



11 FEBBRAIO 2026

Riflessioni sparse sul futuro identitario
della Corte dei conti nelle materie di
contabilità pubblica

di Giovanna Colombini
Professore ordinario di Diritto pubblico
Università degli Studi di Pisa

Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*

di Giovanna Colombini

Professore ordinario di Diritto pubblico
Università degli Studi di Pisa

Abstract [It]: L'articolo ripercorre le tappe che, con luci ed ombre, hanno portato il legislatore ad intervenire sulle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti, evidenziando il problema del concorso di giurisdizioni derivante dal mancato riconoscimento di una riserva di giurisdizione esclusiva a favore della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica. L'articolo si spinge a mettere in luce anche alcuni aspetti problematici della riforma (legge n.1 del 7 gennaio 2026) relativi alla espansione del controllo preventivo di legittimità, alla trasformazione della funzione consultiva in una funzione di consulenza e alla trasformazione della responsabilità erariale a carattere compensativo-riparatorio in responsabilità a carattere sanzionatorio a contenuto pecuniario.

Title: Reflections on the future identity of the Court of Auditors in matters of public accounting

Abstract [En]: Through lights and shadows, in the article, it traces steps that led legislator to intervene in the Court of Auditors' functions of control and jurisdiction, highlighting a problem of concurrent jurisdictions arising from failure to recognize exclusive jurisdiction reserved to all public accounting matters. The paper also goes so far as to highlight some of the problematic aspects of the reform related to expanding preventive control of legitimacy, turning advisory functions into consulting functions, and changing financial liability from a compensatory-reparatory nature to a punitive nature with monetary content.

Parole chiave: Materie di contabilità pubblica, funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti, doppio binario, responsabilità erariale, giudizi ad istanza di parte

Keywords: Matters of public accounting, audit and judicial functions of Court of Auditors, dual track system, financial liability, judgments at the request of a party

Sommario: 1. La Corte dei conti e lo smarrimento della *diritta via* nella *selva oscura* delle materie di contabilità pubblica. 2. La crisi identitaria delle funzioni della Corte dei conti.

1. La Corte dei conti e lo smarrimento della *diritta via* nella *selva oscura* delle materie di contabilità pubblica

Se si mettono insieme i vari interventi legislativi che, a più riprese, hanno riguardato la Corte dei conti, il quadro che ne viene fuori evoca il primo canto dell'*Inferno*: *Nel mezzo del cammin di nostra vita, mi ritrovai per una selva oscura ché la diritta via era smarrita.*

Perché questo richiamo letterario? Perché le norme via via introdotte, fino a quelle della recente riforma (legge n.1 del 7 gennaio 2026) che ha modificato alcune norme della legge n.20 del 1994 e alcune

* Articolo sottoposto a referaggio.

disposizioni del codice di giustizia contabile¹, incidendo sia sulle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti, sia sulla relativa organizzazione, rischiano di offuscare quel ruolo di garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche, del rispetto degli equilibri di finanza pubblica e del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, che la costituzione agli artt. 81,97,100 e 103 cost. ha affidato alla Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica.

Materie di contabilità pubblica: e qui sorge il primo elemento di smarrimento della *diritta via*. È indubbio che, per anni, la collocazione delle materie di contabilità pubblica ha risentito del limite di essere stata circoscritta alla esegesi delle regole giuridiche fissate dalla legge di contabilità generale del 1923 e dal relativo regolamento del 1924².

È anche vero che oggi il termine materie di contabilità pubblica va letto in una prospettiva evolutiva di finanza pubblica comprensiva cioè, sia delle regole sovranazionali della *governance* economica europea, sia del nuovo diritto del bilancio quale emergente dalla riforma costituzionale del 2012, sia delle implicazioni finanziarie derivanti dai processi di trasformazione e digitalizzazione dell'agire amministrativo³.

E che le materie di contabilità pubblica siano caratterizzate da una componente dinamica, lo aveva intuito già Salvatore Buscema, quando affermava che all'individuazione del contenuto scientifico e quindi giuridico della contabilità pubblica si poteva pervenire per due vie : *quella (oggettiva) dell'evoluzione della finanza statale a finanza pubblica e quella (soggettiva) dei soggetti giuridici creati dallo Stato per il perseguimento dei fini*

¹ Il riferimento va in particolare alle norme che dal 2012 si sono succedute fino ad arrivare a quelle della riforma recentemente approvata con legge n.1/2026, pubblicata in G.U. il 7/01/2026. La legge contiene “*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n.20, ed 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 e per danno erariale*”. Per un quadro dettagliato delle modifiche in materia di funzioni di controllo, consultive e di responsabilità erariale si rinvia al *Dossier n. 274 scheda di lettura 4 aprile 2024* predisposto dal servizio studi di Camera e Senato. Tutto l'impianto prende le mosse dalla esigenza di porre un rimedio alla c.d. paura della firma, vale a dire al timore del funzionario pubblico di incorrere nella responsabilità erariale. In verità, seppur sia più che fondato il riferimento alla burocrazia difensiva, il complesso delle modifiche alla legge n.20 del 1994, presenta, come ha evidenziato G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, n.4/2024, rispetto agli obiettivi di accelerazione dell'azione amministrativa “elementi distonici rispetto ai principi costituzionali, specie sotto il profilo della ragionevolezza e della legalità costituzionale-finanziaria”. Analoghe perplessità sulle implicazioni derivanti dalla riforma sono espresse nei contributi raccolti nel n.2/2025 di *Bilancio Comunità Persona*, e nell'editoriale di S.FOA, *ibidem*.

² Cfr. Regio Decreto del 18 novembre 1923 n.2440 “*Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*”, Regio Decreto del 23 maggio 1924, n.827, “*Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*”. A completare il disegno normativo sui contenuti della “contabilità” concorre anche il testo unico sull'ordinamento della Corte dei conti del 1934, n.1214 che nel disciplinare le funzioni, delinea *in nuce* il nesso tra gli istituti contemplati dalle norme di contabilità generale del 1923 e le funzioni di controllo e di giurisdizione dell'Istituto, qualificando dunque la Corte dei conti come il controllore ed il giudice nelle materie di contabilità dello Stato, ruolo che poi troverà piena rispondenza nel testo della costituzione repubblicana agli artt. 100 e 103 cost.

