



EDITORIALE – 11 FEBBRAIO 2026

# Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Padova



# Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Padova

**Sommario:** 1. Premessa: alle origini di una riforma controversa. 2. L'introduzione di esimenti dalla responsabilità erariale sulla base di una pretesa alternatività delle funzioni affidate alla Corte dei conti. 3. La determinazione di limiti massimi al danno risarcibile e la trasformazione in sanzionatoria della natura della responsabilità erariale. 4. Il tentativo di tipizzare la colpa grave: il rischio di ulteriori incertezze e l'impropria commistione con la disciplina della responsabilità civile dei magistrati. 5. L'obbligo di copertura assicurativa per i funzionari pubblici e la traslazione del rischio quale principio fondamentale della riforma. 6. La delega per il riordino delle funzioni della Corte dei conti e la dubbia compatibilità con i principi costituzionali.

## 1. Premessa: alle origini di una riforma controversa

Il 5 maggio 1852 il ministro delle finanze Cavour presentò alla Camera il progetto di legge per l'istituzione della Corte dei conti, persuaso della «necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un *magistrato inamovibile*» per assicurare la *neutralità* delle verifiche sull'impiego delle pubbliche finanze. Tale funzione fu affidata a un'apposita Corte «indipendente dall'esecutivo e investita *anche* della giurisdizione in materia contabile». A distanza di oltre centocinquant'anni la felice intuizione cavouriana di concentrare in un'unica Corte le *distinte* funzioni relative al controllo – giurisdizionale e non – di legalità finanziaria rischia di essere neutralizzata dalla scelta del legislatore di potenziare *alcune* funzioni a scapito della giurisdizione di responsabilità.

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*» rischia di alterare l'equilibrio tra controllo e giurisdizione conseguito nel corso del tempo sino alla legge n. 20 del 1994, in cui la responsabilità per colpa grave costituisce strumento essenziale ai fini della tutela degli interessi erariali e del buon andamento delle amministrazioni pubbliche. La recente riforma, infatti, interviene contestualmente sulla disciplina di *tutte* le funzioni affidate alla Corte dei conti all'*unico* scopo di ridurre l'area della responsabilità amministrativo-contabile, così depotenziando il sistema dei controlli affidati al giudice dei bilanci pubblici che la Costituzione vuole concentrati in un unico organo neutrale di natura magistratuale e fondati su distinti parametri rispettivamente rispondenti alla funzione di controllo (art. 100 Cost.) e alla funzione giurisdizionale (art. 103 Cost.).

Per la verità, non è una novità che Governo e Parlamento manifestino una certa insofferenza nei confronti del controllo giurisdizionale di legalità finanziaria: l'uno preoccupato di assicurare le esigenze di semplificazione e *accelerazione* dell'azione amministrativa in vista del conseguimento del *risultato*; l'altro geloso custode della propria funzione di controllo democratico sulla finanza pubblica, in tempi recenti spesso confusa con il controllo di legalità affidato al giudice contabile.

Basti ricordare come fu accolta la sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976, redatta da Vezio Crisafulli, che riconobbe alla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo la natura di giudice «ai limitati fini» del promovimento della questione di costituzionalità per rafforzare la tutela degli equilibri finanziari e il corretto impiego delle risorse. La reazione del Parlamento fu immediata: furono presentate proposte di legge (mai approvate) rivolte a vietare alla Corte dei conti di sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo e a qualificare i controlli di legittimità come meri «procedimenti amministrativi» per depotenziarne gli effetti<sup>1</sup>.

Con la legge n. 1 del 2026, però, il legislatore sembra aver oltrepassato i confini costituzionali della dialettica tra organi politici e organi di natura magistratuale, non a caso in un momento in cui le tensioni sono acute dalla riforma costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura e della separazione delle carriere dei magistrati ordinari.

Pur muovendo dal condivisibile intento di contrastare il fenomeno della «burocrazia difensiva», la riforma qui in esame rischia di produrre pesanti ricadute sul piano organizzativo e funzionale della Corte dei conti, suscitando seri interrogativi di compatibilità con i principi costituzionali e con il diritto dell'Unione europea.

D'altra parte, che si profilasse un intervento particolarmente incisivo era stato “anticipato” dallo stesso legislatore e dalla Corte costituzionale. Il primo, negli ultimi anni, ha prorogato il c.d. scudo erariale – introdotto in piena emergenza pandemica dall'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 – con una sequenza di ulteriori decreti-legge, che hanno confermato la limitazione della responsabilità amministrativo-contabile alle condotte attive con dolo e a quelle omissive con colpa grave «*nelle more di una complessiva revisione*» della disciplina<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> L'una, al Senato (VII legislatura, A.S. n. 350), presentata, tra gli altri, da Giuseppe Branca, Presidente emerito della Corte costituzionale ed esponente della Sinistra Indipendente; l'altra, alla Camera (VII legislatura, A.C. n. 855), presentata da deputati di primo piano, tra cui il socialista Silvano Labriola.

<sup>2</sup> Così, testualmente, l'art. 1, comma 12-*quinquies*, del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 giugno 2023, n. 74 (cors. ns.), il quale ha prorogato l'efficacia della disciplina al «30 giugno 2024». In seguito, il c.d. scudo erariale è stato ulteriormente prorogato al «31 dicembre 2024» dall'art. 1, comma 5-*bis*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 febbraio 2024, n. 18; al «30 aprile 2025» dall'art. 1, comma 9, del decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2025, n. 15 e, da ultimo, al «31 dicembre 2025» dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 12 maggio 2025, n. 68, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 luglio 2025, n. 100. L'ultima disposizione richiamata reca una espressa (ed eccentrica) previsione secondo la quale la

Dal canto suo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, ha dichiarato non fondate le questioni sollevate in relazione a tali norme sulla base dell'argomento della transitorietà-eccezionalità della disciplina, «introdotta in un contesto emergenziale» e, quindi, destinata a un riordino complessivo, arrivando, la Corte stessa, a ipotizzare alcune misure di contrasto alla c.d. «burocrazia difensiva»<sup>3</sup>.

Con questa pronuncia, il Giudice delle leggi ha riconosciuto le rinnovate esigenze di ripartizione del rischio dell'attività amministrativa nel bilanciamento tra la riaffermazione della funzione di deterrenza della responsabilità erariale e la necessità che essa non sia di ostacolo all'efficienza dell'azione. La pronuncia individua il punto essenziale da cui sembra muovere – almeno nel suo apparente intento originario – anche il successivo intervento del legislatore: fornire maggiori garanzie alla discrezionalità amministrativa, il cui esercizio è reso sempre più complesso nella ponderazione degli interessi e dei rischi provocati dall'attività umana (ambientali, sanitari, finanziari)<sup>4</sup>, acuiti, più di recente, dal regime di emergenza permanente (economico-finanziaria, pandemica, bellico-energetica) e dalla necessità, imposta anche dal diritto euro-unitario, di attuare tempestivamente i piani e i programmi di contrasto alle crisi e di rilancio dell'economia.

Si deve però osservare che la Corte costituzionale ha colto queste esigenze pronunciandosi sulla questione probabilmente meno “felice” in quanto la norma denunciata – quella, appunto, che limitava la responsabilità erariale alle sole condotte attive con dolo – nel caso di specie aveva prodotto l'effetto paradossale di esonerare dalla responsabilità l'agente che aveva sottratto risorse con condotta commissiva gravemente colposa e di addebitare, invece, la responsabilità per colpa grave alla condotta omissiva dell'agente che non aveva effettuato adeguate verifiche. Non era quindi implausibile qualche argomento sull'irragionevolezza della norma prospettato dal giudice rimettente.

Da un lato, la sentenza n. 132 del 2024 ha fatto “salvo” il c.d. scudo erariale, affermando che si tratta di disciplina di carattere *temporaneo* ed *eccezionale*, laddove sarebbe invece costituzionalmente illegittima una norma che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo<sup>5</sup>. La Corte ha così negato la possibilità di stabilizzare la disciplina allora vigente, così come di reintrodurre una disciplina che avesse

---

disciplina prorogata trova applicazione, in via retroattiva, «anche per i fatti commessi tra il 30 aprile 2025 e la data di entrata in vigore del presente decreto» (12 maggio 2025), al fine di assicurare l'applicazione dello “scudo” senza soluzione di continuità, nonostante il Governo abbia disposto l'ultima proroga oltre il termine di efficacia di quella precedente (30 aprile 2025).

<sup>3</sup> Cfr. sent. n. 132 del 2024, punto n. 11.1 del “Considerato in diritto”.

<sup>4</sup> Al riguardo, cfr. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in questa Rivista, n. 19, 2024, p. 126, che, valorizzando la pronuncia, discorre di vero e proprio «attacco alla discrezionalità amministrativa» nella c.d. società del rischio.

<sup>5</sup> Cfr. sent. n. 132 del 2024, punto n. 6.6.1 del “Considerato in diritto”, ove la Corte afferma che «un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo [...] non [...] realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico».

la pretesa di esonerare l'agente dalla responsabilità per colpa grave. Dall'altro lato, la pronuncia ha valorizzato la discrezionalità del legislatore nel riparto del rischio, arrivando a formulare *puntuali* ipotesi di intervento<sup>6</sup>.

