



11 FEBBRAIO 2026

# La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?

di Sergio Foà

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Torino



# La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare? \*

di Sergio Foà

Professore ordinario di Diritto amministrativo  
Università degli Studi di Torino

**Abstract [It]:** Il contributo analizza criticamente la legge n. 1 del 2026, che ha riformato l'istituto della responsabilità amministrativa per danno erariale e le funzioni della Corte dei conti. La legge modifica la definizione di colpa grave; estende il campo d'applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto ai fatti o alle omissioni sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo; orienta il potere riduttivo del giudice contabile e prevede un doppio tetto per limitare l'importo massimo del danno recuperabile; introduce forme di copertura assicurativa per danno erariale e amplia il novero dei contratti d'appalto sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Invocando il principio di efficienza, reintroduce e rafforza il controllo preventivo di legittimità e prevede una nuova attività consultiva della Corte dei conti anche riferita ad attività amministrative specifiche, addirittura prevedendo il silenzio-assenso ove il giudice contabile non si pronunci nei termini previsti. Interviene infine prevedendo forme di centralizzazione e di deterritorializzazione delle funzioni anche requirenti della Corte dei conti. Ne risulta un quadro che non introduce in via generale una maggiore tutela per la comunità amministrata e che tende a coinvolgere il giudice contabile direttamente nell'esercizio dell'attività amministrativa, sollevando alcuni dubbi di legittimità costituzionale.

**Title:** Reforming the Court of Auditors and improving administrative accountability. Critical issues: should a judge be called upon to co-administer?

**Abstract [En]:** This article critically analyzes Law No. 1 of 2026, which reformed the institution of administrative liability for damages to the public treasury and the functions of the Court of Auditors. The law amends the definition of gross negligence; expands the scope of the provisions that limit administrative liability only to acts or omissions supported by the subjective element of intent; directs the accounting judge's reductive power and establishes a double cap to limit the maximum amount of recoverable damages; introduces forms of insurance coverage for damages to the public treasury and expands the range of procurement contracts subject to the Court of Auditors' prior review of their legitimacy. Invoking the principle of efficiency, it reintroduces and strengthens the prior review of their legitimacy and provides for a new consultative role for the Court of Auditors, including with respect to specific administrative activities, even providing for tacit consent if the accounting judge fails to rule within the established timeframe. Finally, it provides for forms of centralization and deterritorialization of the Court of Auditors' functions, including prosecution functions. The result is a framework that does not generally introduce greater protection for the administered community and tends to directly involve the accounting judge in the exercise of administrative activity, raising some doubts about its constitutionality.

**Parole chiave:** Corte dei conti, responsabilità amministrativa, danno erariale, controllo, giurisdizione

**Keywords:** Court of Auditors, administrative liability, financial damage, audit, jurisdiction

**Sommario:** 1. Il contenuto della riforma. 2. L'efficienza come criterio ispiratore. 3. La tipizzazione della colpa grave. 4. Il rafforzamento del controllo preventivo di legittimità. 5. La nuova attività consultiva della Corte dei conti e il silenzio-assenso. 6. La centralizzazione e la deterritorializzazione delle funzioni della Corte dei conti. Conclusioni.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Il contenuto della riforma

È stata recentemente pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante “Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”.

Non ci si può esimere da un esame complessivo della riforma, al fine di valutarne l'effetto dirompente sull'organizzazione e sulle funzioni del giudice contabile, sotto alcuni profili immediatamente precettivo e sotto altri rimesso all'attuazione delle deleghe legislative contenute nel testo normativo.

Fin dal titolo, il testo accomuna la riforma della Corte dei conti alla riforma dell'istituto della responsabilità amministrativa, dimostrando nell'articolato e nei lavori preparatori la diretta incidenza della disciplina di diritto sostanziale su quella processuale e, dunque, sull'ambito di applicazione dell'art. 103 Cost<sup>1</sup>.

La *ratio* della riforma emerge chiaramente dai lavori preparatori e dalle dichiarazioni dei relatori nella seduta di approvazione definitiva al Senato. Così, il Senatore Zanettin ha riassunto in questi termini le finalità perseguiti dal legislatore: “*La ratio legis è quella di rendere più snelli e sicuri per amministratori e dirigenti pubblici i procedimenti amministrativi, restituendo alla Corte dei conti quella funzione originaria di facilitatore dell'azione amministrativa, anziché una sorta di censore a posteriori. Da troppi anni, la Corte dei conti è purtroppo percepita come un freno per il sistema Paese, anziché un punto di riferimento per garantire il buon funzionamento dell'intera pubblica amministrazione. Oggi il Paese chiede alla Corte dei conti un nuovo ruolo e nuove funzioni. Più che incutere paura e sanzionare le amministrazioni e gli amministratori a posteriori, chiedendo loro ingenti risarcimenti, a volte a distanza di tanti anni dai fatti che hanno dato origine al danno, essa deve svolgere un ruolo di assistenza e di guida preventiva, prima che il danno venga cagionato, piuttosto che intervenire dopo che lo stesso è già stato prodotto. Peraltra, questi interventi hanno scarse possibilità di effettivo recupero del danno erariale*”<sup>1</sup>. Ed ancora: “*Si sono peraltro levate voci critiche verso questa riforma, ma in questa fase storica e politica occorre soprattutto dare maggiore slancio alla macchina amministrativa. L'intervento normativo in esame serve proprio a rendere la Corte dei conti una magistratura al passo con i tempi, un'istituzione al servizio della buona amministrazione, capace di essere un volano e non un freno per il rilancio del Paese*”.

La tesi dell'asserito ripristino delle funzioni originarie della Corte dei conti, che conseguirebbe alla riforma, è stata sostenuta anche dal Senatore Malan: “*(...) ridare alla Corte dei conti quella funzione di sostegno per la quale è nata*”.

Prima di commentare queste affermazioni, sul piano strettamente giuridico, occorre ricordare l'impianto complessivo della riforma, onde poterne cogliere gli effetti “di sistema”.

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storica dell'istituto, F.G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, Relazione al 51<sup>o</sup> Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna 15-17 settembre 2005, su “Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)”, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 1 ss. Da ultimo, P. DELLA VENTURA, *La responsabilità amministrativo-contabile e il giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, 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. 417 ss.

