedings. While the reform appears to favour a more balanced allocation of risk between public administration and individual officials, it raises concerns regarding legal certainty and constitutional compatibility. Ultimately, the effectiveness of the new framework will depend on its judicial interpretation and its capacity to reconcile efficiency with the safeguarding of public finances.

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

1. Premessa.

La nuova disciplina di riforma della L. n. 20 del 1994, già oggetto di modifiche dall'art. 3 del d.l. n. 441 del 1996, e dall'art. 3 del d.l. n. 543 del 1996, convertito in L. n. 639 del 1996, pone significativi interrogativi interpretativi, soprattutto quanto alle disposizioni in tema di responsabilità amministrativa e loro applicazione ai procedimenti e giudizi pendenti, ai sensi dell'art. 6 della legge.

In effetti, l'art. 6 citato richiama le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), della stessa legge n. 1 del 2026, per espressamente dichiararne l'applicabilità anche ai procedimenti e giudizi pendenti, intendendosi per tali quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge, e cioè il 22 gennaio 2026.

Così come la riforma epocale delle leggi 19 e 20 del 1994 incideva su molteplici profili del regime di responsabilità amministrativa e dell'organizzazione della Corte dei conti, anche la nuova riforma ha ad oggetto l'azione di responsabilità, insieme al regime dei controlli e all'attività consultiva, nonché in tema di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte.

Alcune disposizioni, ed in particolare quelle inerenti ai profili della responsabilità, non solo risultano immediatamente applicabili, ma pongono rilevanti questioni di natura transitoria, mentre la gran parte della riforma sulle funzioni e sull'organizzazione della Corte sono rinviate al legislatore governativo, in quanto oggetto di delega, da esercitarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Corte costituzionale merita un approfondimento quanto alla sua interpretazione e portata, già oggetto di prime pronunce giurisprudenziali e sinanche causa di un rinvio pregiudiziale in Corte Costituzionale, in ragione soprattutto (nonostante la rubrica, che lascerebbe intendere diversamente) dell'assenza di effettive disposizioni transitorie, procedurali o processuali, dirette a regolare l'applicazione del riformato regime di responsabilità amministrativa a fatti, procedimenti o giudizi precedenti all'entrata in vigore della legge.

A dire il vero, le uniche disposizioni aventi effettiva natura transitoria sono quelle previste all'art. 3, comma 6, della legge, che prevedono, nelle more dell'attuazione della legge delega e con specifico riferimento al principio di cui al comma 2, lett. c), dello stesso articolo, un incombente organizzativo a carico del consiglio di presidenza della Corte dei conti, quanto alle dotazioni di personale *"in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato"* in ragione dello svolgimento delle funzioni consultive e di controllo.

Anche l'art. 5, avente ad oggetto la riforma della responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato, prevede l'applicazione della nuova disciplina anche a casi ormai definiti, fino a che non sia stato eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute derivanti da condanne; ma anche in questo caso, le disposizioni non

paiono avere effettiva natura transitoria, bensì riguardano la delimitazione oggettiva di applicazione delle nuove disposizioni¹.

2. *Ragioni e finalità*

Per comprendere la ragione e le finalità delle disposizioni di cui all'art. 6 in esame occorre, sia pure con la dovuta sintesi, fare riferimento alla ratio della stessa legge n. 1, almeno quella che si ricava dalla relazione e dall'evidente collegamento con la nota sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024.

Sia la riforma del 1994, sia quella in esame del 2026, sono state precedute da molteplici interventi normativi, sovente non organici, ma paradossalmente legati da una finalità che sembra comune e da soluzioni che hanno pressoché sempre previsto diverse forme di limitazione della responsabilità (oggetto spesso di sindacato costituzionale).

L'art. 11 della L. n. 340 del 1965, ad esempio, ha disposto la limitazione della responsabilità patrimoniale di determinati funzionari statali alle sole ipotesi di dolo, con esclusione della colpa lieve e grave, in ragione di obiettive particolarità della situazione che il legislatore aveva inteso normalizzare. Si trattava di gestioni fuori bilancio di Sovrintendenze dei beni culturali (Corte Cost. n. 108 del 26 giugno 1967 e n. 164 del 19 ottobre 1982).

La limitazione di responsabilità per danni ai casi di dolo e colpa grave era stata disposta anche dalla legge R. Sicilia n. 7 del 1971, artt. 52 e 53. La norma di limitazione della responsabilità si riteneva dover essere estesa a tutti i dipendenti che funzionalmente dipendessero dalla Regione (Corte Cost. n. 112 del 26 giugno 1973) e si affermava, anche, che non esisteva un principio di irrilevanza della colpa nella responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici (Corte Cost. n. 1032 del 15

¹ Tra i primi commenti in dottrina si segnalano: V. TENORE, Riflessioni sulla "tendenziale tipizzazione" o "tipicità affievolita" degli illeciti disciplinari (nel sistema delle "clausole aperte") e spunti correttivi per alcuni regimi sanzionatori magistratuali ed associativi gravemente inosservanti di tale regola: il caso Corte dei conti dopo la legge Foti n. 1/2026, in *Rivista della Corte dei conti*, 6/2025, 1; L. VENTURINI, L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche, in *Lexitalia*, 4 febbraio 2026; V. TENORE, Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1, in *Lexitalia*, 21 gennaio 2026; P. CUCUMILE, La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni, in *Lexitalia*, 25 gennaio 2026; M. PANI, C. SANNA, Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità, in *Lexitalia*, 10 febbraio 2026; A. BULLO, Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura, in *Lexitalia*, 13 febbraio 2026; T. TESSARO, M. BERTIN, Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale, in *Lexitalia*, 23 febbraio 2026; L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima), in *Diritto e conti*, 20 gennaio 2026; V. TENORE, Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n.1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti, in *Bilancio Comunità Persona*, 28 febbraio 2026; T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1, Giappichelli, 2026.



novembre 1988).

Ancora, si era ritenuto che l'art. 52 del r.d. n. 1592 del 1933 (Corte Cost. n. 54 del 5 marzo 1975 e n. 164 del 19 ottobre 1982), riguardante la responsabilità per danni del presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione delle Università, non fosse illegittimo per disparità di trattamento laddove limitava la stessa solo al dolo e alla colpa grave, in quanto si è ritenuto potersi giustificare trattamenti differenziati in ragione della diversità di status giuridico ed economico (sulla rilevanza della colpa si può anche fare riferimento agli artt.: 15 L. n. 90 del 1961; 1 L. n. 1833 del 1962; 20 e 22 D.P.R. n. 3 del 1957; 11 L. n. 340 del 1965).

In effetti, anche in riferimento alla riforma del 1994/96, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiaramente statuire che il legislatore può stabilire quali comportamenti costituiscano fonte di responsabilità e quale grado di colpa sia richiesto per l'accertamento della responsabilità del dipendente pubblico, senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà. Sin da allora pare, quindi, emergere la finalità comune alla quale si è accennato, e cioè quella di predisporre un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponesse all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.