Si potrebbe a lungo discutere di quest'ultimo profilo della motivazione quanto ai limiti ai moniti e agli auspici formulati dalla Corte costituzionale<sup>7</sup>, tra l'altro a causa della parziale coincidenza di quanto “suggerito” con la proposta di legge già allora pendente all'esame del Parlamento (A.C. n. 1621) e poi approvata con poche modifiche. Il «grado di dettaglio» delle misure prospettate dalla sentenza n. 132 del 2024 per contrastare il fenomeno della burocrazia difensiva può effettivamente «rischiare di suonare, oltre le intenzioni della Corte, come un'anticipazione di giudizio su iniziative legislative già all'esame del Parlamento»<sup>8</sup>. In disparte la loro estraneità rispetto alla *ratio decidendi*, quelle esortazioni più che un «utile consiglio»<sup>9</sup> potrebbero essere interpretate come una sorta di giudizio prognostico, in caso di successivo promovimento di questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le norme recentemente approvate. È questo il punto critico rispetto alla tesi di chi ha invece sostenuto che, con la pronuncia richiamata, la Corte avrebbe sperimentato una nuova tecnica decisoria, capace di ridurre l'impatto ordinamentale e di fornire indicazioni di carattere generale, non vincolanti per il legislatore, prevenendo, al contempo, l'illegittimità costituzionale<sup>10</sup>.

Pur senza voler forzare i precedenti trattandosi di questioni diverse, si potrebbe osservare che la presenza di disegni di legge pendenti in Parlamento aveva indotto, in altre circostanze, la Corte costituzionale addirittura ad utilizzare la tecnica del rinvio a data fissa con termine al legislatore (c.d. tecnica Cappato) proprio per non invadere la discrezionalità legislativa<sup>11</sup>. In ogni caso, per questa parte, l’“eccesso monitorio” della pronuncia rischia di tradursi in un intervento «consultivo, preventivo ed astratto»

<sup>6</sup> Cfr. sent. n. 132 del 2024, punto n. 11.1 del “Considerato in diritto”.

<sup>7</sup> Per un recente dibattito, si vedano i contributi contenuti nel volume CORTE COSTITUZIONALE, *Corte e legislatore: tra moniti, rinvii e collaborazione*, Atti del Seminario di studi svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 13 gennaio 2023, Giuffrè, Milano, 2024.

<sup>8</sup> In questi termini, S. LEONE, *Corte costituzionale e Parlamento. I messaggi al legislatore e il loro seguito*, in G.M. SALERNO-R. IBRIDO (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2024. Corte costituzionale e decisione politica*, Jovene, Napoli, 2025, p. 108 (cui appartengono le espressioni virgolettate), la quale, più in generale, si chiede se «da Corte può dettare al legislatore le parole».

<sup>9</sup> F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, cit., p. 125.

<sup>10</sup> Il riferimento è a F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4, 2024, pp. 4 ss.

<sup>11</sup> Cfr. ord. n. 132 del 2020, punto n. 8 del “Considerato in diritto”, ove si legge: «Considerato allora che vari *progetti di legge* in materia di revisione della disciplina della diffamazione a mezzo della stampa risultano allo stato *in corso di esame avanti alle Camere*, questa Corte ritiene opportuno, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale e nel rispetto dei limiti delle proprie attribuzioni, rinviare la decisione delle questioni ora sottoposte a una successiva udienza, in modo da consentire al legislatore di approvare nel frattempo una nuova disciplina in linea con i principi costituzionali e convenzionali sopra illustrati» (cors. ns.).

anziché «successivo repressivo e concreto» secondo i canoni costituzionali che, invece, connotano il giudizio incidentale<sup>12</sup>.

Non è da escludersi che, nel corso dell'*iter* parlamentare, enfatizzando i suggerimenti contenuti nella parte finale della motivazione, sia stato ad essa attribuito un effetto in qualche modo “legittimante” della proposta di legge. Ciò potrebbe aver concorso ad imprimere brusche accelerazioni alla discussione parlamentare sino al punto di giungere all’approvazione in tempi relativamente “stretti”, tra l’altro “a cavallo” della sessione di bilancio, con una certa forzatura dei tempi di esame e con la rapida reiezione dei numerosi emendamenti presentati.

Nel merito delle scelte del legislatore, qui di seguito prese in esame, occorre anzitutto ricordare che, sin dagli anni Novanta, la vicenda della responsabilità erariale si “intreccia” con le riforme che hanno orientato l’amministrazione al conseguimento del *risultato*. Tale prospettiva è stata accolta dagli interventi legislativi che si sono susseguiti in materia. Il legislatore ha voluto tenere conto del modo di agire delle amministrazioni pubbliche nelle fasi di crisi economica, nel regime di emergenza permanente e nella c.d. società del rischio, che rende più difficile l’esercizio della discrezionalità amministrativa e più facile l’errore, come affermato anche dalla sentenza n. 132 del 2024<sup>13</sup>.

In questo contesto, all’idea di amministrazione *partecipativa* – espressa, ad esempio, dagli istituti della legge 7 agosto 1990, n. 241 – tende a sostituirsi quella *performativa*, che viene a postulare una rinnovata ripartizione del rischio dell’attività amministrativa tra l’apparato e l’agente pubblico nella ricerca di un punto di equilibrio non più *statico*, «tale da rendere, [cioè], per i dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo»<sup>14</sup>, bensì *dinamico*, vale a dire soggetto alle rinnovate esigenze di bilanciamento, sino al punto di rendere *modulabili* nel tempo i limiti del controllo giurisdizionale di legalità finanziaria sui danni arrecati al patrimonio pubblico<sup>15</sup>.

È nel contesto sommariamente ricostruito che interviene la legge n. 1 del 2026, agendo, in particolare, sui seguenti profili: limitazione della responsabilità erariale a seguito dello svolgimento dei controlli preventivi di legittimità e della funzione consultiva della stessa Corte dei conti; introduzione di “tetti” alla responsabilità e di sanzioni a carico dei funzionari e dei responsabili di ritardi nell’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (d’ora in poi: PNRR) e al Piano nazionale per gli investimenti

<sup>12</sup> Rischio da cui guardarsi, come già ammoniva G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in P. BARILE-E. CHELI-S. GRASSI (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 143 (cui appartengono le espressioni virgolettate).

<sup>13</sup> Cfr. sent. n. 132 del 2024, punto n. 6.5 del “Considerato in diritto”.

<sup>14</sup> Sent. n. 371 del 1998, punto n. 6 del “Considerato in diritto”.

<sup>15</sup> Cfr. sent. n. 132 del 2024, punto n. 6.3 del “Considerato in diritto”, ove è affermato che «[il] punto di equilibrio può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma *modulato* in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l’agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze [riaffermare la funzione di deterrenza della responsabilità erariale e la necessità che essa non sia di ostacolo all’efficienza dell’azione]» (cors. ns.).

complementari (d'ora in poi: PNC); tipizzazione della colpa grave; obbligatorietà della copertura assicurativa da danno erariale per i funzionari pubblici; delega al Governo in materia di organizzazione e funzioni della Corte dei conti.

## **2. L'introduzione di esimenti dalla responsabilità erariale sulla base di una pretesa alternatività delle funzioni affidate alla Corte dei conti**

Il primo ordine di interventi costituisce l'aspetto più incisivo della riforma, in quanto interviene sulle funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti allo scopo di ridurre l'area del danno erariale. Discostandosi dalla prospettiva accolta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024 ed eccedendo nell'*underdeterrence* rispetto al punto di equilibrio prefigurato da quella pronuncia, tra il controllo giurisdizionale di legalità finanziaria e l'efficienza dell'azione amministrativa viene sistematicamente privilegiato il secondo termine da bilanciare, in coerenza con la sopra cennata concezione *performativa* delle amministrazioni pubbliche. Infatti, l'agente viene automaticamente esonerato dalla responsabilità erariale da colpa grave da un lato mediante l'estensione della portata “legittimante” dei controlli preventivi agli atti collegati a quello “vistato” (e, potenzialmente, ai comportamenti conseguenti) e, dall'altro lato, attraverso il ricorso a pareri ad iniziativa delle amministrazioni pubbliche controllate con effetti sostitutivi dei controlli preventivi di legittimità e dei controlli successivi sui bilanci e sui conti. In altri termini, la legge modifica contestualmente *tutte* le funzioni affidate alla magistratura contabile non già per migliorare il controllo sugli atti e sulle gestioni finanziarie, secondo quanto previsto dagli artt. 100 e 103 Cost., bensì all'unico fine di ottenere l'esenzione di responsabilità mediante l'introduzione di presunzioni assolute basate sulla pretesa alternatività delle funzioni affidate alla Corte dei conti. Tale alternatività, invece, stando al diverso fondamento costituzionale delle funzioni stesse, è tutta da dimostrare. Infatti, l'art. 100 Cost., che istituisce il sistema dei controlli sulla finanza pubblica, per quanto possa essere interpretato in senso sostanzialmente “aperto” alle scelte di attuazione del legislatore<sup>16</sup>, non può estendersi sino al punto di essere utilizzato per *condizionare* in senso restrittivo l'esercizio della *diversa* funzione giurisdizionale fondata sull'art. 103 Cost., ferme restando le scelte discrezionali del legislatore nel determinare gli ambiti della giurisdizione della Corte dei conti secondo quanto previsto dal secondo parametro costituzionale richiamato.