La legge, approvata dal Senato senza sostanziali modifiche rispetto al testo licenziato dalla Camera, si compone di sei articoli. L'articolo 1 introduce alcune modifiche alla normativa vigente in materia di responsabilità amministrativa, il cui giudice è individuato nella Corte dei conti (art. 103 Cost.), nonché in materia di controllo preventivo di legittimità, con particolare riferimento ai contratti pubblici per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Più nel dettaglio, le novelle proposte dagli articoli 1 e 3 della legge n. 20 del 1994 sono intese a: modificare la definizione di colpa grave; estendere il campo d'applicazione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa soltanto ai fatti o alle omissioni sostenuti dall'elemento soggettivo del dolo; disciplinare il potere riduttivo del giudice contabile di addivenire a una proporzionale riduzione del danno in relazione alle effettive caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie; introdurre forme di copertura assicurativa per danno erariale e ampliare il novero dei contratti d'appalto, sottoponendoli al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, facendovi peraltro rientrare espressamente i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e quelli conclusivi delle procedure d'affidamento che non prevedono l'aggiudicazione relativa ai contratti connessi all'assunzione del PNRR e per gli investimenti complementari al PNRR.

L'articolo 2 disciplina le modalità con le quali la Corte dei conti è chiamata ad esercitare una nuova “attività consultiva” in materia di contabilità pubblica, legittimandola ad esprimere pareri anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (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. Nello specifico, la legge prevede che i pareri espressi dalla sezione centrale della Corte dei conti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico, e dalle sezioni regionali di controllo della medesima Corte, su richiesta degli enti territoriali, siano resi entro il termine perentorio di trenta giorni e che, in caso di mancata espressione del parere entro tale termine, lo stesso si intenda 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.

L'articolo 3, introdotto nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti al fine di incrementare l'efficienza e prevedere, nell'ambito del Codice della giustizia contabile, interventi in materia di rimborso da parte delle amministrazioni d'appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per la responsabilità amministrativa. Il termine per l'esercizio della delega nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati è fissato in dodici mesi dall'entrata in vigore del provvedimento in esame.

L'articolo 4 introduce una misura sanzionatoria e pecuniaria a carico del pubblico ufficiale responsabile 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.

L'articolo 5, introdotto dalla Camera dei deputati, modifica la disciplina concernente la responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato, estendendo a questi ultimi i principi e le limitazioni previsti per la responsabilità civile dei magistrati. La norma specifica, inoltre, che tale disciplina trova applicazione anche nei casi di responsabilità erariale degli avvocati e dei procuratori dello Stato. È infine prevista una disciplina transitoria in base alla quale il nuovo regime di responsabilità per gli avvocati e i procuratori dello Stato trova applicazione anche all'interno dei procedimenti pendenti alla data d'entrata in vigore della legge, nonché di quelli già definiti, ma in cui ancora non è stato eseguito il pagamento anche parziale delle somme dovute derivanti dalla sentenza di condanna.

In ultimo, l'articolo 6, anch'esso introdotto durante l'esame presso la Camera dei deputati, prevede che il nuovo regime di responsabilità erariale di cui all'art. 2, cit. si applichi anche ai procedimenti e ai giudizi che alla data in entrata in vigore della legge siano ancora pendenti e non definiti con sentenza passata in giudicato.

Così sinteticamente ricostruita la nuova disciplina normativa, se ne possono esaminare i profili critici.

Con riferimento alla disciplina della responsabilità amministrativa, pare a chi scrive che la legge in esame contraddica l'affermazione della Corte costituzionale (sentenza n. 132 del 2024 e giurisprudenza precedente, a partire dalla sentenza n. 371 del 1998) circa l'irrilevanza della riforma della responsabilità amministrativa e contabile riguardo all'art. 103 Cost. e alla giurisdizione della Corte dei conti<sup>2</sup>.

Il nuovo testo normativo, infatti, si occupa congiuntamente e consequenzialmente di entrambi i temi, dichiarandolo esplicitamente e ripetutamente durante i lavori preparatori, ed anzi elevando questo nesso a filo conduttore della riforma: della responsabilità amministrativa sul piano sostanziale (art. 1) e della complessiva riforma delle “funzioni” (*sub specie* “riorganizzazione e riordino”) della Corte dei conti (art.

<sup>2</sup> Al riguardo, S. FOÀ, *Oltre lo “scudo erariale”: quale futuro per la responsabilità amministrativa?*, in *Giustizia Insieme*, 15 aprile 2025, ed ivi richiami. A commento della sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, cit., 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. Corte dei conti*, 4, 2024, pp. 195 ss.; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte dei conti*, 4, 2024, pp. 1 ss.; F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 19, 2024, pp. 122 ss.; L. BALESTRA, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, ottobre 2024, pp. 2166 ss.; A. INDELICATO, *Responsabilità e “scudo” erariale: retrospettive e prospettive dopo la rimessione alla Consulta*, in *Riv. Corte dei conti*, 6, 2023, pp. 217 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*, 18 novembre 2024.

3, sulla delega al Governo, ma anche art. 2, circa la nuova funzione consultiva), laddove il primo tema sarebbe servente a ricondurre la Corte dei conti a esercitare le sue funzioni originarie.

Per quanto riguarda specificamente l'art. 103 della Costituzione e l'ambito della giurisdizione contabile, sembrava che la questione di legittimità costituzionale riferita alla proroga del c.d. “scudo erariale” (da cui è originata la presente riforma) non potesse essere liquidata in poche righe, come avvenne nel 1998<sup>3</sup>, specie alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente riconosciuto la funzione del giudice contabile come giudice naturale del bilancio e della contabilità pubblica<sup>4</sup>. La Corte costituzionale, replicando il proprio originario orientamento, ha tuttavia ritenuto che la disciplina degli elementi della responsabilità amministrativa riguardi il solo diritto sostanziale, escludendo un correlato *vulnus* alla giurisdizione contabile (sentenza n. 132 del 2024, cit.).

L'affermazione stupisce, soprattutto considerando il lungo monito che lo stesso giudice delle leggi ha formulato al legislatore, riferendosi congiuntamente a profili di diritto sostanziale e di diritto processuale, destinati a incidere profondamente sull'ambito della giurisdizione della Corte dei conti. Lo stesso Presidente della Corte dei conti, nella Relazione di inaugurazione dell'anno giudiziario 2025, ha sollecitato una attenta ponderazione riguardo alle conseguenze di eventuali limitazioni della responsabilità erariale, con «riduzione dello spazio della giurisdizione contabile», che condurrebbero l'attività dannosa del pubblico funzionario nel più generale alveo dell'illecito civile, con assoggettamento allo statuto generale della relativa responsabilità, certamente meno attenta alla “fatica dell'amministrare”<sup>5</sup>.