³ Cfr. S. BUSCEMA, *Il bilancio dello stato, delle regioni, dei comuni, delle province, degli enti pubblici istituzionali*, Giuffrè, Milano, 1966, 449,463, nonché Id., *Trattato di contabilità pubblica*, Vol.I, II, Giuffrè, Milano, 1979 e 1981. Per gli aspetti riguardanti la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche si rinvia a D.U. GALETTA, J.G. CORVALAN, *Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto*, in *Federalismi*, 6 febbraio 2019. La materia è stata recentemente disciplinata in modo organico con legge n.132 del 2025.

pubblici, aggiungendo che questo processo evolutivo non poteva non interessare la Corte dei conti e le sue funzioni di controllo e di giurisdizione⁴.

Ed infatti, sul versante della funzione di controllo, l'attenzione agli equilibri di finanza pubblica ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche ha fatto sì che il legislatore sia intervenuto affiancando al tradizionale controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche (*c.d. controllo sulla gestione in senso stretto*)⁵, anche il controllo di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci pubblici attraverso l'introduzione di procedure dirette al risanamento finanziario ora con i piani di riequilibrio, ora con il blocco dei programmi di spesa ex art.148-bis del Tuel, ora con il dissesto guidato⁶, mentre sul versante della giurisdizione, l'approvazione del codice di giustizia contabile ha sistematizzato il giudizio di conto, il giudizio di responsabilità erariale, i giudizi pensionistici, i giudizi ad istanza di parte, facendo anche chiarezza in tema di giudizi per responsabilità sanzionatoria pecuniaria⁷.

Sembrava dunque che il legislatore avesse fatto ordine nella selva oscura della stratificazione normativa, perseguendo la diritta via della tutela del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e degli equilibri di finanza pubblica.

In verità qualche segnale di *smarrimento* comincia ad emergere con le disposizioni di sospensione temporale, ora delle procedure di riequilibrio, ora della colpa grave ai fini della responsabilità erariale, ma nell'uno e nell'altro caso la sospensione viene giustificata come un rimedio temporaneo ad una situazione emergenziale piuttosto che ad una modifica strutturale della responsabilità erariale⁸.

Tuttavia la conferma che qualche cosa di sostanziale stava invece cambiando è arrivata, non tanto dalla vicenda della limitazione del controllo concomitante della Corte dei conti sui progetti PNRR, controllo

⁴ Sempre Salvatore Buscema nelle sue analisi sulla contabilità qualifica il passaggio dalla contabilità di stato alla contabilità pubblica quale risultante di un processo di assorbimento della finanza statale nella finanza pubblica da intendere come "finanza comprensiva della finanza parafiscale, della finanza delle partecipazioni statali e della finanza regionale e locale". Per un commento alla riforma costituzionale ed alla nuova *governance* economica europea a seguito della riforma del patto di stabilità e crescita, molti sono i contributi in dottrina. A titolo esemplificativo si rinvia per tutti a M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV. Atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre del 2013, A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Federalismi.it*, 2024, 9 ss., V. MANZETTI, *Lo stato sociale tra Regole di finanza pubblica e nuovi modelli di welfare*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.

⁵ In materia la bibliografia è amplissima, a titolo meramente esemplificativo si rinvia a G. COLOMBINI, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, n.3-4,2015,588 ss; A. CAROSI, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, in Atti 52° Convegno di Studi amministrativi, Varenna,21-23 settembre 2006; M. LUCIANI, *Il sistema dei controlli sulla gestione delle risorse pubbliche nel disegno costituzionale e la partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*, in *Riv. Corte dei conti*, 2020, n.2.

⁶ Cfr. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli,2022.

⁷ Per un commento organico del codice di giustizia contabile, tra i molti commenti, si segnalano, A. GRIBAUDO (a cura di) *Il codice della giustizia contabile*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017; V. TENORE, *Commentario al codice della giustizia contabile*, E.S.I., Napoli, 2024; A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDI, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè, Milano,2024.

⁸ Cfr. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica, ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi*, n.8,2021.

della cui utilità anche quando fu introdotto con la legge n.15 del 2009, ho sempre dubitato e che ora viene recuperato dalla riforma prevedendo che questo sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione interessata⁹, quanto dall'intervento limitativo della giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti in materia di elenchi Istat introdotto dall'art.23-quater d.l. n.137/2020.

Infatti, nonostante che la materia sia chiaramente attinente alla contabilità, anzi alla finanza pubblica, come peraltro era stato riconosciuto dal legislatore con l'art.1,c.169 della l. n.228/2012, considerato che gli elenchi Istat sono funzionali, ai sensi del regolamento europeo n.549/2013, alla redazione del *conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche* (da intendersi, queste, secondo i criteri classificatori economici market/ non market del regolamento europeo) e consentono di misurare statisticamente la situazione economica complessiva di un paese in termini di rapporto deficit /Pil debito/Pil, le Sezioni Unite della Cassazione di fronte al ricorso per la questione di giurisdizione promosso dal Mef e dall'Istat, avverso la sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, pur riconoscendo l'afferenza di tali elenchi alla materia "contabilità pubblica", hanno sostenuto che la materia "è di per sé suscettibile di evoluzioni non definibili oggettivamente" e pertanto legittimamente attribuibile al giudice amministrativo. Ed ancora che l'attribuzione residua alla giurisdizione contabile dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa, non crea "un irresolubile vuoto di tutela, o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, risolvendosi in una regola positiva di riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile".¹⁰

Ebbene a parte il carattere poco coerente delle motivazioni addotte dalla Cassazione se si considera il precedente riconoscimento da parte, sempre della Cassazione, della giurisdizione piena ed esclusiva della Corte dei conti in materia¹¹, ed a parte il fatto, non secondario, che l'attribuzione della materia alla Corte dei conti rappresenta il traguardo cui era pervenuto il legislatore nella costruzione della nuova architettura

⁹ La legge n.1/2026, *alias* la "riforma", prevede all'art.3, la delega al Governo di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti. In particolare alla lett.p) prevede la disciplina del controllo concomitante, disponendo che questo sia svolto su richiesta della Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e che abbia ad oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini, 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. Per una riflessione sulle vicende del controllo concomitante della Corte dei conti, si rinvia a G. COLOMBINI, V. MANZETTI, *Il PNRR: dalla modifica della governance 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*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 489 ss.