Non è certo a caso che l'art. 27 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti) esprime il principio generale della materia, tuttora vigente, secondo il quale la responsabilità amministrativo-contabile non viene meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti. Muovendo da questi assunti e dal diverso fondamento costituzionale delle funzioni affidate alla

---

<sup>16</sup> In questo senso, cfr., ad esempio, Corte cost., sentt. n. 29 del 1995 e n. 39 del 2014.

magistratura contabile, la dottrina e la giurisprudenza contabile per lungo tempo hanno affermato che il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non ha ad oggetto l'atto amministrativo – su cui è stato espletato il controllo secondo i parametri dei vizi di legittimità – bensì i comportamenti e i fatti lesivi sotto il profilo della liceità/illiceità. In altri termini, come è stato chiarito, «l'atto amministrativo non viene mai in rilievo come tale ma come fatto giuridico idoneo a produrre effetti dannosi», sicché «l'accertamento del giudice contabile non cade mai sulla legittimità-illegittimità dell'atto ma sulla liceità-illiceità del fatto giuridico che ha comportato una diminuzione patrimoniale»<sup>17</sup>. Da ciò segue che non sussiste alcuna corrispondenza biunivoca tra legittimità dell'atto e liceità del fatto giuridico ad esso riferibile, nel senso che l'illiceità del comportamento che integra la fattispecie di danno erariale può sussistere anche in presenza di atti di cui la Corte dei conti ha accertato la legittimità mediante il visto e la registrazione, così come, di converso, un atto formalmente illegittimo, che non ha superato il vaglio preventivo del controllo di legittimità, non è di per sé sufficiente a integrare un illecito amministrativo-contabile, potendo al più costituirne indice sintomatico, secondo quanto affermato dalla stessa giurisprudenza contabile<sup>18</sup>.

Rovesciando i sopra richiamati orientamenti, la legge n. 1 del 2026 introduce automatismi e presunzioni basate sulla connessione tra funzione di controllo e consultiva, da un lato, e funzione giurisdizionale di accertamento della responsabilità, dall'altro lato. Ora, se è vero che le presunzioni possono risolvere alcuni problemi, è vero anche che aprono interrogativi di non poco momento. Nella specie, l'automatismo che opera *iuris et de iure* non dà luogo a soluzioni lineari: si può seriamente dubitare dell'alternatività tra controllo preventivo di legittimità e funzione consultiva, da un lato, e giudizio di responsabilità, dall'altro lato; si può dubitare che la “patente” di legittimità dell'atto che sta “a monte” di un procedimento impedisca il rilievo di vizi negli atti consequenziali, con estensione dell'esimente dalla perseguitabilità per danno erariale a tutta la sequenza procedimentale e ai comportamenti conseguenti. In

<sup>17</sup> Cfr., da ultimo, P. SANTORO, *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 1452.

<sup>18</sup> Cfr., ad esempio, per le pronunce più risalenti, Corte dei conti, Sez. I App., sent. 29 gennaio 1986, n. 39, secondo cui «[l]a mera illegittimità del provvedimento amministrativo adottato, che sia produttivo di danno erariale [...], non è sufficiente di per sé a configurare un comportamento perseguitabile a titolo di responsabilità amministrativa, essendo all'uopo necessario l'accertamento dell'illiceità dello stesso», nonché, in senso analogo, Sez. Sicilia, sent. 6 aprile 1987, n. 1607. Più di recente, v., ad es., Corte dei conti, Sez. Abruzzo, sent. 24 aprile 2024, n. 63, a tenore della quale, «[n]ei rapporti tra l'illegittimità dell'atto e l'illiceità della condotta, la consolidata giurisprudenza contabile ha chiarito che la prima può essere un mero indice sintomatico della seconda, senza che sia configurabile un collegamento automatico e necessario tra di esse»; Sez. Piemonte, sent. 12 ottobre 2021, n. 247, ove si legge che «l'illegittimità dell'atto amministrativo non coincide necessariamente con la sua illiceità, essendo la seconda un connotato della condotta causativa di danno (perciò *contra ius*), attenendo invece la prima all'espressione formale dell'azione amministrativa ossia all'atto, il quale potrebbe violare una o più norme senza che da ciò consegua alcun effetto dannoso». In dottrina, in senso analogo, cfr. F.M. LONGAVITA-S. GRASSO, *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo*, in A. CANALE-F. FRENI-M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, II ed., Giuffrè, Milano, 2021, pp. 109 ss.; nonché F.M. LONGAVITA, *Il controllo preventivo di legittimità nel sistema dei controlli della magistratura contabile, anche nei suoi rapporti con la responsabilità erariale. Cenni all'ordinanza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21)*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, pp. 545 ss.

tal modo si finisce per impedire qualunque controllo sull'attuazione *in concreto* dell'azione amministrativa che si dipana dall'unico atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità. Se l'atto è generico e non indica le fasi attuative, l'esito positivo del controllo di legittimità non può avere l'efficacia esimente che ad esso attribuisce l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.2), della legge n. 1 del 2026.

Beninteso: non si intende qui mettere in discussione la possibilità di ragionare su una sorta di *actio finium regundorum* della responsabilità erariale basata sulla valorizzazione dei controlli preventivi di legittimità, secondo l'approccio già adottato, sotto taluni profili, dal Codice della giustizia contabile, poiché il controllo preventivo di legittimità costituisce garanzia “forte” del principio di legalità dell'azione amministrativa.

Il legislatore può infatti derogare al sopra richiamato principio generale (art. 27 del r.d. n. 1214 del 1934) per escludere la gravità della colpa in relazione a fatti dannosi che traggano origine dall'emanazione di atti vistati e registrati in sede di controllo preventivo di legittimità, «limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo»<sup>19</sup>. In base alla teoria generale dell'illecito, la disposizione in parola, di portata derogatoria del principio generale, opera come causa di giustificazione o esimente dell'antigiuridicità del fatto. Essa, infatti, è capace di rendere lecita una condotta sorretta dall'atto “vistato”, in quanto l'esimente è espressamente *circoscritta* ai profili presi in considerazione nel controllo preventivo di legittimità. In forza di questo nesso, la disciplina richiamata è idonea a elidere la gravità della colpa poiché il comportamento è *strettamente* connesso all'esecuzione di un atto di cui si è accertata la legittimità in sede di controllo. In analoga prospettiva, alcune disposizioni contenute nel Codice della giustizia contabile hanno attribuito rilievo ai pareri resi dalla Corte dei conti, stabilendo che il procuratore contabile regionale debba disporre l'archiviazione del fascicolo istruttorio per assenza di colpa grave nei casi in cui l'azione amministrativa si è conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva in favore degli enti locali<sup>20</sup>.

È assai dubbio, invece, che la portata derogatoria dell'intervento del legislatore possa estendersi sino al punto di assumere una valenza generale, secondo quanto previsto dal citato art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, come modificato dalla legge n. 1 del 2026, che viene ora a rescindere il nesso stabilito dalla disciplina previgente tra l'esimente e i «profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo», escludendo in tal modo *a priori* la gravità della colpa nei casi in cui è stato espletato il controllo preventivo di legittimità in relazione a una vasta gamma di atti, fatti e comportamenti collegati e successivi, in quanto ritenuto di per sé idoneo a elidere l'elemento soggettivo. In tal modo, l'espletamento del controllo

---

<sup>19</sup> Così dispone l'art. 17, comma 30-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

<sup>20</sup> Cfr. l'art. 69, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

preventivo di legittimità viene di per sé a costituire titolo di esonero dalla responsabilità erariale, *a prescindere* dal fatto che il comportamento contestato costituisca esecuzione o meno dell'atto sottoposto a controllo. Non potrebbe escludersi il caso, ad esempio, di un contratto a cui segue una pluralità di atti, attività e comportamenti dei soggetti agenti che sarebbero integralmente esonerati dalla responsabilità erariale, pur non essendo collegati all'esecuzione del contratto stesso.

Inoltre, l'intervento legislativo in parola viene a sovrapporre, e per giunta con automatismo di portata generale, procedimenti sorretti da logiche e rivolti a finalità differenti, come (ancora) affermato dai principi generali della materia e come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza contabile. Da un lato, il controllo preventivo di legittimità è rivolto ad accertare *esclusivamente* la legittimità/illegittimità dell'atto nel raffronto con i parametri normativi e si esplica in un procedimento certatorio a struttura binaria e a esito dicotomico, che si conclude con l'apposizione o il diniego del visto<sup>21</sup>. Dall'altro lato, il giudizio di responsabilità per danno erariale è invece rivolto all'accertamento della liceità/illiceità del comportamento e dell'antigiuridicità dei fatti contestati. Trattandosi di funzione propriamente giurisdizionale, in quest'ultimo caso la valutazione è rimessa al giudice senza alcun automatismo e ha ad oggetto i comportamenti e la vasta gamma di implicazioni che possono discendere dagli atti amministrativi precedentemente vistati. Essi, quindi, indipendentemente dall'espletamento del controllo preventivo di legittimità, sono affidati al libero apprezzamento del giudice contabile alla stregua degli elementi oggettivi e soggettivi normativamente previsti.