Tale ratio, ben evidenziata dalla Corte costituzionale, è stata molto spesso richiamata in successivi interventi normativi e giurisprudenziali, anche della Corte stessa: la ricerca di un equilibrio tra il rischio dell'attività che deve rimanere a carico dell'apparato e quello che incombe al dipendente, **di modo che la prospettiva della responsabilità sia ragione di stimolo e non di disincentivo** (Corte Cost. n. 371 del 20 novembre 1998).

Sempre nella direzione di attenuare la reazione ordinamentale all'accertamento di danni erariali, la Corte costituzionale ha poi ritenuto che la limitazione della responsabilità solidale ai soggetti che abbiano conseguito un arricchimento o abbiano agito per dolo non contrasta con la Costituzione, in ragione della nuova conformazione della responsabilità amministrativa (Corte Cost. n. 453 del 30 dicembre 1998).

Anche l'introduzione dell'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, il cui primo comma espressamente contempla, con riferimento ai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, "l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali", sembra rientrare nelle suddette finalità (Corte Cost. n. 327 del 24 luglio 1998).

Dopo le leggi nn. 19 e 20 del 1994 e fino al 2020 sono stati approvati numerosissimi atti normativi di rango legislativo, interessanti la giurisdizione contabile, tra i quali spicca l'approvazione del Codice di giustizia contabile, d.lgs. n. 174 del 2016, che ha avuto l'indubbio merito di finalmente far nascere un ordinamento processuale

unitario, coerente e rispettoso dei principi costituzionali in tema di giustizia.

Nell'anno 2020, in ragione del grave periodo emergenziale e della necessità di maggiore speditezza nella spesa per la realizzazione del PNRR, il Legislatore, come noto, nel solco dell'indirizzo ordinamentale descritto, ha introdotto la norma, inizialmente transitoria, di cui all'art. 21 della legge di semplificazione del 2020 ², che al comma 2 ha limitato, salvo che per le ipotesi di inerzia, la responsabilità erariale ai soli casi di dolo.

Successivamente, il Legislatore, sempre in ragione della stessa finalità, ha provato a tipizzare la nozione di colpa grave, sia pure limitatamente ad un settore di estrema rilevanza economica, quale quello degli appalti pubblici, con le disposizioni introdotte nel nuovo codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36 del 2023, all'art. 2, comma 3.

Ma il vero stimolo ad una riforma organica perviene ancora una volta dalla Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 132 del 2024.

Detta sentenza, come noto, respinge le questioni di costituzionalità sollevate avverso il c.d. 'scudo erariale', richiamando la precedente decisione della stessa Corte n. 371 del 1998 sulla necessità di superare la c.d. burocrazia difensiva, ma evidenzia anche la necessità di un intervento legislativo organico, rilevando che la permanenza della norma transitoria potrebbe determinarne l'illegittimità costituzionale. In altri termini, in funzione "pungolatoria" ³, sembra invitare il legislatore a adeguatamente tipizzare la nozione di colpa grave e a fissare un tetto che renda plausibile una eventuale condanna per danno erariale. La sentenza, poi, sembra fare riferimento anche alla possibilità di accrescere e tipizzare il potere riduttivo del Giudice, oltre a evidenziare l'opportunità di rafforzare le funzioni di controllo della Corte dei conti.

Pure interessante pare il riferimento alle polizze assicurative e alla eliminazione di ipotesi di moltiplicazione di forme di responsabilità per gli stessi fatti o comportamenti in capo allo stesso soggetto.

Le motivazioni della sentenza sono state accolte, da parte della dottrina,

² E. AMANTE, *La "nuova" responsabilità amministrativa a seguito del dl n. 76 del 2020*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2021; A. BENIGNI, *Prima lettura del dl n. 76/2020 tra formante legislativo ed interpretazione costituzionalmente orientata*, in *Rivista Corte conti*, n. 5/2020; A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della responsabilità erariale*, in *Diritto e conti*, 2020. L'ordinamento già conosceva disposizioni simili, contenute all'art. 29, comma 7, del decreto legge 78/2010, come modificato dal d.lgs. del 24/09/2015 n. 159, articolo 5, ove si statuisce che la responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, è limitata alle ipotesi di dolo, per i funzionari dell'Agenzia delle entrate, con riguardo alle valutazioni di diritto e di fatto operate ai fini della definizione del contesto mediante gli istituti previsti da una serie di procedure concorsuali o paraconcorsuali, o anche per la definizione di procedure amichevoli.

³ V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, nota a Corte costituzionale n. 132 del 2024, in *Riv. Corte Conti*, 2024, 4.



favorevolmente⁴, anche in ragione del richiamo al codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 36 del 2023) e, segnatamente, all'articolo 1 intitolato al principio del risultato e all'articolo 2 intitolato al principio della fiducia. Si è rilevato, infatti, che *"Il primo articolo prevede tra l'altro, al comma 4, che il principio del risultato costituisce "criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per ... valutare la responsabilità del personale", mentre il secondo appresta un sistema di protezione del funzionario proprio dalla responsabilità contabile mediante una forma di tipizzazione dei casi di colpa grave e l'obbligo di attivare una protezione assicurativa per i rischi del personale"*.

In definitiva, la Corte costituzionale pare propugnare una concezione normativa della colpa⁵, perimetrando ciò che astrattamente appare possibile sotto il profilo costituzionale.

La stessa Corte dei conti ha rilevato⁶ che *"La difficoltà a individuare criteri generali e astratti univoci per definire la colpa grave e differenziarla da quella lieve dipende dalla sua assoluta relatività: la gravità o meno di una condotta non può mai prescindere, infatti, dalla considerazione di una molteplicità di elementi, soggettivi ed oggettivi, desumibili, volta per volta, dal caso concreto"*, e ciò pare coerente con la successiva scelta del legislatore circa la tipizzazione dell'elemento psicologico⁷, con superamento della astratta distinzione tra colpa in senso soggettivo e colpa in senso oggettivo.

In effetti, la disciplina definitoria, di cui all'art. 2 del Codice dei contratti, pare essere stata una prima esperienza di normativizzazione della colpa grave, senza che però rilevi l'intensità della coscienza ai fini di perimetrare la stessa rispetto alla colpa lieve e al dolo (soprattutto quello eventuale)⁸.

Per altro verso, la mancanza di una più chiara norma sulla nozione di colpa in

⁴ F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, 19/2024, 122 e ss.

⁵ Si vedano le posizioni differenziate: A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smioldo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 75-96; P. DELLA VENTURA, *La responsabilità amministrativa: la colpa grave e il dolo*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 173-190; P. MADDALENA, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 (nota a Corte Costituzionale, 20 novembre 1998, n. 371)*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 2, 1998, 954-960; ID., *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in *Lexitalia.it*, 1, 2002; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in Id. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, IV ed., Milano, 2018, 26 e ss.