¹⁰ Cfr. Cassazione S.U., sentenza n. 30220 /2024; S. CALDARELLI, *Note a prima lettura di Corte di cassazione a sezioni Unite, n.30220/2024 sulla "riesplorazione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat*, in *Diritto e Conti*, n.2, 2024; C. BUZZACCHI, *L'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni e il giudice del bilancio: giurisprudenza europea e contabile in dialogo*, in *Diritto e Conti*, maggio, 2024.

¹¹ Cfr. Cassazione S.U. sentenza n.28263/2005, Id., sentenza n.12496/2017, Id., sentenza n.12525/2017.

costituzionale della finanza pubblica¹², c'è da dire che la situazione si è ulteriormente confusa di fronte alla ambigua posizione assunta dalla Corte di Giustizia. Infatti la Corte di giustizia, intervenendo sul ricorso pregiudiziale promosso dalle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti¹³, ha dato adito a due opposte interpretazioni: quella sulla disapplicazione, da parte del giudice contabile, della norma interna al fine di garantire l'effetto utile, con il riconoscimento della competenza piena in materia¹⁴, e quella dell'Avvocato Generale dello Stato, nel ricorso promosso dal Mef e dall'Istat per l'annullamento della sentenza n.17/2023 delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, che ha espresso il dubbio della attinenza alla materia di contabilità pubblica di un giudizio diretto all'annullamento di un provvedimento amministrativo quale deve ritenersi l'inserimento nell'elenco Istat¹⁵.

C'è da chiedersi se questa ripartizione tra le due giurisdizioni oltre ai problemi relativi alla predisposizione del *conto consolidato delle pa* in riferimento ai criteri di classificazione previsti dal regolamento europeo ed i possibili riflessi sugli equilibri di finanza pubblica, non comporti invece il rischio, diversamente da quanto sostenuto dalla Cassazione, di precludere una tutela piena ed effettiva del soggetto inserito nell'elenco, dovendo quest'ultimo per far valere i propri diritti, proporre comunque due distinti ricorsi a due giudici differenti. Dunque, senza tener conto del *favor* per il principio di concentrazione espresso dall'art.111 della costituzione sulla ragionevole durata dei processi.

È pertanto evidente che tutta la vicenda denota una debolezza di fondo dovuta al fatto che è oramai consolidato l'orientamento che vede nel dettato costituzionale dell'art.103,c.2,cost., l'affermazione del carattere *tendenzialmente generale ma non esclusivo* della giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica¹⁶.

¹² Merita ricordare che il 2012 è l'anno in cui si sistematizza il controllo di legittimità e regolarità contabile sui bilanci degli enti locali con il d.l. n.174/2012, ed in cui la legge costituzionale n.1/2012, introduce il principio del pareggio/equilibrio dei bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche, con la riforma degli artt. 81,97,117,119 della costituzione.

¹³ Le Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, con due ordinanze, n.5/2021 e n.6/2021 del 10 giugno 2021, sollevavano questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia in ordine al tenore dell'art.23-quater del d.l. n.137/2020, la Corte di Giustizia, Prima Sezione, cause unite C-363/21 e C-364/2021, il 13 luglio 2023 si pronunciava sulla compatibilità europea dell'art. 23 quater del d.l. n.137/2020, escludendo che il quadro normativo sovranazionale di riferimento ostasse ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, *purché* siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione.

¹⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n.17/2023.

¹⁵ Sul punto si rinvia a V. MANZETTI, *Lo Stato sociale...*, cit., 179 ss.

¹⁶ Sul carattere tendenzialmente generale ma non esclusivo della giurisdizione contabile, e dunque con rinvio alla *interpositio legislatoris*, si vedano Corte costituzionale, sentenza n.10 del 1977, sentenza n.33 del 1968, sentenza n.641 del 1987, sentenza n.385 del 1996. In verità la Corte costituzionale con sentenza n.68 del 1971, aveva riconosciuto che “l'art. 103, 2° comma, rappresentava la fonte primaria, diretta ed insieme sufficiente della giurisdizione della corte nelle materie di contabilità pubblica” richiamandosi all'orientamento espresso dalla Cass.S.U. sentenza n.2616 del 1968. Orientamento che tuttavia la Corte costituzionale ha modificato facendo riferimento all'*interpositio legislatoris* con sentenza n.355 del 2010. In questa stessa direzione Cass.S.U. sentenza n.12539 del 2011. In dottrina, a titolo meramente esemplificativo, si rinvia alle

Dunque, una *interpositio legislatoris*, quella dell'art.23-quater, che tuttavia disorienta di fronte al tenore dell'art.11, comma 6 del codice di giustizia contabile del 2016, laddove il legislatore afferma in modo esplicito il carattere esclusivo della giurisdizione contabile nei giudizi elencati alle lettere a),b),c),d),e),f)¹⁷, dando spazio a quella interpretazione che ha visto nella norma un rinvio diretto al dettato costituzionale secondo il quale la Corte dei conti sarebbe giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica, similmente a quanto avviene “per i c.d. blocchi di materie riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”.¹⁸

Ebbene, a parte il fatto che il riferimento al criterio dei c.d. blocchi di materie deve essere preso *cum grano salis*, considerato l'avvenuto ridimensionamento operato dalla Corte costituzionale con la sentenza n.204 del 2004 in tema di giurisdizione amministrativa, ed a parte l'esito che avranno le ordinanze di deferimento alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art.23-quater del d.l. n.137/2020 convertito in l. n.176/2020 da parte delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, c'è da dire 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 pubblica¹⁹.

Infatti, mentre da un lato il legislatore è intervenuto, con l'art.23-quater, a limitare la giurisdizione contabile sugli elenchi Istat (trattasi, è bene precisarlo, di un giudizio ad istanza di parte svolto davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione in unico grado), dall'altro la riforma prevede tra i principi e criteri direttivi della delega, all'art.3, lett.m, l'ampliamento della tipologia dei giudizi ad istanza di parte.

Viene allora da chiedersi per quali fattispecie, se già l'art.172 del codice, prevede alla lett.d, altri giudizi ad istanza di parte innanzi alle Sezioni giurisdizionali territorialmente competenti nei quali siano interessati

considerazioni di A. POLICE, *Art.103, 1° e 2° comma cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2008,1987 ss.