L'impropria sovrapposizione di procedimenti distinti per natura, *ratio* e finalità potrebbe, già di per sé, suscitare dubbi di ragionevolezza.

In definitiva, sussistono limiti all'introduzione di esimenti così concepiti, poiché bloccare ogni valutazione sul *quomodo* dell'esecuzione dell'atto "vistato" e sui comportamenti successivi determina una evidente tensione con il principio di legalità. L'introduzione di una presunzione assoluta di legittimità, in uno con il silenzio-assenso, pregiudica le garanzie costituzionali e, combinata all'abrogazione dell'abuso d'ufficio, rischia di creare un'area di impunità per condotte gravemente colpose (ad esempio in materia di opere pubbliche o di uso improprio di contributi pubblici), di dubbia compatibilità con i principi costituzionali ed euro-unitari sulla tutela delle finanze pubbliche.

La questione è aggravata dall'art. 2, comma 2, della legge n. 1 del 2026, a tenore del quale, "a valle" della pretesa di instaurare una connessione tra funzione di controllo/consultiva e giudizio di responsabilità, per i controlli preventivi attinenti al PNRR e al PNC si introduce un'inedita forma di *silenzio-assenso* per un organo magistratuale, a seguito del quale, se il giudice contabile non si pronuncia entro trenta giorni, si produce l'effetto automatico di esonerare dalla responsabilità erariale da colpa grave. Tutto ciò, tra

---

<sup>21</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 226 del 1976.

l'altro, a fronte di una giurisprudenza costituzionale che tende da tempo a censurare il ricorso al silenzio-assenso nella disciplina dei procedimenti amministrativi nei casi in cui esso ha l'effetto di limitare istruttoria, partecipazione e contraddittorio<sup>22</sup>.

È tra l'altro assai dubbio che automatismi di questo tipo, e cioè presunzioni idonee a introdurre preclusioni all'accertamento in via successiva della responsabilità, non possano intaccare il diritto di azione di terzi interessati (artt. 24 e 113 Cost.), e lo stesso diritto di azione in sede civile dell'amministrazione lesa, visto che la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione afferma la sussistenza del c.d. doppio binario tra azione per responsabilità erariale e azione per responsabilità civile<sup>23</sup>. Un secondo ordine di problemi è posto dall'introduzione di una nuova funzione consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, affidata sia alla Sezione centrale per il controllo di legittimità, sia alle Sezioni regionali, ed estesa a *fattispecie concrete* connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, «di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità o a fatti per i quali la competente procura abbia notificato un invito a dedurre». Conseguentemente, «è esclusa la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi»<sup>24</sup>.

La funzione consultiva, quindi, è estesa dalle questioni di diritto “astratte” alle *fattispecie concrete*, anche su iniziativa delle amministrazioni centrali e periferiche controllate, con effetti sostitutivi dei controlli preventivi di legittimità e, potenzialmente, dei controlli successivi sui bilanci e sui conti. Anche a prescindere dalla distonia con i principi costituzionali che di per sé connota la scelta di attribuire un tale rilievo a funzioni consultive prive di dignità costituzionale<sup>25</sup>, la previsione in parola rovescia l'orientamento legislativo e giurisprudenziale sinora seguito secondo il quale le richieste di parere sono da ritenersi ammissibili soltanto in presenza di particolare complessità normativa o di contrasti interpretativi *astratti* e non già di fatti gestionali specifici proprio per impedire che la funzione consultiva sconfini in compiti di amministrazione attiva<sup>26</sup>. Il superamento di questi orientamenti da parte della legge n. 1 del 2026 potrebbe determinare la lesione della discrezionalità degli enti destinatari nell'adozione degli atti consequenti ai pareri stessi sino a spingere la nuova funzione consultiva (*rectius: consulenziale*) della Corte dei conti ai limiti della co-amministrazione, ponendo, quindi, seri problemi di compatibilità con il principio della separazione dei poteri.

---

<sup>22</sup> Cfr., ad esempio, sentt. n. 393 del 1992 e n. 245 del 2015.

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, Cass., SS.UU., ordd. 5 agosto 2020, n. 16722, e 15 febbraio 2022, n. 4871.

<sup>24</sup> Art. 2, comma 1, della legge n. 1 del 2026.

<sup>25</sup> Per le relative implicazioni, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio AIC*, n. 4, 2024, pp. 32 s.

<sup>26</sup> Così, ad esempio, Corte dei conti, Sez. autonomie, delib. n. 5 del 2006.

Inoltre, anche a prescindere dai rischi di sovraccarico di lavoro per le Sezioni regionali e di “sostenibilità” dell’esercizio delle “nuove” funzioni attribuite da una riforma “ad invarianza finanziaria”, il sistematico ricorso all’ausilio consultivo/consulenziale da parte delle amministrazioni destinatarie finirebbe per eludere i controlli successivi con effetti vincolanti sui bilanci e sui conti previsti dal diritto euro-unitario<sup>27</sup>. Questi ultimi potrebbero essere “assorbiti” dai pareri resi in via preventiva in riferimento ai programmi e agli impegni di spesa. Infatti, tali pareri, anche in caso di debiti fuori bilancio e di illegittime forme di ampiamento della capacità di spesa dell’amministrazione destinataria, costituirebbero titolo di imputazione a bilancio non più controllabile in via successiva a causa della presunzione di legittimità dell’atto sottoposto a parere preventivo, per giunta ad iniziativa del controllato. Tale effetto della “nuova” funzione consultiva potrebbe così aggirare le regole europee sull’armonizzazione dei bilanci e le verifiche del rispetto degli equilibri finanziari.

### **3. La determinazione di limiti massimi al danno risarcibile e la trasformazione in sanzionatoria della natura della responsabilità erariale**

Un secondo profilo della riforma concerne l’introduzione di un doppio limite quantitativo al danno erariale risarcibile. È imposto al giudice contabile l’esercizio del potere riduttivo, «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 linda»<sup>28</sup>.

La norma in parola combina l’introduzione del “doppio tetto” alla responsabilità per danno erariale alla previsione dell’obbligatorietà dell’esercizio del c.d. potere riduttivo, che consente al giudice di graduare proporzionalmente l’addebito a carico del responsabile in relazione al caso e alle circostanze concrete, anche mediante il ricorso a criteri equitativi<sup>29</sup>.

Per quest’ultimo profilo, l’intervento del legislatore determina il superamento del sinora consolidato orientamento per il quale il c.d. potere riduttivo deve ritenersi meramente *eventuale* e *discrezionale*, rispondendo, come precisato dalla giurisprudenza costituzionale, a una «valutazione equitativa» dell’intensità della colpa – «intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella

<sup>27</sup> Cfr. l’art. 5 della direttiva n. 85/2011/UE, a tenore del quale «[c]iascuno Stato membro si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l’osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell’ambito di una prospettiva pluriennale per l’intera amministrazione pubblica» e l’art. 20, comma 1, della legge n. 243 del 2012, secondo il quale «[l]a Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell’equilibrio dei bilanci di cui all’articolo 97 della Costituzione».

<sup>28</sup> Art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, inserito dall’art. 1, comma 1, lett. a), n. 5) della legge n. 1 del 2026.

<sup>29</sup> Il potere di “riduzione” dell’addebito è originariamente fondato sull’art. 83, comma 1, del r.d. n. 2440 del 1923, a tenore del quale la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».

fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso» – funzionale a stabilire «quanta parte del danno subito dall’Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile»<sup>30</sup>.

All’opposto, rendere *obbligatorio* l’esercizio di tale potere al fine di assicurare la riduzione dell’addebito al convenuto finisce per *snaturare* il potere riduttivo sinora noto all’ordinamento, in quanto viene fortemente limitata la discrezionalità del giudice nell’esercizio di quello che diviene un potere/dovere agganciato a parametri legislativi rigorosamente predeterminati.

Quanto al “doppio tetto” al danno erariale risarcibile, le misure di ripristino ridotte *ex lege* avranno l’effetto di scaricare sulla collettività larga parte dei danni causati al patrimonio pubblico. Norme di ripristino sganciate dal danno erariale prodotto parrebbero di dubbia ragionevolezza alla stregua degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale<sup>31</sup> e della dottrina che da tempo nega il carattere eminentemente sanzionatorio della responsabilità amministrativo-contabile, sottolineando l’esigenza di non agganciare ai compensi degli agenti pubblici la determinazione della responsabilità erariale stessa<sup>32</sup>.

Al riguardo, occorre ricordare che, con la sentenza n. 340 del 2001, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che imponevano una riduzione predeterminata e automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave sotto il profilo quantitativo patrimoniale mediante l’aggancio, come limite massimo, a una quota della retribuzione annuale<sup>33</sup>. In quella pronuncia, il Giudice delle leggi ha affermato che limiti patrimoniali della responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave, ancorati ad una percentuale della retribuzione annua complessiva, si risolvono in contrasto con i principi generali dell’ordinamento poiché «l’attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul *quantum* affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato»<sup>34</sup>.