⁶ Nel contributo scritto sull'atto di governo n. 19 – codice dei contratti pubblici – nel febbraio 2023.

⁷ Come pare propugnasse già A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1990, 753 e ss.

⁸ C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002, 197-297; A. POLICE, *La disciplina della responsabilità amministrativa e la natura della responsabilità amministrativa*, in *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. Scoca, Padova, 1997, 61 ss.; V. RAELLI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *La Corte dei Conti tra tradizione e novità*, a cura di Crocco D., 2014, 163 e ss.; P. SANTORO, E. SANTORO, *I giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, D.lg. 26 agosto 2016, n. 174, *Codice di giustizia contabile*, Napoli, 2018, 273-301.

ambito erariale ha influito anche sulla stessa rilevanza dell'elemento psicologico, a volte inteso quale soglia minima per l'imputabilità della condotta, a volte quale condizione per l'esercizio della potestà punitiva⁹, con l'effetto di ingenerare quel timore nell'agire da parte del funzionario pubblico, stigmatizzato dalla stessa Corte costituzionale.

A ben vedere, in fondo la Corte indica una strada verso un ragionevole equilibrio nella ripartizione del grado di rischio insito, per sua natura, nell'attività amministrativa, anche al fine di superare la diffusa opinione che l'inerzia sia meno rischiosa dell'azione e, sotto connesso profilo, di consentire di sviluppare una certa consapevolezza negli agenti della pubblica amministrazione circa la delimitazione del grado di rischio posto a loro carico.

A fronte di tale posizione espressa dalla Corte costituzionale, la legge n. 1 del 2026 sembra dare una risposta coerente.

Ora, a parte le disposizioni riguardanti la riorganizzazione delle funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti, l'art. 1, comma 1, lettera a), richiamato dall'art. 6 citato, rimodula e normativizza la nozione di colpa grave, e, in sintesi, finisce per incidere sugli effetti del controllo preventivo di legittimità, di modo che quando l'atto sia stato vistato e registrato non sarebbe più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato, indipendentemente dalla maggiore o minore ampiezza dei profili di controllo esercitato. Tale innovazione, insieme alla limitazione ai soli casi di dolo della responsabilità per conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche o di conclusione di accertamenti con adesione, accordi di mediazione, conciliazioni giudiziali e transazioni fiscali in materia tributaria, contribuisce indubbiamente a meglio delineare la responsabilità personale del funzionario. In tal senso, pure il previsto potere di riduzione della eventuale condanna in ipotesi di danno erariale milita verso una maggiore graduazione della reazione ordinamentale, che diviene, a dir così, plausibile, a fronte della riconosciuta limitatezza della riscossione effettiva delle condanne comminate.

Anche l'obbligo di assicurazione appare coerente con l'impostazione prefigurata dalla Corte costituzionale, e non sembra che ciò possa comportare una minore funzione deterrente della responsabilità stessa quanto a comportamenti violativi dei

⁹ P. MADDALENA, *La colpa nella responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte dei conti*, fasc. 2, 1997, p. 272-286; idem, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 (nota a Corte Costituzionale, 20 novembre 1998, n. 371, in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana, fasc. 2, 1998, 954-960; I. CACCIAVILLANI, Il limite della colpa grave nella responsabilità amministrativa; la solidarietà risarcitoria verso terzi e il regime probatorio nell'azione di regresso (nota a Corte dei Conti, sez. III, 16 aprile 1998, n. 114), in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana, fasc. 2, 1998, 1087-1091; V. TENORE, La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali, in Id. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, IV ed., Milano, 2018, 26 e ss.*

canoni generali di correttezza e diligenza.

Peraltro, si istituiscono sanzioni aggiuntive prima non previste, quali la possibilità di comminare al dirigente o al funzionario un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche, compreso fra sei mesi e tre anni, con destinazione ad incarichi di studio o ricerca, o anche la destituzione.

In definitiva, se le ragioni della riforma sono individuabili nelle considerazioni espresse e risiedono principalmente nella necessità di stabilire un nuovo equilibrio tra responsabilità di apparato e responsabilità individuale, le nuove norme delimitanti la responsabilità erariale non potevano non avere in conto la necessità di porre rimedio 'da subito' al timore del funzionario pubblico di essere ingiustamente chiamato a rispondere nel processo contabile del proprio operato senza un'assunzione consapevole del rischio dell'agire.

In fondo, la "paralisi del fare" o anche "l'amministrazione difensiva" sembrano derivare principalmente dalla complessità e farraginosità delle regole che i funzionari si trovano a dover applicare, senza una adeguata preparazione e senza consistenti interventi di semplificazione normativa e, al contempo, senza idonea e continua formazione, incidendosi sulla stessa effettiva esigibilità della prestazione. Occorreva urgentemente, quindi, evitare che la disciplina della responsabilità risultasse tanto incombente da non consentire un sereno esercizio del potere e una consapevole accettazione delle conseguenze dell'agire (o del non agire).

Applicare le disposizioni di riforma solo con riferimento ai fatti dannosi venuti ad esistenza successivamente all'entrata in vigore della stessa avrebbe comportato il protrarsi della situazione negativa stigmatizzata dalla stessa Corte costituzionale. L'applicazione immediata delle nuove disposizioni, però, comporta problemi applicativi, sostanziali e processuali, di non facile soluzione, proprio per l'assenza di norme transitorie o applicative.

In ogni caso, non pare possano porsi dubbi di costituzionalità quanto all'applicazione del nuovo regime complessivo della responsabilità amministrativo-contabile anche a ipotesi di fatti dannosi venuti ad esistenza prima dell'entrata in vigore della novella legislativa, in quanto dette disposizioni finiscono per avere una proiezione processuale, in quanto costituenti criteri regolatori per l'esercizio del potere valutativo del Giudice contabile rispetto a fatti dannosi che richiedono l'accertamento della responsabilità erariale, e quindi si giustifica la loro applicazione al momento dell'esercizio del potere giurisdizionale. Ma anche se si volesse sottolineare la loro prevalente natura sostanziale, l'applicazione a fatti dannosi precedenti si giustifica comunque in quanto il regime complessivo della responsabilità appare indubbiamente più favorevole (retroattività *in mitius*), fatta salva ovviamente l'applicazione del c.d. scudo erariale per il suo limitato periodo di vigenza.



3. Problematiche applicative: armonie e disarmonie.

Un primo problema applicativo è conseguenza della delimitazione oggettiva dei procedimenti e dei giudizi pendenti ai quali devono applicarsi le disposizioni dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge: viene fatto riferimento a tutti quelli non definiti con sentenza passata in giudicato.

Come noto, occorre fare riferimento all'art. 177 del d.lgs. n. 174 del 2016 (codice di giustizia contabile) per formalmente individuare quali siano detti procedimenti e giudizi: *"S'intende passata in giudicato la sentenza che non è più soggetta ad appello, né a revocazione per i motivi di cui all'articolo 202, comma 1, lettere f) e g), né a ricorso per cassazione"*. Non rilevanti, a detti fini, risultano essere, quindi, i giudizi relativi alle cc.dd. impugnazioni straordinarie.