Riesce davvero difficile disgiungere il riassetto della responsabilità amministrativa dalle conseguenze processuali indotte, in primo luogo riguardo agli effetti sulla giurisdizione contabile e ai rapporti tra quest'ultima e la giurisdizione ordinaria: considerazioni che indubbiamente riguardano l'applicazione dell'art. 103 Cost.

## 2. L'efficienza come criterio ispiratore

La riforma incide anche, con profili di dubbia costituzionalità, sull'art. 100 Cost. e sulle funzioni di controllo del giudice contabile, nuovamente prospettando e imponendo al legislatore delegato la disciplina unitaria delle diverse funzioni, anche sul piano dell'organizzazione del giudice contabile, sempre

<sup>3</sup> Con la nota sentenza di Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, Pres. Vassalli, Redattore Vari, commentata da E. CASETTA, *Colpa del dipendente pubblico o colpa del legislatore?*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3257 ss.

<sup>4</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 2013: “La funzione di controllo, intesa nello stretto senso del sindacato neutrale di legittimità sul bilancio, non può essere attribuita ad autorità diverse della Corte dei conti, in quanto organo dello Stato-ordinamento (punto 4 cons. in diritto). Poiché la Corte dei conti è anche il giudice naturale preconstituito per legge in materia di contabilità pubblica (art. 25 Cost.), questa riserva di cognizione vale tanto nei confronti delle pubbliche amministrazioni, che non possono surrogare l'attività di controllo della Corte, quanto verso le altre giurisdizioni, che non possono alterare il riparto di giurisdizione previsto dalla Costituzione (art. 102 Cost.; art. VI disp. trans.; nonché artt. 113 e 103 Cost.), surrogando il controllo che spetta alla Corte dei conti e sindacandone in sede giurisdizionale l'esito”.

<sup>5</sup> Relazione del Presidente Guido CARLINO alla Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2025, p. 12.

in ragione di una generalizzata efficienza amministrativa, che sarebbe indotta dalla legge. Di fondo, vi è una non meglio chiarita compenetrazione tra efficienza amministrativa, quale profilo del buon andamento *ex art. 97 Cost.* e efficienza riferita al giudice contabile, anche quando lo stesso esercita funzioni di controllo.

L'intera riforma è disegnata enfatizzando il principio/criterio dell'efficienza, declinato su due piani: l'efficienza della pubblica amministrazione e l'efficienza (*rectius* l'"ulteriore incremento" di efficienza, art. 3, co. 1) della Corte dei conti. L'efficienza della Corte dei conti, tramite la sua riforma prospettata sul piano delle funzioni e dell'organizzazione, dovrebbe quindi essere strumentale al rispetto del principio del buon andamento della pubblica amministrazione *ex art. 97 Cost.*

Occorre conseguentemente analizzare se i mezzi previsti dalla legge siano effettivamente funzionali rispetto al fine perseguito. Si può iniziare esaminando i profili di efficienza della pubblica amministrazione asseritamente indotta dalla riforma.

Nel tentativo di tipizzare la colpa grave, la legge la riconduce a fatti "incontrastabilmente" affermati/negati di fronte a evidenze contrarie (secondo il nuovo art. 1, co. 1, legge n. 20 del 1994), nonché all'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 colpa grave verrebbe esclusa dal rispetto dei pareri delle autorità competenti. Un primo problema riguarda il difficile inquadramento della nozione di "incontrastabilità", che è diversa rispetto alla "incontrovertibilità" e alla "inoppugnabilità" (riferita agli atti), e si accompagna al delicato tema del rapporto tra politica e amministrazione, quando la suddetta "incontrastabilità" della decisione politica deriva dalla istruttoria tecnica.

Si pensi alla recente ricusazione del visto opposta dalla Corte dei conti (Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato) al progetto definitivo del Ponte sullo Stretto di Messina (delibera n. 41/2025 adottata dal CIPESS il 6 agosto 2025): appare evidente, nel caso di specie, che i fatti acclarati in sede di controllo preventivo dalla Corte dei conti integrano "evidenze" (se non "pareri delle autorità competenti", in disparte il divergente *nomen juris*) che risultano vincolanti e l'eventuale richiesta da parte del Governo della registrazione con riserva amplificherebbe le responsabilità connesse alla deliberazione dell'organo politico, fondate su fatti (appunto "incontrastabilmente") accertati in fase procedimentale e acclarati dal Collegio del controllo preventivo di legittimità. Nel caso di specie, peraltro, il giudice contabile aveva rilevato la violazione del principio di

separazione tra indirizzo e gestione, con riferimento all'assunzione in sede politica di atti determinanti per l'approvazione del progetto definitivo dell'opera pubblica<sup>6</sup>.

Il legislatore introduce, al riguardo, la c.d. “esimente politica presunta” (secondo il nuovo art. 1, comma 1-ter, legge n. 20 del 1994: « Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso »).

Al riguardo si può prevedere che, fermo restando l'ineludibile principio della separazione delle funzioni tra indirizzo politico e gestione amministrativa, mai obliterato dalla giurisprudenza contabile<sup>7</sup>, la disposizione indurrà gli organi di gestione a sollecitare con frequenza il nuovo potere consultivo della Corte dei conti (*sub* art. 2), con il conseguente aberrante istituto del silenzio-assenso ivi previsto. L'efficienza, secondo questo disegno, coinciderebbe dunque con una “corsa al parere”, unita al silenzio-assenso del giudice contabile maturato entro 30 giorni dalla richiesta, cui conseguirebbe una sorta di autorizzazione tacita a proseguire lo svolgimento dell'attività amministrativa e, all'organo politico, di adottare formalmente l'atto di sua competenza<sup>8</sup>.

È appena il caso di ricordare che l'efficienza è un “criterio” che regola l'esercizio dell'attività amministrativa, assolutamente subordinato al principio di legalità, come ricorda chiaramente l'art. 1 della legge n. 241 del 1990. Salvo quanto si dirà circa l'inapplicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla funzione esercitata da un Giudice (a meno di renderlo innaturalmente “giudice *in parte qua'*”), l'esimente politica in tal modo configurata non può essere intesa come strumento di efficienza amministrativa, anzi favorendo queste forme di aggravamento procedimentale all'interno dell'amministrazione.