Bisognerà quindi valutare quanto gli introdotti limiti quantitativi al danno erariale risarcibile, combinati alla riduzione della discrezionalità del potere riduttivo nell’*an* e nel *quantum*, non producano conseguenze analoghe a quelle già censurate dalla Corte costituzionale, sia pure soltanto sotto il profilo dell’irragionevolezza.

<sup>30</sup> Sent. n. 183 del 2007, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

<sup>31</sup> Cfr., in particolare, sent. n. 340 del 2001.

<sup>32</sup> Cfr., ad esempio, F.G. SCOCA, *Principi dell’ordinamento e disciplina della responsabilità amministrativa*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 2938, secondo il quale, tra l’altro, «non c’è alcuna commisurazione possibile tra l’entità dei compensi percepiti dagli agenti pubblici (o, meglio, tra le loro possibilità economiche) e l’entità dei danni che essi possono provocare».

<sup>33</sup> Cfr. sent. n. 340 del 2001, spec. punto n. 6 del “Considerato in diritto”.

<sup>34</sup> Sent. n. 340 del 2001, punto n. 6 del “Considerato in diritto”.

A tali misure di ripristino, *sganciate* completamente dal danno, si aggiungono vere e proprie sanzioni comminate da un lato a carico del funzionario condannato che può essere sospeso «dalla gestione delle risorse per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni», quale sanzione “anticipata” del procedimento di responsabilità dirigenziale<sup>35</sup>, e, dall’altro lato, nei confronti del «pubblico ufficiale responsabile dell’attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC» in caso di «ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento» mediante applicazione, sulla base della gravità della colpa, di sanzioni pecuniarie «da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo»<sup>36</sup>.

L’effetto combinato del complesso di queste misure, superando gli orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti<sup>37</sup> e della Corte costituzionale<sup>38</sup> e contraddicendo gli stessi presupposti da cui muoveva la proposta di legge originaria, finisce per trasformare in *sanzionatoria* la natura finora ritenuta *risarcitoria* della responsabilità per danno erariale, con il rischio di incorrere nella violazione del principio del *ne bis in idem*. A tal proposito, va ricordato che la Corte europea dei diritti dell’uomo ha escluso la violazione del citato principio nei giudizi di responsabilità amministrativa soltanto perché ha ritenuto prevalente la natura *risarcitoria* dell’azione e quindi recessiva la finalità *sanzionatoria*<sup>39</sup>.

#### **4. Il tentativo di tipizzare la colpa grave: il rischio di ulteriori incertezze e l’impropria commistione con la disciplina della responsabilità civile dei magistrati**

Terzo profilo significativo della riforma è costituito dal tentativo di tipizzare la colpa grave, inteso quale strumento maggiormente qualificante di contrasto alla “burocrazia difensiva” posto che, come affermato anche dalla più volte citata sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, è l’incertezza circa l’effettiva declinazione giudiziale della gravità della colpa «a costituire uno degli aspetti più temuti dagli amministratori»<sup>40</sup>.

A tali fini, però, l’art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall’art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), della legge n. 1 del 2026, non sembra costituire parametro legislativo idoneo a fugare le incertezze interpretative.

In primo luogo, il legislatore fornisce una definizione *diversa* da quella già prevista dall’art. 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. Codice dei contratti pubblici), il quale, al fine di

<sup>35</sup> Cfr. l’art. 1, comma 1-*nuovo*, della legge n. 20 del 1994, inserito dall’art. 1, comma 1, lett. a), n. 5), della legge n. 1 del 2026.

<sup>36</sup> Art. 4, comma 1, della legge n. 1 del 2026.

<sup>37</sup> Cfr., tra le tante, Corte dei conti, Sez. riunite, sent. 31 luglio 2019, n. 26; Sez. Sicilia, sent. 21 gennaio 2021, n. 59; Sez. Campania, sent. 9 giugno 2023, n. 362.

<sup>38</sup> Cfr. sentt. n. 104 del 1989; n. 371 del 1998; n. 355 del 2010; n. 203 del 2022.

<sup>39</sup> Cfr. Corte EDU, *Grande Stevens e altri c. Italia*, 4 marzo 2014 e *Rigolillo c. Italia*, 13 maggio 2014.

<sup>40</sup> Sent. n. 132 del 2024, punto n. 11.1 del “Considerato in diritto”.

valorizzare l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici secondo i principi della fiducia e del risultato, prevede che «costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto», escludendo, invece, «la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

Diversamente, la norma in esame fornisce una definizione innovativa, prevedendo che «[c]ostituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento».

Occorre anzitutto osservare che l'introduzione della “nuova” definizione di colpa grave non è stata armonizzata con quella previgente, rimettendo all'interprete il compito di determinare l'effettivo perimetro della tipizzazione normativa in riferimento a un duplice parametro. In disparte la questione di quanto possa essere effettivamente tipizzata la gravità della colpa nella disciplina del giudizio di responsabilità erariale, ontologicamente caratterizzato dall'esigenza di effettuare tale valutazione sulla base del caso concreto, la riforma non sembra fornire parametri normativi certi al fine di rendere meno labile il confine tra colpa grave e colpa lieve e potrebbe pertanto costituire ulteriore fattore di incertezza. Inoltre, colpisce che la disposizione repliche, quasi letteralmente, la definizione di colpa grave adottata in tema di responsabilità civile dei magistrati<sup>41</sup>. In tal modo, il legislatore utilizza una fattispecie che ha ben diverso fondamento costituzionale e risponde alla distinta *ratio* di garantire l'indipendenza del magistrato. Quest'ultima non può certamente riferirsi all'attività del funzionario, il quale, invece, è costituzionalmente tenuto a conformarsi ai principi del buon andamento.

Ci si potrebbe interrogare circa l'impropria commistione di fattispecie radicalmente diverse per natura e finalità che vengono invece sovrapposte, suscitando il dubbio che il legislatore intenda tutelare il decisore politico-amministrativo in maniera simmetrica al giudice, finendo così per connotare in senso quasi “vendicativo” il tentativo di tipizzare la colpa grave.

<sup>41</sup> Cfr. l'art. 2, comma 3, della legge 13 aprile 1988, n. 117, come modificato dall'art. 2, comma 1, lett. c), della legge 27 febbraio 2015, n. 18, a tenore del quale: «[c]ostituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione».

In definitiva, il tentativo in esame è presumibilmente destinato a non conseguire l'obiettivo che si prefigge, in quanto la disciplina, per le ragioni sopra dette, non sembra idonea a fugare i dubbi interpretativi e potrebbe all'opposto aumentare i margini di incertezza.

## **5. L'obbligo di copertura assicurativa per i funzionari pubblici e la traslazione del rischio quale principio fondamentale della riforma**

In quarto luogo, la legge in commento impone, con norma di carattere generale<sup>42</sup>, l'obbligo di copertura assicurativa per danno all'erario da colpa grave, giungendo a ridefinire le modalità di riparto del rischio tra amministrazione pubblica e soggetto agente mediante il superamento degli orientamenti sinora consolidati nella legislazione e nella giurisprudenza della Corte dei conti. Infatti, questi ultimi, valorizzando i profili prevalentemente pubblicistici della responsabilità amministrativo-contabile, capace di combinare «elementi restitutori e di deterrenza»<sup>43</sup>, parimenti fondati sull'art. 28 Cost., hanno sinora affermato l'illiceità dei contratti assicurativi a tutela della responsabilità per danno erariale stipulati dall'amministrazione di appartenenza per i propri dipendenti, sul rilievo secondo cui un ente pubblico può assicurare esclusivamente rischi che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale. In altre parole: stando alla consolidata giurisprudenza contabile è fatto divieto all'amministrazione di assumere a proprio carico rischi non propri, come appunto avverrebbe se l'ente pubblico si assumesse l'onere della tutela assicurativa dei propri dipendenti<sup>44</sup>.

In seguito, l'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) ha positivizzato i richiamati orientamenti della giurisprudenza, prevedendo la nullità del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri i propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali e sanzionando a titolo di danno erariale l'amministrazione che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione. Sebbene la norma poco sopra richiamata, stando al suo tenore letterale, sembrerebbe vietare alle amministrazioni di stipulare *soltanto* contratti di assicurazione per danno erariale che siano *integralmente* a carico del bilancio pubblico, la disposizione dovrebbe essere abrogata in quanto potrebbe essere interpretata quale elemento ostativo alla traslazione sull'impresa assicuratrice del rischio da danno da colpa grave o, in ogni caso, posta a fondamento di interpretazioni limitative dell'obbligo di copertura assicurativa sotto il profilo oggettivo e soggettivo.

<sup>42</sup> Cfr. l'art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20 del 1994, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 7), della legge n. 1 del 2026.