Sul piano procedimentale e processuale, l'applicazione delle nuove disposizioni sembra rappresentare un onere della Procura contabile e del Giudice, di primo e secondo grado, non necessariamente conseguente ad una richiesta di parte. In altri termini, in sede preprocessuale la Procura regionale della Corte di conti dovrebbe d'ufficio, dalla data di entrata in vigore della legge (22 gennaio 2026), applicare le richiamate disposizioni e orientare la sua istruttoria in ragione degli obblighi conseguenti e della nuova configurazione della responsabilità erariale; allo stesso modo, i collegi giudicanti dovrebbero da subito applicare le nuove disposizioni, traendone le conseguenze anche sul piano del giusto processo e della necessità di rispetto del pieno doppio grado di giudizio. Qualche dubbio, invece, nelle ipotesi di giudizio pendente in Cassazione, in ragione dell'ambito ristretto di quel giudizio alle sole questioni di giurisdizione, sulle quali la novella legislativa non sembra aver inciso. Pur tuttavia, rimarrebbe fermo l'obbligo per il giudice di merito, accertata la sua giurisdizione, di richiamare innanzi a sé il giudizio per applicare le nuove disposizioni.

Rimane, altresì, evidente che le parti del giudizio potrebbero in ogni caso instare per l'applicazione delle nuove disposizioni: che sia il giudice o che sia una parte del giudizio, ciò che pare evidente è la mancanza di istituti o norme processuali che si attaglino ai molteplici casi problematici che dovranno essere affrontati e che hanno già determinato provvedimenti giudiziali.

Allo stato non esiste una casistica che possa costituire indirizzi certi, ma alcune indicazioni se ne possono trarre:

A. Litisconsorzio

Il nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 introduce un obbligo di copertura assicurativa per i danni causati con colpa grave per chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche. A prescindere



dall'individuazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della norma, ciò che pare rilevare sul piano processuale è la previsione dell'ultimo periodo di detto comma, laddove introduce un'ipotesi di litisconsorzio necessario. Un primo commento¹⁰ alla norma ha provato a distinguere, ai fini dell'applicazione del litisconsorzio, tra polizze obbligatorie e polizze facoltative (queste ultime riferite a quelle stipulate in precedenza rispetto alla novella legislativa), così da relegare a futura memoria la problematica sulla modalità processuale per assicurare la completezza del contraddittorio.

In verità, tale distinzione non pare meritevole di condivisione, non solo per la circostanza che la stipula di un contratto assicurativo è sempre frutto di esercizio di autonomia privata, ma soprattutto perché l'introduzione della compagnia di assicurazione quale parte necessaria del giudizio di responsabilità non può certo subire una sorta di limitazione discriminatoria solo per il fatto che il contratto assicurativo sia stato concluso prima o dopo l'entrata in vigore della legge. Peraltro, l'art. 6 in commento richiama espressamente anche detto comma al fine dell'applicazione anche a procedimenti e giudizi pendenti, e quindi se in detti procedimenti e giudizi la parte incolpata ha stipulato idonea polizza assicurativa non pare dubbio che si rientri in una ipotesi di litisconsorzio necessario.

Come noto, il comma 4-bis ha già subito una modificazione di ordine temporale da parte del legislatore. L'art. 1, comma 19-quinquies, della legge n. 26 del 27 febbraio 2026, ha disposto che *"Il comma 4-bis dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027"*.

La ratio di tale norma, dopo circa un mese di vigenza del comma 4-bis, non è del tutto chiara. Certamente può aver inciso la circostanza che il sistema assicurativo non sembrava ancora pronto ad offrire polizze adeguate, e forse può avere avuto un qualche rilievo la nota del 26 gennaio 2026, n. 3847, della Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e della Amministrazioni dello Stato, con la quale si avvisavano tutte le Amministrazioni centrali che i provvedimenti di nomina di quanti si trovino a gestire risorse pubbliche *"... (fra i quali, in particolare, i decreti di conferimento di incarichi dirigenziali) che verranno trasmessi al controllo preventivo di legittimità dovranno essere corredati da documentazione dimostrativa della prevista copertura assicurativa"*.

In ogni caso, rimane ferma la problematica processuale, giacché se pure l'obbligo di copertura assicurativa viene rinviato di circa un anno, ciò non toglie che non sia certo impedito ai funzionari pubblici e a chiunque gestisca risorse pubbliche di stipulare

¹⁰ V. TENORE, *Prime problematiche*, cit.



polizze assicurative a copertura del rischio di danno erariale.

Come noto, il codice di giustizia contabile, all'art. 83, preclude la chiamata in causa per ordine del Giudice nel giudizio di responsabilità amministrativa. Evidentemente, la novella legislativa si sovrappone a tale disposizione, costituendo una deroga al divieto.

Tuttavia, a ben vedere la novella legislativa individua l'impresa di assicurazione quale litisconsorte necessario non nel giudizio, ma nei "procedimenti" per i danni patrimoniali. Ciò lascerebbe intendere la necessità di coinvolgimento delle compagnie di assicurazione sin dalla fase preprocessuale, con le stesse prerogative dell'incolpato e dunque anche con la garanzia della notificazione dell'invito a dedurre.

In effetti, il Giudice contabile ha già assunto alcune decisioni in proposito, ed in particolare¹¹, pur ritenendo *"che la presenza delle compagnie di assicurazione come litisconsorti necessari deve ritenersi effetto conseguente delle polizze assicurative obbligatorie che dovranno essere stipulate in adempimento della previsione contenuta nel nuovo art. 1, comma 4-bis della legge n. 20/1994; essa quindi non può trovare applicazione nei giudizi pendenti (sicché, risulterebbe comunque non rilevante che l'art. 1, comma 19 quinquies, del Disegno di legge n. 1812, inserito in*

sede di conversione del Decreto legge 31.12.2025 n. 200 - c.d. milleproroghe ed in corso di imminente approvazione, differisca l'applicabilità dell'obbligo di assicurazione al 1° gennaio 2027), ha tuttavia prudentemente statuito *"che, nondimeno, tenuto conto che il richiamo posto dall'art. 6, comma 1, cit. può essere inteso - nella direttiva del legislatore della riforma, di rendere indispensabile la partecipazione delle compagnie assicuratrici dei convenuti nei giudizi contabili - nel senso di ritenere già possibile anche nei giudizi pendenti, e pertanto in deroga al divieto di cui all'art. 83 c.g.c., la presenza delle compagnie di assicurazione che abbiano stipulato in precedenza con gli odierni convenuti polizze di responsabilità per il danno derivante da responsabilità amministrativo-contabile..."*, con la conseguenza di aver onerato i convenuti, ai sensi degli artt. 1917, quarto comma, codice civile e 269 cod. proc. civ., alla chiamata in causa delle Società di assicurazione.