¹⁷ L'art. 11,c.6 del codice di giustizia contabile elenca le materie di giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione: a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione, b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, c) in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le Fondazioni liriche-sinfoniche, d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali, e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, f) nelle materie ulteriori ad esse attribuite dalla legge.

¹⁸ Sull'applicazione alla giurisdizione contabile del criterio dei c.d. dei blocchi di materie previsti per la giurisdizione amministrativa, si veda Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n.3 del 2013, Id, sentenza n.25 del 2014, Id., sentenza n.27 del 2014, Id., sentenza n.38 del 2014. In dottrina merita segnalare la posizione, seppur isolata, ma sempre attuale di A. BARETTONI ARLERI, *Giurisdizione contabile pilastro della contabilità*, in *Atti nono convegno di contabilità pubblica-Giurisdizione contabile e collettività: analisi e prospettive*, Quaderni Regione Umbria, Perugia,1987,32 ss. L'A. sostiene che il disegno costituzionale non fu affatto quello di rimettere al legislatore le puntuali specificazioni perché in tal modo si sarebbe operata una disaggregazione della materia di contabilità pubblica, mentre il dettato costituzionale mirava invece a concentrare le relative controversie nella giurisdizione della Corte dei conti.

¹⁹ Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, ordinanza QLC n.70 del 21 marzo 2025, ordinanza QLC n.71 del 21 marzo 2025. A queste si aggiungono altre ordinanze di deferimento sulla questione di legittimità costituzionale dell'art.23-quater, ad opera delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti: ordinanze QLC nn.10,11,12,13,14,15,16, del 2025.

anche persone o enti diversi dallo Stato, dunque “ su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle 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 giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo²⁰, od ancora le *delibere di dissesto*, attualmente rimesse, non senza contrastanti orientamenti, al giudice amministrativo²¹, od ancora le controversie *patrimoniali* in materia di canoni su concessioni demaniali di beni pubblici, rimesse al giudice ordinario²². Tutte fattispecie i cui effetti finanziari e patrimoniali sulle finanze pubbliche testimoniano una attinenza certa alle materie di contabilità pubblica.

È dunque evidente che siamo nella *selva oscura*, nel senso che il criterio attributivo alla giurisdizione della Corte dei conti delle materie di contabilità pubblica, sta attraversando una crisi identitaria, come stanno attraversando una crisi identitaria tutte le funzioni della Corte dei conti²³.

2. La crisi identitaria delle funzioni della Corte dei conti

Infatti, con riferimento alla funzione di controllo, la riforma prevede, con un vero e proprio ritorno al passato, una estensione del controllo preventivo di legittimità, e con esso anche della efficacia esimente dalla responsabilità erariale al decorso del termine²⁴, nonché l'esimente da responsabilità in riferimento agli atti presupposti vale a dire 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,

²⁰ Originariamente l'Editto del 1819, art.66, attribuiva alla Camera dei conti la competenza a giudicare delle controversie in materia di debito pubblico. Successivamente nel 1859 tale competenza fu trasferita al Consiglio di Stato, e tale è rimasta nell'allegato D della legge sul contenzioso amministrativo del 1865, fino ad arrivare ai giorni nostri con l'art.133, lett.v, c.p.a. Si vedano in proposito le considerazioni di G.COLOMBINI, *Il debito pubblico da “padre di tutte le giustizie amministrative” a materia di contabilità pubblica nella dimensione globale della finanza pubblica*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, Vol.I, 1057 ss..

²¹ Cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, Sez.V, sentenza n.8108 del 17/12/2020.

²² Cfr. art.133, c.1, lett. b) c.p.a.

²³ Per una rappresentazione completa della posizione della Corte dei conti sulla riforma, si rinvia a Corte dei conti, Audizione informale del Presidente della Corte dei conti in Commissione affari costituzionali e Giustizia della Camera dei deputati, 14 luglio 2024, nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. n.1621, relativo alle modifiche della legge n.20/1994 e di altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive nonché di responsabilità erariale; Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, adunanza del 9 giugno 2025, parere in merito al disegno di legge A.S. n.1457.

²⁴ A parte il fatto che il legislatore negli anni ha dato prova di ridurre i controlli preventivi di legittimità in favore dei controlli sulla attività, basti pensare all'abrogazione del controllo preventivo di legittimità dei Coreco sugli atti degli enti locali ex art.130 cost., a seguito della legge costituzionale n.3 del 2001 (art.9, c.2), e che la dottrina ha evidenziato i limiti del controllo preventivo di legittimità sul singolo atto, cfr. G.D'AURIA, voce *Controlli* in S.CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol.2, Giuffrè, Milano, 2003; c'è da dire che questo ampliamento previsto dalla riforma oltre a suonare come un ritorno al passato, nell'attribuire una sorta di automatismo tra esito positivo del controllo ed esenzione dalla colpa grave e dunque esonero dalla responsabilità erariale, determina una corrispondenza biunivoca tra legittimità dell'atto e liceità del fatto giuridico che è sempre stata tenuta distinta. Peraltro, sul versante amministrativo, l'esimente da responsabilità al decorso del termine entro cui deve essere rilasciato il visto di legittimità, finisce per equiparare il silenzio ad una decisione implicita.

ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo"²⁵. Disposizione che in questi termini finisce per attribuire al visto una valenza di esenzione totalizzante dalla colpa grave non considerando che "i vizi non di rado si nascondono non in ciò che c'è nelle enunciazioni amministrative, ma in ciò che non c'è"²⁶.