Non solo: la nuova disciplina richiama la “buona fede” (riferita all'organo politico) e utilizza quindi una clausola generale, in contraddizione con l'esigenza di tipizzare la colpa grave, per contro sollecitata da Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 132 del 2024.

<sup>6</sup> S. FOÀ, *Ponte sullo Stretto di Messina e Corte dei conti: il presidio della legalità finanziaria tra presente e futuro*, in *Giustizia Insieme*, 9 dicembre 2025.

<sup>7</sup> Sulla applicazione della c.d. “esimente politica” nel giudizio contabile, cfr. P. EVANGELISTA, D. VITALE, *Merito ed esimente politica nel giudizio contabile*, in S. FOÀ (a cura di), *Il nuovo merito amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 297 ss.

<sup>8</sup> Per una ferma critica, M.T. POLITO, *La Riforma della Corte dei conti. Si smantellano le funzioni per valorizzare l'esimente relativa alla responsabilità erariale a danno dei cittadini*, in *Giustizia Insieme*, 7 aprile 2025.

### 3. La tipizzazione della colpa grave

Altro profilo critico riguarda il modello del Codice dei contratti pubblici, richiamato dalla Corte costituzionale, e pare recepito dal Parlamento con la legge qui in esame, che sarebbe da seguire secondo due direttive: la (asserita) tipizzazione della colpa grave; l'introduzione delle polizze assicurative per i rischi del personale, secondo un modello che si è visto non esaurire i rimedi introdotti per fronteggiare la c.d. “medicina difensiva”. È sufficiente ricordare, sull'ultimo punto, che la legge n. 24 del 2017, c.d. legge Gelli-Bianco, in tale ambito, prevede altri efficaci rimedi, per esempio già prevede l'esonero di responsabilità in caso di conformità della condotta alle linee guida e le buone pratiche clinico-assistenziali, tra gli altri strumenti<sup>9</sup>.

Qui la Corte costituzionale forse chiedeva troppo: ammetteva che la colpa grave fosse un “concetto giuridico indeterminato” (punto 6.5 in diritto) ma pretendeva che venisse tipizzata. Ad avviso di chi scrive, non è certo una tipizzazione esemplare (né era voluta) quella introdotta dal Codice dei contratti pubblici<sup>10</sup>, che utilizza la classica distinzione tra colpa generica e colpa specifica senza aggiungere elementi utili a delineare le fattispecie rilevanti. È una contraddizione rendere determinato un concetto giuridico indeterminato, peraltro affidandosi allo stesso legislatore che viene ripetutamente criticato quale principale fonte dell'inefficienza amministrativa (punto 6.5, specificamente sulla “fame di norme”). Né è affidabile il riferimento agli indirizzi giurisprudenziali “prevalentì”, specie nella magmatica materia dei contratti pubblici.

Invocare la tipizzazione delle condotte è inoltre in palese controtendenza rispetto ad un generale processo di “fuga dalla fattispecie” che caratterizza irreversibilmente l'intero sistema giuridico<sup>11</sup>.

L'effetto del principio del risultato in sede di giurisdizione amministrativa consente al giudice di sindacare riguardo a scelte di merito, estese a tutta l'operazione amministrativa (nozione ben più estesa rispetto al procedimento, come noto). In tal modo il giudice “intercetta” la volontà dell'amministrazione, anche dove non espressa, mediante il risultato, una sorta di “faro” che illumina atti e comportamenti amministrativi, e amplia di conseguenza anche i propri poteri di decisione, giungendo ad annullare atti amministrativi viziati per tali ragioni (non più di opportunità ma elevate a legittimità).

<sup>9</sup> Al riguardo si vedano gli ampi riferimenti giurisprudenziali contenuti nella relazione del Procuratore generale della Corte dei conti Pio SILVESTRI all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, ed ivi in particolare, la parte curata dalla V.P.G., C. VETRO, *La responsabilità medica nel giudizio innanzi alla Corte dei conti*, pp. 35 ss.; nonché nella relazione all'inaugurazione all'anno giudiziario 2025, ed ivi F. CERIONI e G. STOLFI, pp. 83 ss.

<sup>10</sup> M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*, in *Bilancio comunità persona*, n. 2/2025, pp. 20 ss. analizza l'evoluzione normativa della responsabilità erariale come strumento non solo sanzionatorio ma conformativo dell'azione amministrativa.

<sup>11</sup> N. IRTI, *La crisi della fattispecie*, in *Riv. dir. proc.*, 1, 2014, pp. 36 ss., ed ivi l'affermazione secondo cui il valore «non ha bisogno di fattispecie, di una qualche figura o descrizione di fatti, poiché vale in sé, e si applica dovunque sia invocato e preteso»; G. CORSO, *Tra legge e fattispecie: la prospettiva del diritto amministrativo*, in *Ars interpretandi*, 1, 2019, pp. 71 ss.

È appena il caso di notare che siffatto modo di procedere, indotto dalla legislazione per principi, approda ad una affermazione contraria a quella che ispira lo stesso legislatore, perché poggia su una generale sfiducia verso la pubblica amministrazione (una “amministrazione senza qualità”, per dirla con Rosario Ferrara<sup>12</sup>). L'iniziativa e autonomia decisionale del dipendente conduce paradossalmente ad un maggior controllo giudiziale sugli atti e ad un ampliato esito di annullamento delle decisioni amministrative<sup>13</sup>. Ma a questo effetto dispiegato in sede di giudizio amministrativo, non corrisponde analogo effetto in sede di giurisdizione contabile: anzi, corrisponde una contrazione dell'azione di responsabilità per danno erariale. Proprio con riferimento a tale ultimo profilo, la legge fissa un limite quantitativo ai danni risarcibili, stabilendo che la Corte dei conti, «salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, 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% del pregiudizio accertato». Un importo che comunque non può essere superiore al doppio della retribuzione linda. Il “doppio tetto” quantitativo di limitazione alla responsabilità per danno erariale, di fatto, reintroduce una forma di “scudo erariale”, fondato non più sull'elemento soggettivo che accompagna la condotta illecita ma su una limitazione generalizzata dei poteri del giudice contabile, lasciando gravare sulla collettività amministrata l'onere del 70% del danno integrato<sup>14</sup>.

Riesce difficile comprendere come questa soluzione coincida con quella “socialmente più accettabile” affermata e perseguita dalla Corte costituzionale con la sua sentenza “monito di politica legislativa”, ancorché il giudice delle leggi abbia ammesso, con formula invero involuta, la non escludibilità della

---

<sup>12</sup> R. FERRARA, *Le “complicazioni” della semplificazione amministrativa: verso un’amministrazione senza qualità?*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 1999, pp. 323 ss.