Per la verità, tale indirizzo era già stato preso da altra sezione giurisdizionale¹², la quale aveva disposto l'integrazione del contraddittorio mediante la chiamata in causa dei soggetti assicuratori contrattualmente obbligati per i fatti di causa, e ha assegnato, però, più correttamente, un termine a entrambe le parti per la chiamata in causa. Non si può non rilevare, a tal proposito, che l'eventuale mancata chiamata in causa in realtà pare rilevare negativamente per la parte attrice, come da pacifica giurisprudenza di Cassazione¹³, per la quale la pretermissione del terzo litisconsorte

¹¹ Sezione giurisdizionale per la Campania, Ord. n. 15/2026, 27 febbraio 2026.

¹² Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, n. 2/2026 del 30 gennaio 2026.

¹³ Tra le tante, si veda Cass. Civ., Sez. 3, ord. n. 36568 del 30 dicembre 2023, che richiama finanche Cass. 19 ottobre 1963.



necessario è rilevabile in ogni stato e grado del giudizio e comporta inevitabilmente, a mente degli artt. 383, terzo comma, e 354 del c.p.c. (così come per l'art. 199 c.g.c.), l'annullamento della pronuncia emessa e il rinvio della causa al giudice di prime cure *"onde procedere alla nuova trattazione delle controversie a contraddittorio pieno ed integro"*.

In definitiva:

- il contraddittorio dovrà risultare integro sin dalla fase preprocessuale e l'eventuale citazione in giudizio dovrà contenere l'evocazione anche del litisconsorte.
- Qualora l'esistenza del litisconsorte venisse in evidenza in grado di appello, il Giudice dovrà necessariamente rimettere il giudizio in primo grado, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. b), del codice di giustizia contabile.
- Qualora la sentenza di appello non sia passata in giudicato, sia per pendenza dei termini per impugnazione per revocazione o ricorso per Cassazione, sia nell'ipotesi in cui pendano ricorso in Cassazione, non si rinviene nel codice di giustizia contabile una disposizione che consenta d'ufficio la fissazione di una nuova udienza (in primo grado); se ne deve dedurre che saranno le parti ad essere onerate a presentare un'istanza di fissazione di nuova udienza e il Giudice non potrà che adottare i provvedimenti più "opportuni", ai sensi dell'art. 101, comma secondo, c.p.c., la cui applicazione è richiamata dall'art. 7, comma 2, del codice di giustizia contabile.
- Qualora, infine, pendano un giudizio di revocazione, il Giudice potrà direttamente rimettere la causa al giudice di primo grado per l'integrazione del contraddittorio, essendo la questione rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio.
- In ultimo, può porsi una questione di violazione dell'art. 83, comma 4, del codice di giustizia contabile, in riferimento alla circostanza che la Procura regionale, a seguito di verifica da parte del Giudice contabile (di primo o secondo grado) di violazione del contraddittorio per la sussistenza del litisconsorte necessario, citi in giudizio detto litisconsorte senza previamente notificare l'invito a dedurre, ai sensi dell'art. 67 dello stesso codice.

B. Nozione di colpa grave

Anche l'applicazione immediata dell'art. 1, comma 1, lett. a), a fatti dannosi venuti in essere prima della normativizzazione della nozione di colpa grave e delle disposizioni di limitazione, in determinati casi e al ricorrere di condizioni fissate, della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi di accertato dolo, pone delicate problematiche di ordine processuale.

Ciò principalmente in quanto i presupposti per la sussistenza della responsabilità

amministrativa in presenza di colpa grave attengono ad elementi che potrebbero non essere stati presi in considerazione nell'ambito della citazione in giudizio e potrebbero non essere stati vagliati anche dalle difese degli incolpati. A parte la necessaria indicazione della presenza di una violazione "manifesta" delle norme di diritto applicabili alla fattispecie, potrebbe divenire rilevante l'esistenza o meno di ipotesi di travisamento del fatto o del cosiddetto "abbaglio dei sensi" e la sussistenza o meno di indirizzi giurisprudenziali prevalenti o pareri. Ma, soprattutto, le parti potrebbero non aver trattato, ai fini della valutazione della violazione della norma applicabile, del grado di chiarezza e precisione della norma stessa e del grado di esigibilità della condotta, come richiede il riferimento all'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Allo stesso modo, la novella relativa alla portata del controllo di legittimità preventivo positivo, che ora esclude la colpa grave anche quando il fatto dannoso tragga origine da atti prodromici richiamati e allegati al provvedimento sottoposto a registrazione, può rendere necessarie integrazioni difensive di tutte le parti del giudizio, sia quanto al deposito di nuovi documenti, sia con riferimento a deduzioni difensive, sia, soprattutto, con riferimento alle domande giudiziali.

Allo stesso tempo, non meno rilevante appare la questione di applicabilità della nuova configurazione della colpa grave a fatti dannosi prima oggetto di norme speciali di perimetrazione della responsabilità amministrativa, quali quelle già richiamate in tema di contratti pubblici e di responsabilità medica.

I profili problematici processuali sono, evidentemente, conseguenti alla posizione che si intende assumere sulla natura della responsabilità, con particolare riferimento alla non sopita diatriba sulla finalità risarcitoria o sanzionatoria dell'azione erariale.

Come noto, la giurisdizione del giudice contabile nasce come riferita alla pura responsabilità amministrativa di natura risarcitoria¹⁴; tuttavia, con la riforma del 1994 si evidenzia la natura peculiare della responsabilità erariale, rimanendo diverse la struttura e la funzione rispetto alla responsabilità civilistica¹⁵; a seguito della sentenza n. 371 cit. della Corte costituzionale, le tesi sulla natura sanzionatoria hanno fatto leva anche sull'abolizione della responsabilità in caso di colpa lieve, ma soprattutto si è cominciato a tracciare teorie mediane¹⁶ e a evidenziare, quale elemento quasi dirimente, che l'esercizio del potere riduttivo, incidendo sul danno

¹⁴ A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1990, 753 e ss.; Corte Conti, sez. I, 4 luglio 1949, n. 32. Si discuteva se si trattasse di responsabilità contrattuale o extracontrattuale.

¹⁵ P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in *Lexitalia.it*, 1, 2002.

¹⁶ G. VECCIA, *In tema di distinzione tra azione civile di responsabilità e azione erariale*, in *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, a cura di Crocco D., 2014, 201 e ss. Non mancano tesi che valorizzano gli aspetti compensativo-risarcitori e anche quelli sanzionatori-repressivi, al fine di delimitare un "terzo genere", speciale, denominato "pubblico-risarcitorio", V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in Id. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, IV ed., Milano, 2018, 26 e ss.

accertato, militerebbe in favore della natura sanzionatoria¹⁷.