<sup>43</sup> Cfr. Corte cost., sentt. n. 371 del 1998, punto n. 6 del “Considerato in diritto”; n. 203 del 2022, punto n. 6 del “Considerato in diritto”; n. 132 del 2024, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”. A tale riguardo, cfr. anche Corte dei conti, Sez. II App., sent. n. 173/2023; nonché Corte dei conti, Sez. riunite, sent. 27 dicembre 2007, n. 12

<sup>44</sup> Cfr., ad esempio, Corte dei conti, Sezioni riunite, sent. 5 aprile 1991, n. 707-A; e, più di recente, Corte dei conti, Sez. Toscana, sent. 12 ottobre 2017, n. 243; Sez. I App., sent. 24 luglio 2018, n. 303; nonché, anche se *incidenter tantum*, Sez. contr. Piemonte, delib. 20 novembre 2023, n. 89.

Tanto premesso, l'introduzione della copertura assicurativa obbligatoria costituisce un aspetto *radicalmente* innovativo della legge n. 1 del 2026. Tale soluzione, di per sé, non sembra preclusa da limiti di ordine costituzionale, soprattutto alla luce della valorizzazione della discrezionalità del legislatore nel riparto del rischio tra l'amministrazione e il funzionario e dell'interpretazione dell'art. 28 Cost. da parte della giurisprudenza costituzionale. Infatti, secondo il Giudice delle leggi tale parametro, nell'affermare il principio generale che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, si riferisce esclusivamente alla responsabilità dei funzionari pubblici *verso i terzi* danneggiati e non già a quella del funzionario verso l'amministrazione<sup>45</sup>. La norma costituzionale in parola, quindi, non dovrebbe rappresentare un ostacolo alla legittimità di disposizioni legislative che, prevedendo la stipulazione di polizze assicurative per danno erariale da colpa grave a favore di determinati funzionari, ne mitighino la responsabilità “diretta”, dal momento che quest'ultima dovrebbe riguardare soltanto i danni cagionati dal pubblico dipendente a terzi, e non anche quelli provocati alla stessa amministrazione di appartenenza. Inoltre, un conto è la traslazione della responsabilità *tout court*; un altro la traslazione del solo peso economico (*rectius*, verosimilmente, di una parte del peso economico) connesso alla responsabilità medesima.

Nondimeno, è assai dubbio che la copertura assicurativa da danno erariale possa costituire regola *generale* di traslazione della responsabilità sul terzo per i dipendenti pubblici che sono assunti mediante pubblico concorso, a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), e che sono soggetti a doveri costituzionali e obblighi di diligenza nell'esercizio di funzioni pubbliche (art. 28 Cost.).

L'introduzione dell'obbligo di copertura assicurativa, allora, non dovrebbe essere realizzata mediante norme di portata generale, ma soltanto limitatamente a talune fattispecie (sarebbe ad esempio problematica la traslazione del rischio da danno erariale per l'attività amministrativa inerente a funzioni pubbliche essenziali, quali, ad esempio, quelle relative all'ordine pubblico e alla sicurezza). Essa, quindi, richiederebbe una *disciplina tipizzata* e andrebbe semmai prevista, con norma di carattere *eccezionale* rispetto ai principi generali, in relazione alla peculiarità della funzione pubblica svolta dell'agente e alla sua particolare esposizione al rischio. Quanto più l'attività di gestione delle risorse è connessa a funzioni, per così dire, ad alto rischio di danno erariale in relazione all'erogazione di beni e servizi – in regime assimilabile a quello di mercato – o alla complessità della prestazione erogata, tanto più potrebbe

---

<sup>45</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 164 del 1982, punto n. 5 del “Considerato in diritto”, secondo cui l'art. 28 Cost., «nell'affermare il principio generale che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti [...], si riferisce chiaramente ed esclusivamente alla responsabilità verso i soggetti privati danneggiati e non anche alla diversa responsabilità di carattere interno del funzionario o impiegato verso lo Stato o l'ente pubblico»; nonché sentt. n. 70 del 1983, n. 1032 del 1988 e, da ultimo, n. 132 del 2024, punto n. 10 del “Considerato in diritto”.

giustificarsi la traslazione del rischio sull'impresa assicuratrice. Invece, quanto più l'attività amministrativa è connessa a pubbliche funzioni (ad esempio di ordine pubblico e sicurezza o di realizzazione di opere pubbliche essenziali), tanto meno parrebbe ragionevole l'obbligo di copertura assicurativa che precluda all'agente di rispondere *direttamente* del danno da colpa grave, atteso che quest'ultimo spesso costituisce il principale strumento per assicurare i *doveri costituzionali* di diligenza (e di competenza) nell'esercizio della funzione. Non si dimentichi che, stando alle statistiche, un numero significativo di citazioni in giudizio per danno erariale sono collegate a condotte gravemente colpose (incarichi professionali; assenteismo; danno al patrimonio; uso improprio di contributi pubblici) che, depotenziando la funzione di deterrenza, rischierebbero di essere lasciate prive di risposta.

Inoltre, non è affatto scontato che un sistema basato sull'obbligatorietà della copertura assicurativa sia idoneo a conseguire l'obiettivo della riforma di assicurare l'integrale risarcimento del danno erariale. Muovendo dai dati statistici da cui si desume una limitata percentuale di recupero del credito complessivo da parte delle amministrazioni pubbliche sulla base di sentenze definitive, come espressamente dichiarato nella Relazione illustrativa all'originaria proposta di legge, l'intento perseguito è quello di assicurare il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'amministrazione, a prescindere dalle condizioni economiche dell'agente<sup>46</sup>. Nondimeno, come dimostrano le vicende della responsabilità medica e la relativa giurisprudenza, non sempre la polizza assicurativa e il conseguente sganciamento del risarcimento del danno patrimoniale dalle condizioni economiche dell'agente si sono rivelate idonee a garantire l'effettività della tutela risarcitoria.

Infine, il conseguimento degli obiettivi della riforma in esame sarà inevitabilmente condizionato dalla sostenibilità economico-finanziaria del sistema così delineato, con riguardo alle seguenti variabili: ampiezza della platea dei funzionari destinatari dell'obbligo di copertura assicurativa; tipologia e massimali dei premi assicurativi; idoneità delle coperture assicurative a coprire integralmente o meno l'entità dei danni erariali da colpa grave; capacità degli accordi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche con le compagnie assicurative di garantire il mantenimento del regime concorrenziale del mercato che potrebbe essere alterato dall'introduzione dell'obbligo di copertura per danno erariale da colpa grave.

Per quest'ultimo profilo occorrerà soprattutto evitare che il presumibile incremento dei risarcimenti da danno erariale a causa dell'introduzione dell'obbligo della copertura assicurativa non determini l'innalzamento dei premi e la diminuzione delle compagnie assicurative disponibili a contrarre polizze. In disparte ogni considerazione circa la diversa prospettiva funzionale in cui si colloca la professione medica rispetto a quella che caratterizza il dipendente pubblico genericamente inteso, l'esperienza maturata a seguito dell'introduzione dell'obbligo di copertura assicurativa proprio nel settore della

---

<sup>46</sup> Cfr. la relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, p. 3.

responsabilità medica non sembra essere particolarmente confortante. Tale scelta, infatti, ha reso più facile l'accesso al risarcimento per il paziente danneggiato e ha conseguentemente alterato il regime concorrenziale, al punto tale che le compagnie assicurative o si ritraggono dal mercato o richiedono premi particolarmente elevati.

Altra traslazione del rischio, questa volta dal politico al funzionario, è l'effetto prodotto dal periodo aggiunto al comma 1-ter dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, a tenore del quale «la *buona fede* dei titolari degli organi politici *si presume* [...] quando gli atti adottati [...] sono proposti, vistati e sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso» (cors. ns.).

La norma aggrava il regime di responsabilità dei funzionari rispetto agli organi politici e rivela il vero volto della riforma che, lungi dal contrastare il fenomeno della “burocrazia difensiva”, finisce per introdurre aree di *irresponsabilità* “di fatto” che sono incompatibili con gli artt. 3 e 28 Cost.

## **6. La delega per il riordino delle funzioni della Corte dei conti e la dubbia compatibilità con i principi costituzionali**

Infine, la riforma in esame contiene un'ampia «delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti», come recita la rubrica dell'art. 3 della stessa legge n. 1 del 2026.

Non è qui possibile prendere in esame partitamente i molteplici profili organizzativi e funzionali oggetto dell'intervento. Non è agevole neanche cogliere tutte le possibili implicazioni “di sistema” di una delega particolarmente “aperta” alle scelte del Governo. Colpisce, al riguardo, la palese carenza di principi e criteri direttivi soprattutto se questi ultimi vengono rapportati all'ampiezza dell'oggetto.

Ci si limita qui a segnalare alcuni nodi problematici rispetto a quanto la delega potrebbe incidere sulla natura e sul ruolo stesso della Corte dei conti nel sistema costituzionale.

Occorre anzitutto osservare che i principi e i criteri direttivi sono, in fondo, limitati a due direttive fondamentali: da un lato, l'*incremento dell'efficienza*, richiamato dall'art. 3, comma 1, quale obiettivo che deve orientare il legislatore delegato; dall'altro lato, il principio di *unitarietà* nell'esercizio delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, assunto come criterio generale di riordino organizzativo e funzionale della Corte dei conti sia a livello centrale, sia a livello territoriale<sup>47</sup>.

