

RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI

La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026).*

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. Le novità introdotte dalla legge 1/2026. 2.1 Il primo gruppo di norme: colpa grave e responsabilità. 2.2 Il secondo gruppo di norme: controllo preventivo e funzione consultiva. 2.3 Il terzo gruppo di norme: materie varie. 2.4 Il quarto gruppo di norme: la delega al Governo. 3. Considerazioni conclusive.

DI LUIGI CASO

ABSTRACT: Con il presente articolo, l'Autore propone una ricostruzione dei punti salienti della recentissima riforma (L. n. 1/2026) sul funzionamento della Corte dei conti e in materia di responsabilità amministrativa e per danno erariale.

In particolare, le novità introdotte vengono analizzate attraverso una suddivisione in quattro gruppi.

Un primo gruppo riguarda la definizione del concetto di "colpa grave", la decorrenza del termine prescrizione quinquennale per l'esercizio dell'azione di responsabilità erariale, la determinazione della quota-parte di danno al cui risarcimento deve essere condannato l'autore dello stesso, la c.d. "scriminante politica", l'introduzione di due ipotesi di responsabilità sanzionatoria.

Un secondo gruppo ha ad oggetto le disposizioni che prevedono un allargamento degli ambiti di esercizio del controllo preventivo e della funzione consultiva. L'Autore, al riguardo, si sofferma sulle norme in tema di controllo preventivo di legittimità e di attività consultiva introdotte dalla legge 1/2026.

Un terzo gruppo di norme riguarda argomenti solo incidentalmente inerenti la materia oggetto della legge 1/2026.

Infine, a caratterizzare l'ultimo gruppo, è una lunga e complessa norma di delega (art. 3) - riguardante la disciplina ordinamentale della magistratura contabile, la disciplina procedurale e processuale delle relative funzioni di controllo e giurisdizionale e, infine, l'organizzazione degli uffici centrali e territoriali della Corte - che, come bene evidenziato dall'Autore, lascia spazio a dubbi di conformità della delega rispetto all'art. 76 Cost.

ABSTRACT: *The article concerns the recent reform (L. n. 1/2026) regarding the Italian Supreme Audit Institution's functioning and organization, the administrative responsibility and the liability of the State Treasury.*

The Author has divided the new regulations into four groups. The first concerns the responsibility, the second regards the preventive control over the legitimacy of Government measures and the consultative functions, the third group refers to incidental topics related to the reform. Lastly, the fourth group concerns the delegation of legislative functions to the Government, in relation to the matter of Italian Supreme Audit Institution's functioning and organization.

* L'articolo costituisce estratto del volume di prossima pubblicazione di L. CASO; "La Corte dei conti. Storia, missione e prospettive della più antica magistratura italiana" LUISS UNIVERSITY PRESS, 2026.

1. Introduzione.

Negli ultimi giorni del 2025, il Parlamento ha approvato la legge n. 1 del 7 gennaio 2026, 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”. La nuova legge riforma sia le funzioni della Corte dei conti - intervenendo sulla disciplina sostanziale e processuale della giurisdizione di responsabilità nonché sulla funzione consultiva e di controllo (quest’ultima notevolmente ampliata, seppure al fine dichiarato di ridurre lo spazio della giurisdizione di responsabilità) - sia l’organizzazione della Corte stessa, prevedendo una delega per unificare gli uffici giurisdizionali e di controllo nonché riformare in senso verticistico quelli requirenti.

Obiettivo dichiarato della legge, già perseguito senza successo nel corso della precedente legislatura, è quello di “superare in via definitiva il problema – vero o falso che sia, enfaticizzato o meno – della “firmite” (o “fuga dalla firma”)” attraverso l’attribuzione alla “Corte dei conti (di) un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell’articolata gestione delle risorse pubbliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale”⁽¹⁾. Al netto delle ovvie considerazioni che tali propositi non possono non suscitare (circa l’opportunità che il Parlamento, prima di utilizzare lo strumento normativo, accerti la sussistenza o meno del fenomeno su cui intende legiferare, comprenda l’inconciliabilità tra la natura necessariamente terza di una magistratura e il ruolo di “assistenza” che le si vuole attribuire e tenga ben presente l’indicazione della Cassazione⁽²⁾, secondo la quale “nel sistema costituzionale non vi è potere senza responsabilità”), è opportuno procedere ad una rapida analisi della citata legge per poi verificarne la rispondenza sia al tessuto ordinamentale sia agli stessi obiettivi perseguiti⁽³⁾.

2. Le novità introdotte dalla legge 1/2026.

Per comodità di lettura, si possono raggruppare le modifiche introdotte con la legge 1/2026 in quattro distinti gruppi.