Per quanto il dibattito possa dirsi in corso¹⁸, ed anzi accentuato dalla attuale riforma, pare non potersi dubitare che comunque la disciplina sostanziale e processuale sulla responsabilità erariale intende proteggere sia l'integrità dell'interesse economico-finanziario dello Stato comunità, sia la funzionalizzazione dell'organizzazione e dell'azione dell'apparato pubblicistico, in senso lato, al perseguimento con efficienza degli interessi pubblici specifici e, quindi, dell'interesse pubblico generale¹⁹.

In altri termini, la funzione risarcitoria non pare possa dirsi attenuata, anche in presenza dell'obbligo di esercizio del potere riduttivo, che non incide sulla natura della responsabilità, ma solo tende a garantire quel corretto equilibrio nella ripartizione del rischio.

Piuttosto, la scelta legislativa della normativizzazione della colpa grave potrebbe produrre, come già rilevato in passato, una rivisitazione e, a dir così, una valorizzazione della nozione di dolo, anche eventuale²⁰, in modo indipendente dalla concezione sia penalistica che civilistica-contrattuale, anche se può decisamente dubitarsi della sussistenza di tratti effettivamente distintivi del dolo "erariale" da

¹⁷ V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, a cura di Crocco D., 2014, 163 e ss. Ma la funzione sanzionatoria non è esclusa dalla natura risarcitoria: M. OREFICE, *Manuale di contabilità di Stato*, 2014, 1153 e ss.

¹⁸ A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enc. Dir.*, annali, X, 2017, 756 e ss.; A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smirollo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 75-96; A. POLICE, *La disciplina della responsabilità amministrativa e La natura della responsabilità amministrativa*, in *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. Scoca, Padova, 1997, 61 e ss.; L. SCHIAVELLO, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2001, 86-91 e 102-109; Scoca F.G., a cura di, *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, 1997; O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XVI, II ed., Padova, 1997, 28-38 e 148-152; Schlitzer – Mirabelli, a cura di, *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, 2018; sulla natura personale della responsabilità si vedano anche: A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smirollo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 75-96; P. DELLA VENTURA, *La responsabilità amministrativa: la colpa grave e il dolo*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 173-190; P. MADDALENA, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 (nota a Corte Costituzionale, 20 novembre 1998, n. 371)*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 2, 1998, 954-960; P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in *Lexitalia.it*, 1, 2002; A. VACCA, *Il fondamento gnoseologico del dolo eventuale e la responsabilità contabile: una possibile estensione applicativa*, in *Lexitalia.it*, 5, 2012.

¹⁹ L. VENTURINI, E. PAPA, C. DEGOSUS, *La responsabilità per colpa grave dopo la legge n. 1 del 2026: l'esercizio del potere riduttivo e l'applicazione del doppio tetto*, in *Lexitalia*, 6 marzo 2026; gli Autori, pur rimanendo nell'alveo delle tesi che riconoscono la natura risarcitoria della responsabilità, finiscono per affermare che "da strumento di reintegrazione delle ragioni patrimoniali dell'Erario, la responsabilità amministrativo-contabile, infatti, sembrerebbe evolversi verso un meccanismo di allocazione ex ante del rischio, con effetto, tuttavia, verosimilmente deresponsabilizzante".

²⁰ A. VACCA, *Il fondamento gnoseologico del dolo eventuale e la responsabilità contabile: una possibile estensione applicativa*, in *Lexitalia.it*, 5, 2012; A. VETRO, *Dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della Corte dei conti*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 2011.



quello penalistico²¹.

In ogni caso, assumendo che la nuova disciplina non muti la natura della responsabilità, che rimane risarcitoria, la necessità di applicare a fatti dannosi oggetto di procedimenti e giudizi pendenti (nel senso già precisato) all'entrata in vigore della legge pone problematiche processuali analoghe e non meno complesse rispetto a quelle già tratteggiate per l'ipotesi della presenza di un litisconsorte necessario. Ovviamente, deve darsi per assodato che la nuova disciplina non incida sulla concorrente applicazione, per il periodo di vigenza, del c.d. scudo erariale, nella parte in cui esclude la responsabilità per fatto dannoso commesso con colpa grave (ma non quale conseguenza di comportamento omissivo).

A ben vedere, in assenza di opportuna integrazione normativa, infatti:

- In sede procedimentale e preprocessuale, la ricerca degli elementi per configurare l'elemento psicologico potrebbe semplicemente richiedere approfondimenti istruttori, per i quali già vige la possibilità del pubblico ministero di domandare, ai sensi dell'art. 68 del codice di giustizia contabile, proroghe del termine di cui all'art. 67, comma 5, del codice stesso, così come è possibile, da parte del presunto responsabile, chiedere una proroga del termine fissato per il deposito di deduzioni, ai sensi dell'art. 72, comma 2, dello stesso codice.
- A seguito di citazione in giudizio e fino al deposito della sentenza di primo grado, le parti hanno la possibilità di chiedere al Giudice eventuali rinvii della trattazione con autorizzazione al deposito di nuovi documenti e memorie, ai sensi degli artt. 92 e 94 e seguenti del codice di giustizia contabile. Rimane però evidente che se i fatti dedotti in giudizio, in conseguenza dell'integrazione istruttoria, siano diversi da quelli posti a base dell'invito a dedurre, si porrebbe in concreto l'applicazione della causa di nullità della citazione di cui all'art. 87 del codice stesso. Diversamente se dovesse eventualmente modificarsi il *petitum* della citazione, dovrebbe ritenersi applicabile l'art. 86, comma 8, del codice, che implicitamente consente una integrazione della domanda giudiziale, ma con obbligo di fissazione di nuova udienza (quindi non si tratterebbe di un mero

²¹ Caso L., Il dolo comune ed il dolo erariale (nota a C. conti, sez. III d'appello, 28 settembre 2004, n. 510, in Foro amm.-CdS, 2004, 10, 2988; Cimini S., Colpa della P.A. e colpa grave del dipendente pubblico, in AA.VV., in Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme): atti del 51 convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa monastero, 15-17 settembre 2005, Milano, 2006, 685-704; Sepe O., La colpa grave nel giudizio contabile (nota a Corte dei Conti, sez. riunite, 16 febbraio 1998 n. 9/A), in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana, fasc. 1, 1998, 85-89; Venturini L., La fattispecie di responsabilità amministrativa ed il suo accertamento processuale. Il «dolo erariale»: natura ed incidenza; il potere sindacatorio: limiti e fine (nota a C. conti, sez. III d'appello, 28 settembre 2004, n. 510, in Foro amm.-CdS, 2004, 10, 2989; Atelli M., Capalbo F., Grasso P., Montella U., Perrotta D., Schülmers Von Pernwerth R., Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge semplificazioni fra contraddizioni e incoerenze di sistema, in Riv. Corte Conti, raccolta in <https://www.docenti.unina.it/webdocenti-be/allegati/materiale-didattico/34363851>.



rinvio), con applicazione delle prerogative difensive di cui all'art. 90, commi 2 e 3, del codice.