<sup>13</sup> Il fenomeno è indagato in S. FOÀ (a cura di), *Il nuovo merito amministrativo*, cit., passim.

<sup>14</sup> Cfr. Corte dei conti, SS.RR. in sede consultiva, Adunanza 28 ottobre 2024, Parere n. 3/2024 in merito alla pdl C n. 1621, poi approvato con la legge qui in esame, ove si legge: “Se, in linea di massima, si può concordare sull'opportunità di riconsiderare la disciplina dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, ampliando la dovuta motivazione del Giudice anche su questo profilo, la sostanziale introduzione di un tetto alla responsabilità pone una serie di criticità, tali da ritenere necessario un ripensamento, almeno rispetto alla formulazione così come prospettata. In primo luogo, la stessa Corte costituzionale, nella più volte richiamata sentenza n. 132/2024, espresamente formula un monito in ordine alla necessità di “vagliare con attenzione” - sostanzialmente negandone la pacifica legittimità, da valutarsi, dunque, in ragione della precipua articolazione di una eventuale disciplina - “la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione 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 nel cui interesse esso agisce” (v. punto 11.1 del diritto). L'introduzione generalizzata di un limite massimo, non riferito ad alcune specifiche categorie, né circoscritto temporalmente in ragioni di eccezionali circostanze, non appare agilmente coerente con i principi ribaditi dalla stessa Corte costituzionale, nella suddetta sentenza. Occorre valutare infatti se, quanto ivi chiarito con riferimento all'esclusione temporanea ed eccezionale della responsabilità per colpa grave, possa avere qualche validità anche rispetto a disposizioni normative che ne riducono l'effettività: 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”.

“opportunità del cosiddetto “tetto” in ragione dell’esistenza del potere riduttivo” della Corte dei conti (n. 132 del 2024, cit.).

Non escludere l’opportunità non significa imporre una soluzione legislativa a rime obbligate né, soprattutto, significa imporre un tetto percentuale così gravemente incombente a carico della collettività.

#### **4. Il rafforzamento del controllo preventivo di legittimità**

La legge reintroduce il controllo preventivo di legittimità per gli atti degli enti locali di “particolare rilevanza e complessità” (art. 3, co. 2, lett. s): in disparte la lata delega al Governo, non accompagnata da principi e criteri direttivi circa la scelta da compiere, è appena il caso di ricordare che tale previsione riporta al sistema vigente prima del 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. Oggi si compie 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 così intesa.

Al riguardo, assume particolare interesse ricordare il ragionamento della Corte costituzionale a conferma della scelta legislativa (legge n. 20 del 1994 e successivi decreti-legge fino al 1996) che ridusse l’ambito del controllo preventivo di legittimità a favore del neo-introdotto controllo di gestione. La Corte costituzionale, allora, con sentenza n. 470 del 1997, par. 2 del Considerato in diritto, argomentò come segue (corsivi nostri): «La legge, intervenendo sulla configurazione tradizionale delle competenze della Corte dei conti – preciupamente caratterizzate dal riscontro di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato e, successivamente, estese al controllo sulla gestione degli enti di cui alla legge n. 259 del 1958 – ne ha modificato ambito e contenuto, con il triplice effetto di assoggettare ad esse tutte le amministrazioni pubbliche, di ridurre, nel contempo, l’area del controllo preventivo di legittimità e di conferire primario rilievo al controllo sulla gestione, avente per oggetto non già i singoli atti, ma l’attività amministrativa considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento. Questa Corte, pronunciandosi sul quadro di riferimento costituzionale in cui si colloca la riforma (v. sentenza n. 29 del 1995), ha già avuto occasione di chiarire che le nuove competenze di cui alla norma denunciata non costituiscono attuazione dell’art. 100 della Costituzione, ma sono espressione di una scelta del legislatore ordinario, al quale, come rilevato anche in altre occasioni, *non può reputarsi 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, purché*

per “esse sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati”. Ed ancora (corsivi nostri): «Sulla base di una siffatta premessa, il controllo previsto dalla disposizione contestata – avente ad oggetto la valutazione dell’attività amministrativa non solo in rapporto a parametri di legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento – è stato ricondotto allo stesso disegno costituzionale della pubblica amministrazione, delineato in base ai principi del buon andamento degli uffici (art. 97, primo comma, della Costituzione), della responsabilità dei funzionari (art. 28 della Costituzione), dell’equilibrio di bilancio (art. 81 della Costituzione) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle province e dei comuni (art. 119 della Costituzione)»<sup>15</sup>.

La Corte costituzionale ha dunque ammesso da tempo l’ampliamento (ed anche la limitazione) delle forme di controllo intestate alla Corte dei conti, oltre la tipizzazione costituzionale, purché l’*interpositio legislatoris* riposi su un “sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati”. Nel nostro caso, siffatto “ancoraggio” parrebbe riconducibile a una lettura dell’art. 97 Cost. diametralmente opposta rispetto a quella che da esso ha gemmato il criterio di efficienza amministrativa. La discrezionalità del legislatore potrebbe resistere a censure di legittimità costituzionale ove si riuscisse ad argomentare che lo stesso principio invocato a sostegno di due riforme, a distanza di circa trent’anni, poggi su una mutata nozione di “buon andamento” dei pubblici uffici, socialmente accettabile. Tuttavia, i lavori preparatori della riforma in esame, invocano ripetutamente l’efficienza come principio informatore, consentaneo alla riforma della responsabilità amministrativa, secondo un ridondante sillogismo: il funzionario pubblico protetto dalla limitazione della responsabilità agisce più celermemente e conclude senza ritardo l’istruttoria e il procedimento amministrativo, ove competente. L’efficienza così considerata in nulla differisce rispetto a quella evocata dalle riforme amministrative degli anni ’90 dello scorso secolo, sicché ampliare l’area dei controlli preventivi di legittimità risulta essere una scelta distonica rispetto a tal fine. A meno di immaginare che la *ratio legis* intenda indebitamente immaginare un’attrazione della funzione di controllo contabile direttamente all’interno dell’azione amministrativa, in tal modo violando l’art. 100 Cost.<sup>16</sup>

Lo stesso ragionamento vale 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), dove il controllo preventivo di legittimità è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l’aggiudicazione formale. I

<sup>15</sup> A commento, G. D’AURIA, *Corte dei conti e controllo sulla gestione degli ordini professionali*, nota a Corte cost. 30 dicembre 1997, n. 470, in *Foro it.*, 1998, I, cc. 1766 ss.