Non solo, la riforma amplia anche il controllo preventivo di legittimità in materia di contratti pubblici quale previsto dall'art.3, comma1, lett.g della legge n.20/1994, includendo ora i contratti di lavori, servizi, forniture, delle amministrazioni statali, se di importo superiore alle soglie previste dall'art.14 del codice dei contratti pubblici²⁷, ora i provvedimenti di aggiudicazione anche provvisori e quelli conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione. Il tutto completato con il dimezzamento dei termini. Una riforma, dunque che, dedicando particolare attenzione al controllo preventivo di legittimità, sembrerebbe perseguire la "diritta via" del principio di legalità dell'azione amministrativa e dell'efficienza, se non fosse che l'estensione del controllo di legittimità combinato con il dimezzamento dei termini e con l'introduzione della facoltà per le regioni e per gli enti attuatori di sottoporre a controllo preventivo di legittimità anche i provvedimenti di attuazione del PNRR e del PNC, nonché con la individuazione degli atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità, non comporti il rischio, con la prospettiva del titolo di esonero dalla responsabilità, di un incremento non prevedibile delle richieste di controllo preventivo, foriero di una "dequotazione" del principio di legalità ma, soprattutto, del principio di buon andamento dell'azione amministrativa.²⁸

Quanto alla funzione consultiva della Corte dei conti, la situazione che si prospetta non è migliore. Infatti anche in questo caso la via percorsa dalla riforma di ampliare il ricorso ai pareri su fattispecie concrete, prevedendo al contempo l'esimente da responsabilità erariale nel caso di conformazione al parere reso,

²⁵ L'art.17,c.30-quater del d.l. n.78/2009 convertito in l.n.102/2009, superando il criterio dell'*indifferenza* secondo il quale il giudice contabile non si riteneva condizionato, ai fini della responsabilità erariale, dal fatto che l'atto causativo di danno posto in essere dal dipendente pubblico avesse superato il vaglio di legittimità, ha introdotto, per il controllo preventivo di legittimità il sistema di esclusione della colpa grave *limitatamente* ai "profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo". La norma ha pertanto introdotto un criterio di bilanciamento e di adeguata considerazione sia delle esigenze di garanzia dei funzionari pubblici, per gli atti ammessi a controllo, sia delle esigenze generali di speditezza e celerità dell'azione pubblica, sia infine delle esigenze di responsabilità legate a condotte dolose, o comunque non rispettose degli orientamenti specifici della magistratura contabile, sui provvedimenti esaminati. Ebbene l'art.1, comma 1.2., della legge di riforma, 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".

²⁶ Cfr. M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge A.S. n.1457*, in *Bilancio Comunità Persona*, n.2 /2025.

²⁷ Cfr. Regolamento delegato UE in materia di appalti pubblici di forniture, servizi, lavori e concorsi di progettazione 2023/2495 della Commissione del 15 novembre del 2023, che ha modificato la Direttiva 2014/24/UE del parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le soglie di appalti pubblici di forniture, servizi e lavori e dei concorsi di progettazione. Cfr. G.F. CARTEI, D. IARIA (a cura di) *Commentario al Nuovo Codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli,2023, 355 ss.

²⁸ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota...cit.*,31.

comporta il rischio di trasformare la funzione consultiva in una funzione di consulenza alle amministrazioni, sovvertendo quell'orientamento consolidato della Corte dei conti sul carattere generale ed astratto che devono assumere i pareri al fine di escludere in radice il coinvolgimento nell'amministrazione attiva dell'organo magistratuale di controllo e di giurisdizione²⁹. Peraltro la conformazione ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ed in via di controllo quale causa esimente dalla colpa grave, non è cosa nuova trovando una disciplina nel codice di giustizia contabile che però dispone, in modo chiaro, che questi devono essere resi nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi e dunque nel rispetto della generalità ed astrattezza, e che comunque costituiscono una causa esimente da responsabilità soltanto a seguito di una valutazione del giudice ai fini dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità (art. 95) ovvero di una valutazione del procuratore in veste di pubblico ministero ai fini dell'archiviazione (art. 69).

Non meno problematica si presenta la funzione giurisdizionale in materia di responsabilità erariale a seguito delle modifiche previste dalla riforma. Infatti l'introduzione di una *tipizzazione* della colpa³⁰, di *tetti* al risarcimento del danno, di *limiti edittali* al potere riduttivo³¹, di *configurazione penale* del dolo³², di un *obbligo* per chiunque assuma un incarico che comporti gestione di risorse pubbliche, di sottoscrizione di polizze assicurative a copertura (in teoria) dei danni patrimoniali causati alla pa³³, sono tutti aspetti che

²⁹ F. PETRONIO, *La funzione consultiva della Corte dei conti: la proiezione territoriale, il perimetro di applicazione e l'esigenza di armonizzazione degli esiti*, in *Riv. Corte dei conti*, n.1/2024, 37ss: nonché V. MANZETTI, *Il baratto amministrativo nel prisma dei pareri delle Sezioni regionali di controllo e della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti: Spunti di riflessione sulla funzione consultiva della Corte dei conti*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, cit., Vol. IV, 3331 ss. In funzione nomofilattica cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazioni n.11 e n.17 del 2020.

³⁰ La riforma introduce una modifica all'art.1, c.1 della legge n.20 del 1994, secondo la quale: "Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento dei fatti, 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". In verità la definizione di colpa grave in ambito erariale trova la sua prima definizione nell'art. 2, c.3 del nuovo codice dei contratti pubblici. Ebbene nella versione definitiva della legge di riforma n.1/2026, l'art.1, nel modificare l'art.1 della legge n.20/1994, introduce una definizione di colpa grave non coincidente con quella prevista nel codice dei contratti pubblici che pure fa riferimento alla responsabilità erariale. Si vedano al riguardo le considerazioni di M.A. SAUNDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*, in *Bilancio Comunità Persona*, n.2, del 2025.

³¹ La legge di riforma n.1/2026, all'art.1, prevede una modifica all'art.1 della legge n.20/1994, inserendo dopo il comma 1-septies il comma 1-octies "Salvi i casi di danno cagionato con dolo o 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".

³² A seguito del d.l.n.76 del 2020, si è introdotta una configurazione del dolo in senso penalistico ex art.43 c.p., modificando il tenore dell'art.1, della legge n.20/1994 per cui "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso", con un aggravamento dell'onere probatorio a carico del PM contabile.

³³ Sul versante delle polizze assicurative, la riforma prevede l'aggiunta, all'art.1 della legge n.20/1994, di un comma 4-bis. "Chiunque assuma un incarico che comporti gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione

vanno a modificare sostanzialmente la natura giuridica della responsabilità erariale, trasformandone l'attuale carattere *compensativo-riparatorio*, frutto di un processo evolutivo che è venuto a consolidarsi negli anni, in uno di *tipo sanzionatorio* a contenuto pecuniario³⁴.