- Qualora il giudizio sia stato già introitato in camera di consiglio per la decisione, ma la sentenza o l'ordinanza non sia stata depositata entro la data del 22 gennaio 2026, pur in assenza di una norma specifica, potrebbe ritenersi che, ai sensi dell'art. 101 del codice, il Presidente riunisca il collegio in camera di consiglio al fine di rimettere la causa sul ruolo, con ordinanza, fissando una nuova udienza, per consentire alle parti di eventualmente svolgere deduzioni difensive integrative, con le conseguenze già esaminate. Se ciò non accadesse, le parti potrebbero ritenere di impugnare la decisione anche in ragione della mancata applicazione delle nuove disposizioni.
- In secondo grado, l'applicazione della nuova disciplina sulla colpa grave pone profili problematici processuali di non facile soluzione, in ragione del limitato effetto devolutivo dell'appello (artt. 177, comma 4, e 195 c.g.c.). Come noto, in appello non è possibile proporre nuove domande o nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio (art. 193, comma 1, c.g.c.). Quindi, anche la astratta possibilità di integrazione documentale di cui all'art. 194 del codice di giustizia contabile (riferita a documenti e prove che conseguono all'applicazione della nuova disciplina e quindi non depositate in primo grado per cause non imputabili alle parti) non consentirebbe una integrazione del *petitum* da parte della procura erariale e l'introduzione di motivi di appello su questioni non trattate in primo grado da parte dei condannati in primo grado, e ciò a prescindere dalla circostanza che la trattazione di dette questioni nuove finirebbe per essere violativa del principio del doppio grado di giudizio. Le soluzioni prospettabili paiono essere almeno due:
 - i. Il Giudice di secondo grado affronta le questioni nuove dedotte in giudizio e le decide, facendo uso anche dei poteri di cui all'art. 197 del codice di giustizia contabile, con rinnovazione totale o parziale dell'assunzione delle prove già avvenuta in primo grado e con eventuale assegnazione di termini alle parti per le integrazioni documentali e deduzioni; tale soluzione avrebbe il pregio di consentire l'applicazione della nuova disciplina senza eccessivo allungamento dei tempi processuali come invece sarebbe conseguenza di un annullamento della decisione impugnata con rinvio al Giudice di primo grado; ma risulterebbe in contrasto con il citato art. 193;
 - ii. La seconda soluzione prospettabile è, appunto, il rinvio della causa al Giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. b), del codice di giustizia contabile²². In effetti, il difetto di contraddittorio può emergere non solo

²² Di contrario avviso, con motivazione alquanto formale, Corte Conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 8/A/2026 del 3 marzo 2026.



nell'ipotesi della pretermissione di una parte necessaria del processo, ma anche con riferimento a fattispecie che riguardino l'omissione di trattazione di specifiche questioni che siano state sottratte al confronto tra le parti, senza che ad esse sia ciò imputabile. Come noto, più volte la Corte costituzionale ha statuito che il *"diritto di difesa e del contraddittorio"*, costituiscono *"momento fondamentale del giudizio"* e *"cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile "giusta" (sentenze n. 96 del 2024 e 39 del 2025)*. In effetti, ancora una volta viene in rilievo l'art. 101 c.p.c., che evidenzia il rapporto tra difetto di contraddittorio e diritto di difesa. Anche il mancato esercizio di facoltà processuali si risolve in una violazione del diritto di difesa incidendo sulla capacità della parte di far valere le proprie ragioni e quindi con violazione del corretto contraddittorio processuale.

Tuttavia, non parrebbe ragionevole ipotizzare che la rimessione al primo grado finisca per essere quasi un automatismo. Si dovrebbe dimostrare, anche con una sorta di giudizio contro-fattuale, che il pregiudizio subito sia effettivo, attraverso l'esposizione delle difese che avrebbero potuto influire sul contenuto della decisione, in quanto astrattamente decisive o idonee a determinare un esito diverso²³.

- Nell'ipotesi in cui la sentenza di secondo grado sia stata già pubblicata, potrebbe ritenersi che solo attraverso l'impugnativa per revocazione possa consentire di offrire al Giudice l'opportunità di rimettere il giudizio in primo grado. Anche in questo caso il riferimento è all'art. 4 del codice di giustizia contabile e al 101 c.p.c. Tuttavia, nell'art. 202 del codice di giustizia contabile non pare contemplata l'ipotesi del difetto di contraddittorio per il ricorso per revocazione, salvo quanto previsto, ma solo per il pubblico ministero, dal comma 2 dello stesso articolo. A ben vedere, questa possibilità data solo alla procura contabile, nell'ipotesi in cui lo stesso non sia stato sentito dal giudice di secondo grado, rappresenterebbe una chiara disparità di trattamento con le altre parti del giudizio, con evidente illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione. Ma anche in ipotesi di presumibile inammissibilità del giudizio di revocazione, al Giudice sarà sempre data la possibilità di applicare l'art. 101 c.p.c. e quindi di adottare i provvedimenti ritenuti opportuni.
- In ultimo, e con riferimento ad ogni stato e grado del procedimento e del processo, si è già rilevato come emerga in concreto il problema del rapporto tra la nuova nozione di colpa grave e quelle, a dir così, 'speciali', quali quelle inerenti alla disciplina sui contratti pubblici e alla responsabilità medica.

Quanto alla prima, la nozione di colpa grave contenuta nell'art. 2, comma 3, del d.lgs.

²³ In dottrina processual-civilistica, si veda la ricostruzione e i riferimenti di Donzelli R., Note sul nuovo articolo 101 C.P.C., in *Rivista di diritto processuale*, 1/2023, 214 e ss.



n. 36 del 2016, sembra possa propugnarsi un'interpretazione che consenta di non ritenere questa in contrasto con quella di cui al novellato art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, nel senso che esse si completano vicendevolmente: la norma sui contratti pubblici aggiunge alle ipotesi di violazione di norme di diritto anche la violazione dei canoni di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione di cautele, verifiche ed informazioni preventive (una sorta di difetto di istruttoria), mentre la norma generale chiarisce cosa si intenda per violazione delle norme e detta limitazioni che possono ben essere applicate anche alle ipotesi di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 36 citato.