<sup>16</sup> Cfr. M. DE ROSA, B.G. MATTARELLA, *Commentario Costituzione*, sub Art. 100, in Leggi d’Italia, Wolters Kluwer, 2019 ove si legge “i controlli svolti dalla Corte dei conti sono controlli esterni, proprio in quanto operati da un soggetto estraneo all’amministrazione: in contrapposizione ai controlli interni, posti in essere da uffici della stessa amministrazione controllata”.

termini di cui al comma 2 hanno carattere perentorio; qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1. Il visto può essere riconosciuto soltanto con deliberazione motivata (nuovo art. 3, co. 1-ter, ma anche co. 1-quater per le regioni e gli enti locali, della legge n. 20 del 1994, cit.).

Anche in tal caso la previsione reca un *vulnus* al criterio di efficienza, come sopra descritto<sup>17</sup>.

## 5. La nuova attività consultiva della Corte dei conti e il silenzio-assenso

Sotto altro profilo, il nuovo legislatore intende conseguire un “ulteriore incremento” dell’efficienza della Corte dei conti. Al riguardo, emerge nitidamente dal quadro normativo così introdotto la violazione del divieto di co-amministrazione, per effetto dell’attività consultiva resa su “questioni applicabili a fattispecie concrete” (attuazione del PNRR-PNC), con maturazione del silenzio-assenso entro 30 giorni dalla richiesta (art. 2). Ad avviso di chi scrive, la previsione viola le previsioni costituzionali dedicate alle funzioni della Corte dei conti (artt. 100 e 103): così, del resto, si è espresso anche il Presidente della Corte dei conti nelle precise proposte di emendamento formulate in sede di audizione parlamentare per eliminare l’istituto del silenzio-assenso<sup>18</sup>.

L’attuale funzione consultiva a favore degli enti locali, infatti, pur non prevista nel testo costituzionale, deve limitarsi a questioni in materia di contabilità pubblica che non impingano a scelte amministrative riguardo al caso concreto, come si evince dall’ampio apparato argomentativo del giudice contabile speso per motivare l’ammissibilità dei pareri richiesti e resi<sup>19</sup>. La previsione in esame, per contro, afferma dichiaratamente il riferimento della funzione consultiva a questioni concrete, dimenticando la terzietà del giudice e rendendolo partecipe delle decisioni amministrative, mediante una inammissibile commistione di funzioni. La previsione del silenzio-assenso, poi, corrobora questa lettura, giacché è inimmaginabile il suo richiamo all’esercizio di un’attività giurisdizionale.

Le funzioni “unitarie” della Corte dei conti, sollecitate dalla delega al Governo (art. 3, co. 2, lett. a) rafforzano dunque il convincimento che la Corte dei conti, indipendentemente dalla funzione esercitata nel caso concreto, resta saldamente configurata come Magistratura speciale. È allora inimmaginabile e giuridicamente impossibile conciliare l’istituto del silenzio-assenso, tipizzato per l’attività amministrativa, con il divieto del *non liquet*, principio generale rivolto invece all’autorità giudiziaria, o almeno con la

<sup>17</sup> Sulla rilevanza giuridica del criterio di efficienza amministrativa, v. R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza. Paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2016.

<sup>18</sup> Si vedano al riguardo anche le proposte di emendamento, intese ad espungere dal testo i riferimenti al silenzio-assenso, formulati dal Presidente della Corte dei conti alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia della Camera dei deputati, Audizione del 4 febbraio 2025. Cfr. inoltre le puntuali critiche di G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, Osservatorio costituzionale AIC, n. 4/2024, pp. 5 ss.

<sup>19</sup> In materia, M. SCIASCIA, *La funzione consultiva della Corte dei conti nel sistema delle autonomie: aspetti evolutivi della giurisprudenza contabile*, in Riv. Corte dei conti, n. 5/2022, pp. 110 ss.

necessità di assumere un provvedimento espresso, laddove non si tratti di attività giurisdizionale. Neanche la lettura più disinvolta del criterio di efficienza e di economia processuale potrebbe condurre a sacrificare il principio del giusto processo (in subordine, del giusto procedimento di controllo) e della necessità di un provvedimento motivato del giudice, anche allorquando svolga funzione consultiva (o, più correttamente, funzione di controllo alla quale la norma, in taluni casi, associa forma e natura consultiva). E ciò nemmeno ove si tendesse a trasformare la Corte dei conti, nell'esercizio di talune funzioni, in una sorta di Authority amministrativa (anche in tal caso sollevando ulteriori dubbi di legittimità costituzionale discendenti dall'attribuzione di funzioni sostanzialmente amministrative a un organo costituzionale deputato all'esercizio di funzioni giurisdizionali e di funzioni di controllo tipizzate, sia pure con le precisazioni offerte dalla Corte costituzionale)<sup>20</sup>.

Tale tendenza rinviene peraltro un antecedente nella separazione organica, interna alla Corte, instaurata con il regolamento dell'anno 2000 di istituzione, da parte delle Sezioni riunite, delle Sezioni riunite “in sede di controllo”: la conformità di tale fonte secondaria a Costituzione poteva essere ammessa soltanto riconducendo alla attività amministrativa le funzioni svolte in tale sede, così potendo invocare la riserva di legge relativa di cui all'art. 97 Cost.<sup>21</sup>. Le riforme della fine del secolo scorso erano ispirate a una lettura difensiva della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dedicata all'effettività del principio di terzietà del giudice ed in tal senso miravano ad assegnare le funzioni di controllo ad un'autorità indipendente. In disparte ogni commento rispetto a tale orientamento del giudice internazionale, peraltro successivamente precisato al punto da attenuarne le censure rispetto alla situazione italiana, è evidente la reazione segnata con la revisione costituzionale del 2012, che ha inequivocabilmente ricondotto le funzioni di controllo al modello cavouriano del controllo giuridico in forma contenziosa, in tal modo fugando la tentazione di una loro attrazione nell'alveo dell'attività amministrativa. La stessa Corte costituzionale, a far data dalla sentenza n. 39 del 2014<sup>22</sup>, ha inquadrato gli effetti delle pronunce di accertamento delle Sezioni regionali di controllo e la relativa capacità di incidere su situazioni giuridiche soggettive, ancorché non cancellando appieno la natura collaborativa.