Merita al riguardo ricordare che la responsabilità erariale è passata da una originaria impostazione civilistica per illecito contrattuale ex art.1218 c.c. ad una aquiliana ex art.2043 c.c.³⁵, fino ad approdare stabilmente, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n.639 del 1996 alla legge n.20 del 1994, ad una nuova ed autonoma configurazione che ne ha codificato il carattere *sui generis* delineando un *tertium genus* costituito da una sintesi di elementi restitutori e di deterrenza *alias* compensativi-riparatori che hanno trovato il loro 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 è l'espressione più significativa in quanto consente al giudice di tener conto delle trasformazioni in atto delle amministrazioni pubbliche e del contesto organizzativo in cui il dipendente opera conferendo alla responsabilità un carattere dinamico³⁶. Carattere dinamico che trova riscontro anche nella recente rivalutazione dell'istituto della *compensatio lucri cum damno*, a seguito dell'affermarsi dell'amministrazione di risultato sia nel codice dei contratti pubblici, ove addirittura il risultato viene eletto a principio, sia nel *Dispositivo recovery and resilience facility*, sia nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)³⁷.

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. Nei procedimenti per danni patrimoniali l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario". A tutto questo si aggiunge il dubbio che la sottoscrizione di polizze assicurative, ancorché frutto di Accordi tramite la società Consip Spa, garantisca effettivamente la copertura dei danni erariali prodotti. In sostanza, più che una ripartizione del rischio per danno erariale da colpa grave tra amministrazione e soggetto agente, i tetti previsti al risarcimento comportano il rischio che, in caso di danni ingenti non coperti dai massimali della polizza assicurativa, questi si scarichino sui bilanci delle pubbliche amministrazioni e indirettamente sui cittadini.

³⁴ Infatti, la riforma ponendo limiti al risarcimento nei termini indicati dalla norma (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...), trasforma di fatto il risarcimento in una sanzione a contenuto pecuniario.

³⁵ Cfr. Per un quadro esaustivo delle responsabilità pubbliche con riferimento a quella civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale, si rinvia al volume, sempre attuale, di D. SORACE (a cura di) *Le responsabilità pubbliche*, Cedam, Padova, 1998. In particolare per la responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti si rinvia al contributo di F. STADERINI, *La responsabilità dei funzionari e dei pubblici dipendenti tra risarcimento e sanzione*, ibidem, 299 ss; A. CORPACI, *Alcuni aspetti problematici della responsabilità civile, e della responsabilità amministrativa di funzionari e dipendenti pubblici*, ibidem, 240 ss.

³⁶ Sulla responsabilità amministrativa cfr. F.M. LONGAVITA, *Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e le specificità rispetto a quella penale. In particolare, il danno erariale*, in www.contabilita-pubblica.it, 14 settembre 2018; V. TENORE (a cura di), *Studio sulla responsabilità disciplinare, civile, penale e amministrativo-contabile del personale sanitario*, Roma, Anicia, 2019, 219 ss.; M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche*, Giuffrè, Milano 2013, 796 ss, M.MIRABELLA, *Le responsabilità nella pubblica amministrazione e la giurisdizione contabile*, Giuffrè, Milano 2003.

³⁷ Per quanto riguarda il principio di risultato va chiarito che questo è finalizzato al raggiungimento di risultati pratici che devono essere nel complesso tali da consentire la soddisfazione dell'interesse pubblico in concreto perseguito che altro non può essere che il fine determinato dalla legge. Legittimità e risultato sono dunque due facce della stessa medaglia. Sul principio di risultato e sul principio della fiducia introdotto nel nuovissimo codice dei contratti pubblici e sugli effetti che questi possano avere sulle responsabilità erariali, si rinvia a M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*, cit.

Tutto questo per dire che un importante processo riformatore della responsabilità erariale che la Corte costituzionale auspica nella sentenza n.132 del 2024, in verità in questi anni c'è già stato ed è stato riconosciuto anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n.203 del 2022, per cui la riforma avrebbe dovuto affrontare il tema delle materie di contabilità pubblica e del riconoscimento di una riserva di giurisdizione esclusiva a favore del giudice contabile in materia di responsabilità erariale, ponendo fine all'attuale sistema del concorso di giurisdizioni (giudice ordinario-giudice contabile) che consente che un dipendente pubblico possa essere sottoposto a due distinti giudizi per lo stesso fatto materiale³⁸. Infatti tale concorso di giurisdizioni noto come doppio binario, ha trovato legittimazione nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione. In sostanza, la Cassazione, invece di prendere atto che la responsabilità erariale ha caratteri suoi propri che la collocano nell'ambito delle materie di contabilità pubblica e dunque nell'ambito della giurisdizione contabile, ha giustificato il concorso di giurisdizioni giudice ordinario-giudice contabile, sostenendo il carattere distinto degli interessi perseguiti dalle due azioni risarcitorie³⁹.

In verità, analizzando le motivazioni addotte dalla Cassazione, emerge che il carattere distinto degli interessi su cui si poteva giustificare il concorso di giurisdizioni, viene spesso evocato strumentalmente, vale a dire per giustificare il rispetto del principio del *ne bis in idem*. Ma si tratta di una argomentazione debole, posto che la Cassazione, con giurisprudenza costante, pur affermando la reciproca indipendenza della giurisdizione, penale, civile e contabile, anche quando i relativi profili investano un medesimo fatto materiale, è arrivata ad affermare l'improcedibilità dell'azione del PM contabile per carenza di interesse nel caso in cui il danno sia stato integralmente risarcito in sede civile. In sostanza, la Cassazione ha finito per negare la premessa da cui era partita, nel senso che, riferendo l'improcedibilità dell'azione risarcitoria del PM contabile al *quantum* risarcito, ha implicitamente riconosciuto identità di interessi, tant'è che l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone, secondo la Cassazione, esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione esercitata dal procuratore regionale e non di giurisdizione.

Ebbene se questo è lo stato dell'arte, c'è da chiedersi che fine farà il criterio del doppio binario di fronte al fatto che la riforma opera la trasformazione della attuale responsabilità erariale di tipo compensativo-riparatorio in una di tipo sanzionatorio a contenuto pecuniario.

La risposta non può che passare dalla constatazione che, non essendoci oggi una riserva di giurisdizione *esclusiva* a favore del giudice contabile in materia di responsabilità erariale, e non essendoci chiarezza su cosa si intenda per giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, la trasformazione della

³⁸ Cfr. G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Diritto Amministrativo*, n.3, 2024, 675 ss.