2.1 Il primo gruppo di norme: colpa grave e responsabilità.

In primo luogo, appare opportuno esaminare le disposizioni (applicabili, ai sensi dell’art. 6, “ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della ... legge”) che incidono direttamente sulla normativa, sostanziale e processuale, della responsabilità erariale. A tal proposito, occorre interrogarsi circa l’applicabilità delle norme introdotte con la legge 1/2026 anche ai procedimenti di controllo non definiti alla data di entrata in vigore della legge stessa. Seppure l’uso del termine “procedimenti” potrebbe far propendere per un’interpretazione estensiva, il riferimento successivo alla definizione delle pendenze “con sentenza passata in giudicato” impone di limitare la portata della norma transitoria ai soli procedimenti giurisdizionali.

L’art. 1 della legge si apre con la definizione di colpa grave; viene, infatti, introdotto un nuovo periodo del comma 1 dell’art.1 della legge 20/1994, che recita «Costituisce

1 Relazione illustrativa alla proposta di legge 1621 presentata il 19 dicembre 2023 alla Camera dei Deputati.

2 Cass., SS.UU., n. 2370 del 25 gennaio 2023 in *Riv. C. conti*, 2023, fasc. 1, pag. 206 con nota di V. ZUCCARI, *La responsabilità dei magistrati per danno da disservizio: limiti al sindacato della Corte dei conti*.

3 Per una compiuta analisi delle problematiche emerse nel corso dell’esame parlamentare della riforma, si vedano le due delibere (delibera n. 3/2024/CONS del 28 ottobre 2024 e delibera n. 4/2025/CONS del 9 giugno 2025, entrambe su www.corteconti.it.) con le quali le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno reso il parere ex art. 1 del Regio decreto-legge 9 febbraio 1939, n. 273 sulla proposta di legge (AC 1621 c AS 1457).

colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza».

L'intenzione di definire normativamente il perimetro della colpa grave è senza dubbio lodevole. Pur tuttavia, non può nascondersi la perplessità che sorge nel constatare che, solo pochi anni prima, il medesimo Legislatore aveva licenziato un'altra norma (l'art. 2, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, che reca il nuovo Codice dei contratti pubblici), avente il medesimo oggetto ed intendimento. Lo stupore aumenta laddove si prenda atto che, nonostante l'identità di *ratio* ed oggetto, le due norme differiscono radicalmente. Difatti, il citato comma 3 dell'art. 2 del Codice dei contratti, definisce il perimetro della colpa grave nei seguenti termini: «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».

Nella relazione illustrativa al nuovo Codice dei contratti pubblici si chiarisce che la scelta di definire normativamente il perimetro della colpa grave era nata dall'esigenza di rendere meno labile il confine tra questa e colpa lieve e, dunque, eliminare il più possibile incertezze interpretative. In effetti, a seguito dell'introduzione della limitazione della responsabilità erariale alle sole condotte connotate da colpa grave (con d.l. n. 543 del 1996, convertito con legge n. 639 del 1996), la giurisprudenza contabile ha cercato a più riprese di ricercare nelle condotte attive e omissive del responsabile i tratti distintivi della gravità della colpa, aderendo in un primo momento a un modello più penalistico (per il quale è grave la condotta connotata dalla prevedibilità dell'evento dannoso e da un comportamento improntato alla massima negligenza e imprudenza) ovvero, in seguito, a un modello di stampo civilistico (facendo riferimento alla violazione dei doveri di comportamento che anche il tipo umano medio intende come tali). La difficoltà di individuare criteri generali e astratti univoci per definire la colpa grave e differenziarla da quella lieve dipende dalla sua assoluta relatività: la gravità o meno di una condotta non può mai prescindere, infatti, dalla considerazione di una molteplicità di elementi, soggettivi ed oggettivi, desumibili, volta per volta, dal caso concreto. Ed è proprio sulla base di quest'ultima considerazione che la più evoluta giurisprudenza contabile si è attestata, più recentemente, su una concezione essenzialmente normativa del giudizio in ordine alla sussistenza della colpa grave, che impone sostanzialmente al giudice una doppia valutazione: in primo luogo, individuare il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare che esprime in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della condotta (diligente, perita e prudente) sulla quale il Legislatore ha riposto affidamento per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze negative per l'Erario; definito così il parametro oggettivo di riferimento, occorre accertare il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista in ragione delle condizioni concrete della gestione⁽⁴⁾.

Conseguentemente, il (reiterato) tentativo del Legislatore di definire la colpa grave è senza dubbio opportuno. Quel che meravaglia è l'introduzione di due diverse definizioni del medesimo concetto da parte dello stesso Legislatore nell'arco di meno di tre anni (aumentando così l'ipertrofia normativa che costituisce la vera causa della

4 Corte conti, Sez. II app., n. 662/2014 in www.corteconti.it.

burocrazia difensiva che il Legislatore afferma di voler debellare).