Di per sé entrambi i principi assumono un significato fortemente problematico in quanto vengono affermati nei confronti di un organo di natura magistratuale: il primo poiché il legislatore, per la prima volta, eleva a criterio direttivo generale l'*efficienza* sino al punto di assicurarne la sistematica prevalenza sulla funzione di garanzia, la quale, invece, deve costituire il *proprium* dell'azione di ogni magistratura; il

---

<sup>47</sup> Come precisato dall'art. 3, comma 2, lett. a) e lett. c), n. 1), della legge n. 1 del 2026.

secondo poiché l'*unitarietà di esercizio* delle funzioni mal si concilia con un organo a cui sono affidate attribuzioni ontologicamente distinte e fondate su diversi parametri costituzionali (artt. 100 e 103 Cost.); funzioni, quindi, che dovrebbero essere tenute ben distinte.

Ora, che l'incremento dell'efficienza faccia premio sulla funzione di garanzia per un organo di natura magistratuale e che si affermi il principio di unitarietà nell'esercizio delle funzioni, con conseguente assimilazione della funzione giurisdizionale a quelle di controllo e consultive, già di per sé sembra porsi in una prospettiva di dubbia compatibilità con la tipicità delle funzioni della Corte dei conti fondate sugli artt. 100 e 103 Cost. e, conseguentemente, con il principio della separazione dei poteri.

Inoltre, un'articolazione centrale e periferica che fosse improntata al principio dell'unitarietà delle funzioni sino al punto di immaginare Sezioni uniche, in cui i singoli magistrati “a rotazione” vengono ripartiti «in collegi con provvedimenti del Presidente della Corte»<sup>48</sup>, in riferimento a *tutte* le funzioni, incluse quelle giurisdizionali, potrebbe ritenersi difficilmente conciliabile con le garanzie di indipendenza e soprattutto – a causa della presumibile *sorraposizione/commistione* che si determinerebbe nell'esercizio delle funzioni – pregiudicare l'imparzialità del giudice quale principio alla base dello Stato di diritto e costituzionale.

Tali impressioni si aggiungono a una rapida disamina dei profili critici che emergono nei principali ambiti in cui interviene la delega legislativa.

Sul piano organizzativo viene prefigurata un'articolazione della Corte dei conti basata su un assetto fortemente accentuato e verticistico, capace di rovesciare la struttura che ha caratterizzato la Corte dei conti da oltre trent'anni, a partire dalle leggi n. 19 e n. 20 del 1994.

In particolare, le disposizioni di delega avvalorano un'interpretazione svalutativa dell'articolazione in «Sezioni regionali», in quanto la riforma utilizza ripetutamente il lemma «presidi territoriali»<sup>49</sup>, diversamente da quanto sinora avvenuto nella legislazione intervenuta in materia. La terminologia impiegata costituisce indice sintomatico di un possibile superamento dell'ambito territoriale regionale nell'articolazione della Corte dei conti e, in ogni caso, potrebbe suscitare il dubbio che la (sinora ritenuta necessaria) suddivisione in Sezioni *regionali* non costituisca più limite per il legislatore delegato.

In effetti, anche per questo profilo pericolosamente “aperta”, la delega lascia ipotizzare soluzioni organizzative in cui non è affatto scontato che i rinnovati «presidi territoriali» coincidano con i territori regionali. Qualora il legislatore delegato seguisse tali suggestioni, non ritenendosi, cioè, vincolato a mantenere l'articolazione in Sezioni regionali, potrebbero prodursi incisive ricadute sull'esercizio delle funzioni della Corte dei conti, anche in ragione dell'ampliamento del controllo preventivo di legittimità e

<sup>48</sup> Per utilizzare la locuzione dell'art. 3, comma 2, lett. a) e lett. c), n. 1), della legge n. 1 del 2026.

<sup>49</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. c), n. 2), e comma 6, della legge n. 1 del 2026.

delle funzioni consultive previsto dalla stessa legge n. 1 del 2026, con notevole incremento dei carichi di lavoro.

È appena il caso di ricordare che, nella scia della riflessione di Francesco Staderini, le riforme legislative e amministrative realizzate da oltre trent'anni hanno individuato nell'articolazione regionale la *dimensione ottimale* per l'esercizio delle funzioni affidate alla Corte dei conti. Infatti, la strutturazione in Sezioni regionali è idonea ad assicurare la prossimità dell'organo ausiliario/magistratuale nei confronti dei territori amministrati, l'efficacia nei controlli sull'impiego delle risorse e il rispetto delle autonomie territoriali quale principio fondamentale nell'assetto pluralistico della Repubblica. È quindi l'articolazione della Corte dei conti su base regionale che ha consentito di contemperare i diversi interessi costituzionalmente rilevanti, in una prospettiva di costante riequilibrio tra controllo di legalità e gestione finanziaria nel contesto della finanza territoriale, secondo quanto postulato dai principi costituzionali.

Tra l'altro, nel momento in cui il legislatore delegante persegue una riorganizzazione della Corte dei conti di impronta fortemente centralistica e verticistica, sceglie contraddirittoriamente di lasciare largo spazio alle fonti di autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano<sup>50</sup>, senza porsi il problema di incentivare l'adeguamento degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione agli innovativi principi introdotti dalla legge di delega. Ciò a fronte di una giurisprudenza costituzionale che, nel periodo più recente, tende invece a sottostimare il rilievo delle suddette norme di attuazione nel necessario adeguamento delle autonomie speciali al controllo di legalità finanziaria affidato all'organo magistratuale da assicurare secondo principi e moduli comuni<sup>51</sup>.

Altro profilo critico è costituito dal ripetuto utilizzo dell'avverbio «*unitariamente*», con riguardo all'esercizio di «funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali», che sembra accomunare funzioni ben distinte e dotate di autonomo fondamento costituzionale<sup>52</sup>. Non può qui non ravvisarsi il pericolo che il preteso esercizio *unitario* delle funzioni (inclusa quella *giurisdizionale*) sconfini nella *commistione*, se non addirittura nella promiscuità, rispetto ad attribuzioni costituzionalmente distinte della Corte dei conti.

Inoltre, lo svolgimento, in maniera unitaria, di *tutte* le funzioni affidate alla magistratura contabile secondo criteri di «*rotazione temporale*» dei singoli magistrati<sup>53</sup> nei collegi di minori dimensioni potrebbe determinare problemi di non secondario momento.

Onde ovviare a tali rischi, è necessario verificare se sia possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni richiamate, sia pure nei limiti del testo della legge di delega.

<sup>50</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. c), della legge n. 1 del 2026.

<sup>51</sup> Cfr., per tutte, sentt. C. cost. n. 60 del 2013; n. 39 e n. 40 del 2014.

<sup>52</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. a) e lett. c), n. 1), della legge n. 1 del 2026 (cors. ns.).

<sup>53</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. f), della legge n. 1 del 2026.

Nel finalizzare la riorganizzazione all'esercizio unitario delle funzioni, sia a livello centrale, sia a livello territoriale, la delega si riferisce a «Sezioni», utilizzando il plurale, di talché le disposizioni non possono essere interpretate nel senso di riferirsi indistintamente alle funzioni di controllo e a quelle giurisdizionali, a meno di non incorrere nel contrasto con gli artt. 100 e 103 Cost. In altri termini: un'articolazione delle Sezioni centrali e delle Sezioni regionali che avesse la pretesa di applicare il principio di *unitarietà* all'esercizio di *tutte* le funzioni incontrerebbe limiti di ordine costituzionale e non sarebbe compatibile con il principio di distinzione tra amministrazione e giurisdizione e con la separazione dei poteri.

Occorrerebbe, quindi, procedere al riordino delle Sezioni «ripartite in collegi», salvaguardando il distinto fondamento costituzionale delle funzioni ad esse affidate (artt. 100 e 103 Cost.) e le garanzie costituzionali del giudice speciale (art. 108 Cost.). Deve essere infatti ricordato che l'indipendenza della Corte dei conti nei confronti del Governo trova esplicita garanzia negli artt. 100, terzo comma, e 108, secondo comma, Cost., il quale prevede che «da legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia». Cogliendo questa prospettiva, nel procedere all'attuazione della delega sembrano però aprirsi ulteriori problemi di ordine costituzionale.

In primo luogo, l'unico criterio direttivo effettivamente espresso dalla legge di delega è ravvisabile, come sopra detto, nell'«*incremento dell'efficienza*»<sup>54</sup> e nel riordino organizzativo e funzionale in relazione agli «*effettivi carichi di lavoro* di ciascuna sede e di ciascun magistrato»<sup>55</sup>. Pertanto, decreti legislativi che prevedessero un'articolazione delle «Sezioni ripartite in collegi», per riprendere l'espressione utilizzata dalle disposizioni di delega, che *non* incrementasse l'efficienza si porrebbero in contrasto con l'art. 3, comma 1, della stessa legge di delega. Ma come valutare tale risultato per evitare che l'intervento del legislatore delegato si ponga in contrasto con la norma interposta, così violando l'art. 76 Cost.? Si tratta, infatti, come sopra cennato, di un criterio difficilmente predicabile per un organo di natura magistratuale, a cui sono affidate, tra l'altro, funzioni *propriamente* giurisdizionali.