³⁹ Cfr. Cassazione S.U. ordinanza n.16772/2020, Cassazione S.U. sentenza n.14230/2020, Cassazione S.U. sentenza n.2485 /2019.

responsabilità erariale operata dalla riforma rende, paradossalmente, l'azione risarcitoria davanti al giudice ordinario non solo possibile ma rafforzata, trattandosi, in questo caso, effettivamente di interessi formalmente e sostanzialmente distinti. Infatti, nell'un caso l'azione davanti al giudice ordinario mira al ristoro pieno del danno, essendo centrale il risarcimento del danno, nell'altro caso, essendo centrale la colpa grave, l'azione del PM contabile si risolve, in definitiva, nella applicazione di una sanzione pecuniaria. Semmai c'è da chiedersi se in questa prospettiva, il concorso di giurisdizioni non rischi di determinare un ritardo, se non un ostacolo, nell'evoluzione verso modelli di amministrazione ispirati ad efficienza dell'azione amministrativa sia in termini di risultato che di rispetto degli equilibri di finanza pubblica. Ed ancora se l'istituto della *compensatio lucri cum damno*, recentemente rivalutato a seguito della valorizzazione dell'amministrazione di risultato, possa avere ancora spazio di fronte ad una responsabilità erariale in cui il danno si traduce in una sanzione a contenuto pecuniario, posto che in tal caso non sarebbe possibile attuare la riduzione del danno rispetto all'eventuale vantaggio percepito dall'amministrazione su cui si fonda l'istituto⁴⁰.

Pertanto, la nuova architettura della responsabilità erariale disegnata dalla riforma, oltre a rafforzare il doppio binario, essendo effettivamente distinti gli interessi perseguiti con le due azioni, finisce per conferire all'intervento risarcitorio davanti al giudice ordinario quella finalità di tutela delle finanze pubbliche che per dettato costituzionale sarebbe invece propria (o meglio riservata alla) della giurisdizione contabile.

È indubbio che un'azione risarcitoria davanti al giudice ordinario promossa direttamente dall'amministrazione nei confronti di un proprio dipendente o di un proprio amministratore, può apparire una ipotesi di scuola, ma non è da escludere che una evenienza del genere possa configurarsi qualora ci sia, ad esempio, un cambio di maggioranza politica. Come pure non è da escludere un'azione di rivalsa dell'amministrazione davanti al giudice ordinario nei confronti del proprio dipendente responsabile, nel caso in cui sia stata condannata a risarcire il terzo danneggiato, estendendosi la responsabilità civile allo stato e agli altri enti pubblici ex art.28 cost.⁴¹.

A parte, dunque, queste ipotesi di scuola che comunque investono non soltanto la responsabilità verso soggetti privati, nota come responsabilità civile verso terzi, ma anche, e soprattutto, la responsabilità *interna* dell'amministratore e del dipendente pubblico verso lo Stato o verso il proprio ente pubblico di

⁴⁰ In tal senso, seppur datate ma sempre attuali, le considerazioni di A. ROMANO TASSONE, *La valenza sanzionatoria e quella risarcitoria della responsabilità amministrativa*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche...*, cit., 281 ss.

⁴¹ L'art.28 della costituzione nell'affermare la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti dello stato, ed estendendo tale responsabilità allo Stato e agli enti pubblici, introduce una doppia garanzia nei confronti dei cittadini lesi nelle proprie situazioni giuridiche dagli atti delle amministrazioni e dai comportamenti attivi od omissivi dei dipendenti pubblici. Si rinvia a C. MARZUOLI, *La responsabilità delle pubbliche amministrazioni per attività amministrative. Note introduttive*, in D. SORACE (a cura di), op.cit.,127 ss.

appartenenza, restano tutte da chiarire le problematiche che potrebbero sorgere nel caso di costituzione di parte civile della PA nel procedimento penale e l'azione del PM contabile per il risarcimento del danno all'immagine, od ancora nel caso del danno alla collettività, di fronte ad una responsabilità a contenuto sanzionatorio pecuniario.

Resta inoltre da capire come la trasformazione della responsabilità erariale in una responsabilità sanzionatoria si raccordi, in materia di contratti pubblici, con la responsabilità erariale per inadempimento contrattuale prevista dall'art.215 del codice dei contratti pubblici in relazione alla attività di consulenza del Collegio consultivo tecnico, previsto come strumento deflattivo del contenzioso. Infatti la norma, nell'assegnare al Collegio "importanti ruoli di consulenza in ordine all'esecuzione dei contratti, ovvero a questioni di più stretta competenza civilistica", prevede che "la relativa inosservanza viene ad essere valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente come danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali, mentre nel caso di osservanza delle determinazioni del Collegio consultivo tecnico, questa diviene causa di esclusione della responsabilità del soggetto agente per danno erariale, salva ipotesi di condotta dolosa"⁴².

È dunque evidente che una disposizione del genere, rapportata alla legge di riforma delle funzioni della Corte dei conti, pone due problemi di coordinamento.

Il primo riguarda il raccordo tra il danno per grave inadempimento contrattuale e i limiti risarcitori posti alla responsabilità erariale dalla riforma, posto che, mentre l'art.215 si riferisce al danno risarcibile e lo riconduce alla gravità dell'inadempimento e dunque alla gravità della colpa quale prevista dall'art.1 del codice dei contratti pubblici, la riforma della responsabilità erariale operata dalla legge n.1/2026, oltre a porre limiti al risarcimento, riconduce la gravità della colpa a fattispecie non tutte coincidenti con quelle indicate dal codice dei contratti pubblici. Sarà pertanto da verificare quali saranno le modalità di raccordo tra queste due rappresentazioni della responsabilità erariale.

Il secondo riguarda il raccordo tra la consulenza svolta dal Collegio consultivo tecnico a fini deflattivi del contenzioso, e la funzione consultiva svolta dalla Corte dei conti posto che, a seguito della legge di riforma, la Corte dei conti può emettere pareri su questioni specifiche, ponendosi al pari della consulenza del Collegio consultivo tecnico, come causa esimente di responsabilità erariale, in caso di conformazione al parere reso.

A tutto questo si aggiunge la previsione di una delega al Governo per la riorganizzazione di tutte le funzioni svolte dalla Corte dei conti, sulla quale il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nella

⁴² Cfr. Art. 215, d.lgs.n.36/2023 (codice dei contratti pubblici). La norma mira a rafforzare l'efficacia delle determinazioni del Collegio tecnico consultivo, nella duplice finalità sia di assicurare l'esenzione dalla colpa grave per le condotte che a queste si conformano, sia di sancire una inversione dell'onere della prova a carico del funzionario che ne disattenda il parere.