Un caso di silenzio-assenso riferito alla attività della Corte dei conti è disciplinato all'art. 5, comma 3, d. lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come modificato con

<sup>20</sup> T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle Autorità indipendenti*, in *Bilancio comunità persona*, n. 2/2025, pp. 112 ss. L'Autore mostra come la Corte dei conti stia progressivamente assumendo un ruolo che si spinge oltre il controllo e la consulenza, configurandosi sempre più come attore co-gestionale dell'azione amministrativa. Questo fenomeno rappresenta una trasformazione profonda della separazione dei poteri e del ruolo del giudice nel sistema costituzionale.

<sup>21</sup> F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 56 ss., sottolinea che “il disegno mirava chiaramente a convertire il controllo della Corte dei conti in un *audit* di tipo amministrativo”.

<sup>22</sup> Corte cost., sent. 6 marzo 2014, n. 39 - Pres. Silvestri, Red. Mattarella.

legge n. 118 del 2022, riguardo agli atti deliberativi di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta: tali atti devono essere trasmessi dall'amministrazione pubblica precedente (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato) alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dallo stesso Testo unico, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna decisione entro il termine previsto, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Laddove, invece, la competente sezione di controllo si pronunci con un parere in tutto o in parte negativo, l'amministrazione interessata può parimenti procedere, ma fornendo una motivazione rafforzata che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, c. 4). Tali disposizioni normative hanno introdotto una forma di silenzio-assenso riguardo all'esercizio di una funzione difficilmente inquadrabile, che ibrida profili consultivi con quelli del controllo<sup>23</sup>.

Come è già stato rilevato, tale nuova funzione rimette alla Corte un ampio sindacato, di legittimità e di merito riguardo all'operazione societaria comunicata. Ancorché il legislatore definisca “parere” l'atto finale di tale attività, essa integra gli estremi dell'attività di controllo, sia pure peculiare, senza che possa trasmodare in una forma di compartecipazione della Corte ad attività tipicamente gestionale. Lo scrutinio del giudice contabile è infatti reso non tanto in favore dell'ente che lo richiede, quanto a tutela dell'ordinamento giuridico. L'uso del termine “parere”, lungi dal radicare una funzione consultiva, enfatizza la non lesività diretta della deliberazione adottata dalla Corte, che non preclude la possibilità dell'amministrazione pubblica di realizzare comunque l'operazione<sup>24</sup>. E la stessa Corte, Sezioni riunite controllo, ha ricondotto tale funzione all'esercizio del controllo: “nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del Tusp sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione”<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> B. TRIDICO, *Le verifiche della Corte dei conti, ex art. 5 Tusp, sulle costituzioni di società o acquisizioni di partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 1/2023, pp. 61 ss.

<sup>24</sup> B. TRIDICO, *Le verifiche, cit.*, pp. 63 ss.

<sup>25</sup> Corte conti, Sez. riun. contr., n. 16/2022; G. BELLI, *Un “nuovo” tipo di controllo sulle società partecipate. Le Sezioni riunite chiariscono la natura e il perimetro applicativo della verifica introdotta all'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 dalla l. 5 agosto 2022, n. 118*, in J. BERCELLI, S. MORO (a cura di) *Il ruolo della Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti locali*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 71 ss.

La tesi che valorizza la strumentalità dell'attività a favore dell'ordinamento generale è facilmente sostenibile per i riscontri di legittimità richiesti, come quelli previsti dall'art. 7 o anche la verifica della compatibilità con la disciplina in materia di aiuti di Stato, mentre richiede approfondimenti per le valutazioni di merito. Anche in tal caso si è condivisibilmente richiamata la funzione di controllo giacché il sindacato della Corte presuppone un'analitica motivazione da parte dell'amministrazione, mal conciliandosi con un parere generale su una scelta amministrativa<sup>26</sup>.

Si tratta di un precedente rilevante, che ha anticipato problemi che verosimilmente incontrerà anche la nuova “attività consultiva” del giudice contabile, anche con riferimento alla distribuzione delle nuove funzioni tra sezioni regionali e sezioni centrali.

Il disegno complessivo della riforma, nel mosaico delle nuove funzioni, sembra inquadrare la Corte dei conti non più soltanto come organo che verifica la correttezza contabile a valle, ma che tende a diventare un attore che incide a monte e orienta le decisioni amministrative. È una trasformazione cruciale perché segnala un mutamento nel rapporto tra amministrazione e controllo: non più due momenti distinti (decisione e verifica), ma un *continuum* in cui il controllo si internalizza nella decisione amministrativa<sup>27</sup>. Tale transizione, o meglio trasformazione, deve misurarsi tuttavia con il quadro costituzionale vigente, che non consente al giudice contabile di assumere compiti di amministrazione attiva.

## **6. La centralizzazione e la deterritorializzazione delle funzioni della Corte dei conti. Conclusioni**

Tornando alla riforma, si segnalano, in ultimo, alcuni effetti distorsivi indotti dalla centralizzazione e dalla deterritorializzazione delle funzioni della Corte dei conti.

Non è ben chiaro cosa si intenda per “rafforzare gli effetti nomofilattici” delle pronunce delle sezioni riunite delle diverse funzioni (art. 3, co. 2, lett. b): l'unica indicazione è incrementare la funzione di coordinamento del procuratore generale, con gli effetti critici che ora si indicano.

Il tema dei poteri di indirizzo e coordinamento del procuratore generale riguardo alle procure territoriali è molto grave e solleva profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 108 Cost. [art. 3, co. 2, lett. d) ed e)]. Molto grave la previsione del potere di avocazione del singolo fascicolo per “violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento” impartite dal Procuratore generale. I poteri di indirizzo, peraltro, sono tipici di un rapporto di direzione e l'avocazione sottende ad un rapporto di gerarchia, che è incostituzionale ove riferito alla Magistratura. Il coordinamento, invece, è riferibile a rapporti di equi-ordinazione e di sovra-ordinazione. La stessa sfiducia verso le procure territoriali, che mina l'autonomia e l'indipendenza del giudice, si ravvisa nella previsione dei casi per i quali è prevista la sottoscrizione

<sup>26</sup> B. TRIDICO, *Le verifiche*, *Ibid.*, p. 65.