Più complessa pare l'analisi della compatibilità tra la norma generale e quella di cui alla legge n. 24 del 2017 in tema di responsabilità erariale per fatto dannoso nell'ambito dell'esercizio dell'attività medico-sanitaria. Come noto l'art. 9 della suddetta legge disciplina specificamente l'azione di rivalsa e la responsabilità amministrativa riferita all'esercente della professione sanitaria. Pare evidente che si tratti di disposizioni speciali, che riguardano esclusivamente dette ipotesi di responsabilità conseguenti alla condanna risarcitoria della struttura sanitaria pubblica. Non sembrerebbe porsi alcun dubbio circa la permanenza nell'ordinamento di tale disciplina speciale, che non si ritiene sia incisa dalla novella legislativa. In ipotesi, potrebbe porsi un dubbio inerente alla diversa quantificazione del limite massimo alla eventuale condanna, apparentemente più vantaggioso nella novella legislativa. Tuttavia, a ben vedere non pare esserci alcuna forma di discriminazione o disparità di trattamento, in quanto nell'ipotesi di c.d. responsabilità erariale medica la norma fissa un vero e proprio tetto massimo alla condanna risarcitoria, mentre nell'art. 1. Comma 1, della legge n. 20 citata, il limite è posto al potere riduttivo 'obbligatorio' del Giudice. In definitiva, non si comprende appieno quale sia il fondamento interpretativo che ha spinto il Giudice contabile a sollevare una prima questione di legittimità costituzionale della novella legislativa²⁴. La questione atterrebbe alla mancanza, nella novella legislativa, di una disciplina che contempli quale fonte di possibile danno erariale e quindi di colpa grave anche le cc.dd. attività materiali, diverse da quelle meramente provvedimentali, così non comprendendo per gli esercenti le professioni sanitarie ipotesi di colpa grave per violazione delle linee guida e prassi professionali. In altri termini, la nuova normativa esenterebbe da responsabilità le condotte gravemente colpose materiali, come quelle poste in essere dagli esercenti le professioni sanitarie.

Ora, tale ricostruzione postula ovviamente l'inapplicabilità dell'art. 9 della legge n. 24 del 2017 e della normativa ad essa previgente (d.l. n. 158 del 2012), mentre invece, come rilevato, la disciplina speciale dovrebbe essere considerata vigente (anche in

²⁴ Corte Conti, sez. giurisdizionale per la Puglia, ord. n. 11/2026, del 25 febbraio 2026.

ragione di un'interpretazione c.d. 'conforme' a Costituzione)²⁵.

C. Il limite al potere riduttivo 'obbligatorio'.

Come noto, l'art. 1-octies della legge n. 20 citata, introdotto dalla riforma, disciplina il potere riduttivo riconosciuto al Giudice contabile in caso di condanna per danno erariale commesso con colpa grave, fissando un doppio limite quantitativo²⁶.

Detta nuova disciplina non pare porre particolari problemi processuali di natura transitoria, giacché non pare dubbio che debba essere applicata in qualunque stato e grado del processo anche a fattispecie di fatto dannoso precedenti all'entrata in vigore della legge.

Peraltro, non si pone in giudizio un problema di ridefinizione della domanda risarcitoria in citazione da parte della procura erariale, giacché l'accertamento dell'entità del danno pare proprio essere il presupposto poi della sua riduzione ad opera del Giudice; sotto il profilo probatorio, risulterà sufficiente autorizzare le parti al deposito della documentazione pertinente.

Ferme restando le perplessità manifestate da primi commentatori (citati) circa la compatibilità costituzionale di una disciplina che limiti la condanna in modo significativo e quindi con riferimento alla sua ragionevolezza, pare opportuno segnalare che le prime applicazioni appaiono in linea con la ratio della riforma²⁷.

Pare, poi, interessante la decisione di applicazione del potere riduttivo novellato anche al procedimento abbreviato, che costituisce comunque *"un giudizio di merito"*²⁸.

D. La prescrizione.

Anche la nuova norma sulla prescrizione, di cui al novellato art. 2 della legge n. 20 citata, non pare porre particolari problemi applicativi quanto ai fatti dannosi precedenti alla sua entrata in vigore²⁹.

La prescrizione quinquennale decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso. Diviene, quindi, irrilevante il momento di conoscenza del danno da parte dell'amministrazione pubblica o della stessa Corte dei conti (ovviamente salva

²⁵ Tuttavia, si veda Corte Conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, sentenza n. 41/2026 del 27 febbraio 2026, che invece, pur ritenendo applicabile la disciplina in materia di responsabilità medica, applica il potere riduttivo e condanna al risarcimento nei limiti della nuova norma.

²⁶ Si veda Venturini L., Papa E., Degosus C., La responsabilità ... cit.

²⁷ A parte la decisione, si potrebbe dire 'extra ordinem', di Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 82/2026 del 20 febbraio 2026, con la quale, dopo un interessante disamina storico-culturale, si perviene ad una discutibile disapplicazione della norma, peraltro in una fattispecie che non ne richiedeva l'applicazione.

²⁸ Corte Conti, sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, decreto n. 1/2026 del 4 febbraio 2026.

²⁹ Si veda, con motivazione condivisibile e chiara, Corte Conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, n. 42/2026 del 4 marzo 2026.

l'ipotesi dell'occultamento doloso³⁰).

L'eccezione è di parte e la nuova norma deve essere applicata in ogni stato e grado del processo, e anche nel procedimento e fase preprocessuale³¹.

E. La sanzione della sospensione.

In ultimo, occorre una riflessione particolare sul nuovo art. 1-novies della legge n. 20 citata, introdotto dalla novella legislativa.

Seri dubbi di costituzionalità possono essere sollevati in ragione della dichiarata applicabilità della sanzione della sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo da sei mesi a tre anni e dall'attivazione del procedimento per responsabilità dirigenziale, sia pure solo nei casi più gravi. I profili di dubbio sono almeno due: il potere sanzionatorio sembra essere una mera facoltà pure in presenza di casi "*più gravi*", con indeterminatezza dei presupposti e dei criteri per la scelta discrezionale sull'applicazione o meno della sanzione; l'applicazione della sanzione anche a fattispecie per le quali la condotta è stata posta in essere in assenza della previsione sanzionatoria, in violazione del principio di legalità³².

³⁰ Non è sufficiente che il fatto dannoso sia stato commesso con dolo, ma occorre che vi sia un effettivo occultamento doloso; non del tutto chiara in proposito Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, n. 31/2026 del 4 febbraio 2026.

³¹ Si veda la chiara statuizione di Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 46/2026 del 16 febbraio 2026; ma anche Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, n. 34/2026 del 11 febbraio 2026.

³² Corte costituzionale, sentenza n. 5 del 18 gennaio 2021, che richiama l'art. 23 della Costituzione.

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 atteggia 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.¹

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.

¹ 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 parte².

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 pubblica³.

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

² 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 *quavis 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.

³ 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 pubblica⁴.

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

⁴ 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 confluiscano 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 dinanzi 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.

Pertanto, 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 contenzioso⁵ e addirittura a

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



prescindere dalla preventiva esistenza di un provvedimento amministrativo⁶.

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 debito⁷. 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 attegga quale giurisdizione sul rapporto e non sull'atto, differenziandosi in modo netto dal modello tipico del processo amministrativo⁸.

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 giuridico⁹. 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

⁶ 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.

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

⁸ 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.

⁹ 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 contabile¹⁰. 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 apertura¹¹ 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 contabile¹². 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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 responsabilità¹³, i ricorsi promossi per contestazioni tra agenti contabili, i ricorsi per opposizione al procedimento ingiuntivo¹⁴, 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 fondatezza¹⁵.

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.¹⁶, vuol dire tutto e vuol dire niente.

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

¹³ 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.

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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 erariale¹⁷. 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 ordinario¹⁸.

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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.