Risoluzione del 17/4/2025, ha manifestato perplessità rilevando che “...la previsione, sia a livello centrale che regionale, di sezioni che svolgono unitariamente le funzioni di controllo, consultive e giurisdizionali, determina il rischio di 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), pregiudicando la specializzazione dei magistrati e determinando situazioni di incompatibilità nell’esercizio delle distinte sezioni”⁴³. Ma quello che, secondo la Corte dei conti, desta più perplessità è la costituzione di un sistema verticistico per le Procure, che comporterebbe “un processo di dequalificazione delle figure dei procuratori regionali che potrebbe presentare profili di dubbia costituzionalità ex art.108 cost.”, laddove si prevede “la sottoscrizione congiunta da parte del procuratore generale e del procuratore regionale di atti di particolare rilievo *a pena di nullità*”⁴⁴.

Resta inoltre da capire la portata dei principi e criteri direttivi della delega di cui all’art.3 della legge n.1/2026, relativi al riordino e riorganizzazione delle funzioni, laddove, alla lett.f si fa *divieto* di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti. Ora il tema del “passaggio” è denso di implicazioni per la ragione che il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con delibera n.231/2019 relativa alla definizione dei “*Criteri per le assegnazioni a posti di funzione di magistrati con qualifica inferiore a Presidente di sezione*”⁴⁵, ha disciplinato questo aspetto (art.2,c.4) disponendo 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 d’Appello e quelle dei magistrati in servizio presso l’ufficio della Procura generale d’Appello per la regione siciliana ai posti di funzione presso la sezione giurisdizionale 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 al passaggio dalla funzione requirente alla funzione giudicante nei termini indicati dall’art.2,c.4 della delibera n.231/2019, cioè imponendo il cambio di regione, ha comunque salvaguardato l’unitarietà della funzione magistratuale.

⁴³ Cfr. Corte dei conti, Consiglio di Presidenza, Risoluzione del 17/4/2025, in ordine al disegno di legge A.S.1457, recante “*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994 n.20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danno erariale*”.

⁴⁴ L’art.3 della legge di riforma, nel fissare i principi e criteri direttivi della delega, dispone che a livello centrale le sezioni siano abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in Collegi con provvedimenti del Presidente della Corte, mentre a livello territoriale è previsto che ogni sede si articoli in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, anche in questo caso ripartita in collegi con provvedimenti del Presidente. Ebbene, a parte i problemi di disfunzionalità che secondo la Corte dei conti si determineranno per l’esercizio delle funzioni, l’aspetto di maggiore criticità segnalato dalla Corte dei conti nelle varie audizioni, è quello relativo all’articolazione delle funzioni requirenti in una procura generale e in procure territoriali, prevedendo che queste ultime siano rette da un vice procuratore generale con funzioni di procuratore territoriale preposto all’ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale.

⁴⁵ Si tratta della delibera del Consiglio di Presidenza n.231 del 5/11/2019, con la quale si è approvato il testo unico della delibera n.140/CP/2018 coordinato con tutte le delibere successivamente intervenute in materia di “*Nomine, promozioni, ed assegnazione a posti di funzione dei magistrati della Corte dei conti*”

Viceversa, l'art.3 della legge n.1/2026, introducendo tra i principi e criteri direttivi della delega il *divieto* di passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante, è andato oltre, evocando chiaramente la separazione delle carriere oggetto del testo della legge costituzionale “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”, per la magistratura ordinaria. Ed anche se il testo della legge costituzionale sarà oggetto del referendum confermativo, non essendo stato approvato nella seconda votazione, dai due terzi dei componenti di ciascuna camera, è evidente che questo, quale che sia l'esito referendario, avrà comunque riflessi anche sulle carriere della magistratura contabile⁴⁶. Infatti non deve sfuggire che la magistratura contabile è collocata dalla nostra costituzione sotto il Titolo IV dedicato alla magistratura, Sezione I, ordinamento giurisdizionale.

Pertanto, che l'art.3 della legge n.1/2026 evochi il tema della separazione delle carriere, è confermato anche dal tenore della successiva lett.g, quando, nel fare riferimento alla regolamentazione delle procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile, introduce un distinguo laddove precisa che la regolamentazione riguarda “anche” (la carriera) requirente.

A parte, dunque, questi aspetti molto complessi non solo sul piano organizzativo ma anche sul piano costituzionale, che dovranno essere affrontati in sede di attuazione della delega⁴⁷, quello che emerge dalle considerazioni sin qui svolte sulle funzioni della Corte dei conti (artt.100 e 103,c.2, cost.) è la totale mancanza di chiarezza su cosa il legislatore intenda per materie di contabilità pubblica, tant'è che anche di fronte ad una espressa previsione legislativa di una *riserva* di giurisdizione *esclusiva* a favore del giudice contabile, come è accaduto in materia di elenchi Istat (art.11,c.6 c.g.c.), questa non è valsa a impedire l'eliminazione della *riserva* ad opera di un successivo intervento legislativo.

È dunque auspicabile che, dato il nesso imprescindibile che sussiste tra materie di contabilità pubblica, corretto utilizzo delle risorse pubbliche ed equilibri di finanza pubblica, ci sia un intervento chiarificatore 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. Solo così si uscirà dalla selva oscura a riveder le stelle.

⁴⁶ Il tema riveste particolare importanza perché si riallaccia alla modifica costituzionale recentemente approvata dal parlamento per la magistratura ordinaria “*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare*”. Il testo pubblicato in G.U. n.253 del 30 ottobre 2025 modifica gli artt. 87, c. 10, 102, c. 1, 104, 105, 106, c. 3, 107, c.1, 110, della costituzione. Il testo, non avendo raggiunto nella seconda votazione di ciascuna camera la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, non è stato promulgato e, ai sensi dell'art.138 della costituzione, sarà oggetto di referendum confermativo. È evidente che l'esito referendario avrà riflessi anche per la disciplina delle carriere requirente e giudicante della magistratura contabile.

⁴⁷ L'art.3 della legge n.1/2026 nel prevedere la delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti, dispone che il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi. La norma dispone, altresì, che entro un anno dalla entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizione integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi della delega.