In secondo luogo, la riorganizzazione delle «Sezioni ripartite in collegi» è demandata a «*provvedimenti del Presidente della Corte*», come ripetutamente previsto<sup>56</sup>, disponendo altresì, la delega, che «il consiglio di presidenza della Corte applica i magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro»<sup>57</sup>. Per quest'ultimo profilo, l'applicazione dei magistrati dovrà essere effettuata sulla base di criteri ben determinati per non incorrere nella violazione delle garanzie costituzionali di inamovibilità valevoli per ogni magistrato e pubblico ministero.

<sup>54</sup> Cfr. l'art. 3, comma 1, della legge n. 1 del 2026 (cors. ns.).

<sup>55</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. c), n. 2) e n. 3), e comma 6, della legge n. 1 del 2026 (cors. ns.).

<sup>56</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. a) e lett. c), n. 1), della legge n. 1 del 2026 (cors. ns.).

<sup>57</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. c), n. 3), e comma 6, della legge n. 1 del 2026.

Ai «provvedimenti del Presidente della Corte», invece, l'art. 3, comma 2, lett. a) e lett. c), n. 1), della legge n. 1 del 2026 sembra riservare la *composizione* dei collegi, secondo «un criterio di rotazione temporale» per l'esercizio di «tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato» il singolo magistrato<sup>58</sup>.

Sul punto, la delega solleva dubbi di legittimità costituzionale in ordine al rispetto del principio del giudice naturale preconstituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.), in quanto tale metodo di composizione dei collegi sembra applicarsi anche alla *funzione giurisdizionale*.

Più in generale, ci si potrebbe interrogare sulla compatibilità dell'ampio rinvio operato ai provvedimenti del Presidente per la composizione dei collegi con la riserva di legge posta dall'art. 108, secondo comma, Cost. Tale riserva di legge, infatti, non ha un contenuto soltanto organizzatorio, ma è rivolta, con principi di portata generale, ad assicurare le garanzie di indipendenza interna di ogni giudice<sup>59</sup>, in uno con il principio del giudice naturale. Mentre sul piano esterno essa inibisce il Governo dall'intervenire riservando soltanto alla legge la disciplina dei principi organizzativi delle giurisdizioni speciali, la stessa riserva di legge, sul piano interno, opera come limite alla potestà di autorganizzazione e di normazione dell'organo di autogoverno e ai poteri del Presidente della Corte dei conti. In altri termini, l'art. 25, primo comma, Cost. e la riserva di legge prevista dall'art. 108, secondo comma, Cost. impongono alla fonte primaria di dettare un contenuto regolativo minimo sul piano organizzativo e funzionale affinché siano preservate le garanzie costituzionali di indipendenza, limitando i poteri discrezionali del Presidente.

Altre ragioni di perplessità sono suscite dalle previsioni di cui all'art. 3, comma 2, lett. f) e g), della legge n. 1 del 2026, le quali, rispettivamente, prevedono che «ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato, prevedendo il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti» e che nelle procedure di «accesso alla carriera della magistratura contabile, anche requirente» siano introdotte «prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria».

Quanto alla prima disposizione, che introduce la distinzione tra le funzioni, potrebbero porsi problemi quanto ai passaggi tra controllo e giurisdizione all'interno della stessa Sezione. Soprattutto nei collegi di minori dimensioni potrebbe non essere garantita la funzionalità dell'organo.

Quanto, invece, all'introduzione delle «prove psicoattitudinali» per l'«accesso alla carriera», la norma, evocando tutti i profili critici oggetto di discussione per l'accesso alla magistratura ordinaria, avrebbe dovuto essere quantomeno “rinforzata” con principi e criteri direttivi idonei a orientare le scelte riformatrici.

<sup>58</sup> Così, l'art. 3, comma 2, lett. f), della legge n. 1 del 2026.

<sup>59</sup> Al riguardo, cfr. F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1994, pp. 44 ss.

Del tutto priva di principi e criteri, poi, appare la disposizione di delega dell'art. 3, comma 2, lett. m), della legge n. 1 del 2026, relativa all'ampliamento della «tipologia dei giudizi a istanza di parte ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile», nonostante si tratti di una norma che potrà incidere profondamente sul processo contabile.

Infine, per quanto riguarda le funzioni requirenti, la riforma è improntata a un significativo accentramento organizzativo e funzionale basato sui seguenti presupposti: a) incisivi poteri di coordinamento affidati al procuratore generale sull'attività delle procure<sup>60</sup>; b) riorganizzazione in «procure territoriali» (e non più «regionali»), «rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale»<sup>61</sup>.

In realtà, i poteri di coordinamento del procuratore generale, lunghi dal caratterizzarsi come attività di carattere cooperativo in favore delle procure territoriali, sembrano piuttosto trasmodare in un rapporto di gerarchia, almeno per quanto riguarda il potere di avocazione del singolo fascicolo in caso «di inerzia dell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento»<sup>62</sup>. Se a ciò si aggiungono la previsione dello svolgimento congiunto di atti processuali, «in caso di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o novità delle questioni», e la facoltà del procuratore generale di «affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio di procura generale»<sup>63</sup>, si avrà la misura del grado di ingerenza a cui possono spingersi i poteri del procuratore generale quale riflesso di un evidente rapporto di sovra-ordinazione di impronta gerarchica, costituzionalmente incompatibile con una magistratura.

Tali orientamenti appaiono di ancor più dubbia conformità ai principi costituzionali alla luce dell'accentuazione della *distinzione* tra procura generale e procure territoriali, evidentemente finalizzata a *subordinare* le seconde alla prima. In particolare, la già richiamata disposizione secondo la quale le «procure territoriali» sono «rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, *preposto* all'ufficio»<sup>64</sup> sembra indebolire il principio di unitarietà dell'ufficio del pubblico ministero contabile, sinora desumibile dalle norme che attribuiscono ai titolari degli uffici la comune funzione di rappresentare «presso la Corte il pubblico ministero»<sup>65</sup>, quale peculiarità della magistratura contabile, per la quale non è sinora prevista una «preposizione» dei titolari degli uffici del pubblico ministero, bensì soltanto l'esercizio di «funzioni direttive» nelle procure regionali<sup>66</sup>.

<sup>60</sup> Cfr. l'art. 3, comma 2, lett. b) ed e), della legge n. 1 del 2026.

<sup>61</sup> Art. 3, comma 2, lett. d), della legge n. 1 del 2026.

<sup>62</sup> Art. 3, comma 2, lett. e), n. 2), della legge n. 1 del 2026.

<sup>63</sup> Art. 3, comma 2, lett. e), n. 3), della legge n. 1 del 2026.

<sup>64</sup> Art. 3, comma 2, lett. d), della legge n. 1 del 2026 (cors. ns.).

<sup>65</sup> Cfr. l'art. 1 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

<sup>66</sup> Cfr. l'art. 12, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174.

Più in generale, la riforma delineata dalla delega è connotata da un forte accentramento dell’organizzazione e delle funzioni, ed è basata, almeno per alcuni aspetti, sulla modifica in senso gerarchico dei rapporti tra uffici centrali e uffici territoriali. Ciò solleva non pochi dubbi di costituzionalità in riferimento all’art. 108 Cost. e agli altri principi costituzionali sulla giurisdizione che consentono una distinzione *soltanto funzionale* tra gli uffici giudiziari.

In definitiva, la delega in esame si caratterizza per i seguenti criteri direttivi: incremento dell’efficienza; riequilibrio dei carichi di lavoro, con espressa «priorità» per lo «svolgimento delle funzioni consultive e di controllo»<sup>67</sup>; ripetuti richiami al potenziamento dell’ausilio consultivo; principi ispirati all’elasticità e alla duttilità organizzativa, comunque nel senso dell’accentramento e della “verticalizzazione”. L’impressione conclusiva è quella di trovarsi, almeno per taluni profili critici sopra presi in esame, di fronte a disposizioni deleganti più consone a principi di riordino organizzativo e funzionale di amministrazioni pubbliche o di organismi ausiliario/consultivi che a quelli propri di una magistratura.

La legge n. 1 del 2026 sembra quindi confermare che una cultura estremizzata dell’amministrazione di “risultato”, intesa in una prospettiva meramente *performativa*, allo scopo di accelerare i processi decisionali attenua il controllo di legalità del giudice in forza del risultato da conseguire “incorporato” nel parametro legislativo, previa verifica in sede esecutiva del risultato stesso. In tal modo, però, una volta estromessa la Corte dei conti a seguito della riduzione dell’area del danno erariale, potrebbe diventare più ampio e incisivo il sindacato del giudice comune, a seguito della riduzione dei controlli e delle garanzie del procedimento amministrativo sempre più conformato dai principi del “risultato” e della “fiducia”, con l’effetto, per eterogenesi dei fini, di rendere giustiziable scelte fino ad oggi insindacabili perché riservate al merito dell’azione amministrativa, e, quindi, di spostare ulteriormente l’asse della legalità dalla legislazione alla giurisdizione.

---

<sup>67</sup> Art. 3, comma 2, lett. c), n. 2), della legge n. 1 del 2026.