<sup>27</sup> T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa*, *op. e loc. cit.*

congiunta degli atti pre-processuali e processuali: la particolare rilevanza, la particolare complessità e la novità delle questioni. Si vuole dunque sostenere che le procure territoriali non sono in grado di affrontare “questioni nuove”? Ed ancora: in cosa consiste la “novità” della questione? La terminologia aperta può indurre e favorire indebite ingerenze della Procura generale nell’attività territoriale.

Pare che la riforma intenda intraprendere una direzione opposta a quella che venne inaugurata con l’istituzione delle Procure regionali. Al riguardo è esemplare l’attività allora svolta dal Procuratore Generale Francesco Garri, che dovette affrontare i problemi di carattere organizzativo e logistico indotti dalla riforma degli anni ‘90. Come ricorda l’attuale Presidente della Corte dei conti, la Procura generale stessa aveva perso le sue attribuzioni originarie di *dominus* dell’azione ed era divenuta organo di coordinamento delle procure regionali e titolare delle funzioni di pubblico ministero soltanto in appello. La legge attribuì al procuratore generale il compito di coordinare l’attività dei procuratori regionali: la formula adottata dal legislatore era assolutamente generica, ma l’indirizzo fu assicurare uniformità di comportamenti nella applicazione della legge, da parte degli uffici del P.M. sparsi sul territorio nazionale, con l’obiettivo di dare effettività al principio di egualanza giuridica dei soggetti sottoposti alle attività investigative delle procure.

Il potere di coordinamento fu 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<sup>28</sup>.

Per dare contenuto alla funzione di coordinamento fu istituito il “Consiglio dei procuratori regionali”, in cui venivano (e vengono tuttora) dibattute le questioni controverse, al fine di individuare indirizzi di azione unitari. Altra formula organizzativa, funzionale all’esercizio dei compiti in questione, furono i c.d. “indirizzi di coordinamento”: il P.G. Francesco Garri, nei tre anni di funzione, ne adottò 35 nelle più svariate materie di competenza, sempre preceduti non solo dalle adunanze del “Consiglio dei procuratori regionali”, ma da approfondimenti svolti da gruppi di studio composti dai magistrati della Procura generale e da quelli delle Procure regionali, coinvolti quest’ultimi nei dibattiti sulle questioni più significative allora emergenti<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> G. CARLINO, *Saluto di apertura*, in *Incontro di Studi in memoria di Francesco Garri*, Procura generale della Corte dei conti, Roma, 16 giugno 2021, pp. 9 ss.

<sup>29</sup> Per una utile analisi di tali “indirizzi di coordinamento”, si rimanda a G. CARLINO, *Saluto di apertura*, *cit.*, pp. 12 ss.

La riforma è per contro segnata da una sfiducia verso le procure territoriali e il coordinamento viene attratto in logica gerarchica, sfociando nelle forme di avocazione e di sottoscrizione congiunta sopra richiamate.

Si segnalano infine altre previsioni normative, nel testo della riforma, il cui effetto pare “snaturare” il giudizio contabile. Tra queste:

- Non sono indicate le ragioni né i criteri direttivi che dovranno guidare il Governo a introdurre “più tipologie di giudizi ad istanza di parte” (art. 3, co. 2, lett. m);
- La incombente virata verso la responsabilità sanzionatoria è anticipata in materia di gestione delle risorse PNRR (art. 4, recante Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC), che prelude ad un possibile ampliamento della stessa tipologia di responsabilità, fermo restando che la sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del Codice della giustizia contabile<sup>30</sup>;
- Il potere riduttivo con il doppio tetto previsto dal nuovo art. 1, co. 1-*octies*, legge n. 20 del 1994 rischia di vanificare le esigenze di recupero alla collettività dell'effettivo danno erariale: non è dimostrato che questa forma di “underdeterrence” sia quella più conveniente per la collettività amministrata (fermo restando che la Corte costituzionale ha chiaramente dichiarato incostituzionale la proroga dello “scudo erariale” e questa formulazione pare riproporne una versione diversa, sia pure non esclusa *a priori* dal giudice delle leggi)<sup>31</sup>;
- Nuovamente in logica sanzionatoria, la Corte dei conti può 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 (art. 1, co. 1-*novies*, legge n. 20 del 1994, cit.), preludendo al procedimento di responsabilità dirigenziale e disciplinare;
- La colpa grave riferita a fatti “incontrastabilmente” affermati/negati di fronte a evidenze contrarie (nuovo art. 1, co. 1, legge n. 20 del 1994) pone questioni giuridiche riguardo alla nozione di “incontrastabilità”, che è diversa rispetto alla “incontrovertibilità” e alla “inoppugnabilità” (riferita agli atti).

---

<sup>30</sup> I prodromi della commistione con forme di responsabilità sanzionatoria furono chiaramente evidenziati già trent'anni orsono da F. STADERINI, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici tra risarcimento e sanzione*, in *Riv. Corte Conti*, n. 2/1996, pp. 295 ss.

<sup>31</sup> 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*, n. 2/2025, pp. 30 ss., mette in luce le tensioni tra esigenze di tutela dell'azione amministrativa e principi costituzionali di responsabilità e uguaglianza, mostrando come le riforme in materia rischino di alterare l'equilibrio tra protezione del funzionario e tutela dell'interesse pubblico. Sulla natura giuridica della responsabilità amministrativa, alla luce delle riforme degli anni '90: S. PILATO, *La responsabilità amministrativa. Profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova 1999, pp. 1 ss.

In conclusione, in disparte i diversi profili di illegittimità costituzionale ricordati, non pare, per utilizzare *a contrario* le stesse parole dei Senatori relatori, che con la legge approvata la Corte dei conti abbia recuperato funzioni di “facilitatore” e “di sostegno” nei confronti della collettività amministrata, non potendo gravare su quest’ultima, in via generalizzata, il 70% del danno erariale causato da amministratori e funzionari con grave colpa, nel segno della conclamata efficienza amministrativa.

Non pare lettura costituzionalmente orientata quella che trasla la grande parte del rischio di cattiva amministrazione in capo alla stessa collettività, consentendo l’esercizio della discrezionalità legislativa oltre i limiti di ragionevolezza tracciati dall’art. 97 Cost. Né la “corsa al parere contabile” dei funzionari amministrativi produrrà efficienza, anzi consolidando proprio quella paura della firma che il legislatore ha inteso scongiurare con la riforma, trasformandola in una “paura del mancato parere”, con l’effetto indotto di un possibile ritardo nella istruttoria amministrativa e della successiva assunzione del provvedimento, che peraltro potrebbe essere fondato su un silenzio-assenso del giudice contabile nei casi previsti.