Di fronte all'evidente contraddittorietà tra le due norme, l'interprete è tentato di limitare l'ambito di applicazione di quella contenuta nel Codice dei contratti pubblici esclusivamente alle condotte omissive o commissive poste in essere dai soggetti coinvolti nell'attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione di tali contratti, riservando a quella introdotta dalla legge 1/2026 il compito di definire la colpa grave causativa di tutte le altre ipotesi di danno erariale. Tale strada, però appare difficilmente percorribile.

In primo luogo, la pur indiscutibile peculiarità della materia dei contratti pubblici non appare tale da giustificare, ai sensi dell'art. 3 Cost., una definizione di colpa grave diversa da quella operante nelle altre ipotesi di danno erariale.

Ma, prim'ancora, osta ad una simile tesi la semplice considerazione della portata più vasta ed omnicomprensiva della disciplina prevista nel Codice dei contratti rispetto a quella introdotta con la legge 1/2026. La norma introdotta nel Codice dei contratti, infatti, non solo appare più chiara ma è idonea a disciplinare sia le ipotesi di danno erariale conseguenti all'errato esercizio dell'attività provvedimentale sia quelle conseguenti alle attività meramente materiali. Difatti, ai sensi di tale norma, costituisce comportamento idoneo a realizzare un danno erariale non solo la colposa violazione delle norme poste a presidio di un determinato settore ma anche la violazione delle norme di prudenza, perizia e diligenza ovvero l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa. Al contrario, la disposizione da ultimo introdotta con la legge 1/2026, in quanto modellata sulla falsariga dell'art. 2, comma 3 della legge 117 del 1988 (che disciplina la ben diversa materia della responsabilità civile dei magistrati), ha un campo di azione limitato ai soli danni conseguenti all'attività provvedimentale dei pubblici dipendenti ma assolutamente inapplicabile ai danni realizzati con condotte materiali (siano esse commissive od omissive). Ne consegue, quindi, che mentre nel settore dei contratti verranno risarciti anche i danni conseguenti ad una condotta materiale gravemente colposa (quali, ad esempio, quelli derivanti dall'incauto utilizzo dei macchinari presenti in un cantiere che ne abbia comportato il danneggiamento), tali danni resteranno assolutamente non risarciti laddove prodotti in ambiti diversi (se, dunque, il custode di un museo dovesse incautamente appiccare il fuoco ad un tendaggio, violando con colpa grave le norme sul divieto di fumo in taluni locali, i danni alle opere d'arte conseguenti a tale condotta, non consistendo questa nella "violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, (nel) travisamento del fatto, (nell') affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o (nella) negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento", non potranno formare oggetto di richiesta risarcitoria da parte della Procura erariale).

Oltre ad avere una migliore portata applicativa, la norma introdotta dal Codice dei contratti offre all'amministrazione una particolare opportunità (già sussistente nei fatti ma mai declinata con tale chiarezza all'interno di una norma) di limitare notevolmente le ipotesi di responsabilità erariale per colpa grave. Infatti, la disposizione prevede che «costituisce colpa grave la violazione (anche) ... degli auto-vincoli amministrativi»; se ne può arguire che la fedele e pedissequa osservanza di tali auto-vincoli potrebbe costituire un serissimo indizio di assenza di colpa (o, quanto meno, di assenza di colpa grave) in capo al soggetto cui si riferisce l'azione o l'omissione causativa del danno. Com'è noto, in limitatissime ipotesi l'ordinamento pone a carico dei soggetti responsabili di attività potenzialmente pericolose, perché astrattamente idonee a causare illeciti civili o addirittura penali, l'obbligo di adottare specifiche misure preventive: emblematiche in tal senso sono le disposizioni dettate dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 («Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società

e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300») e dal decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 («Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro»). Tali disposizioni prevedono l'obbligo in capo ai responsabili dei relativi settori di adottare modelli di organizzazione e di gestione idonei a prevenire determinati eventi. L'adozione di tali modelli e il rispetto di quanto dai medesimi prescritto può valere come esimente delle relative responsabilità. Pur in assenza di simili obblighi, le amministrazioni ben potrebbero, per una serie di attività potenzialmente causative di danno erariale, predisporre modelli organizzativi idonei a ridurre considerevolmente l'area di rischio di una simile evenienza; in ogni caso, il rispetto da parte del soggetto delle regole poste da tali auto-vincoli ben potrebbe costituire un elemento scriminante della responsabilità da colpa grave. L'adozione di una simile prassi, inoltre, segnerebbe il passaggio da un modello normativo di tipo risarcitorio-repressivo ad uno di tipo preventivo, idoneo a limitare il ricorso alla «burocrazia difensiva».

Su un punto, però, le due norme coincidono: entrambe, infatti, si chiudono con un'ulteriore disposizione («Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti») che, pur non avendo natura definitoria, ha lo scopo di fornire all'interprete un ausilio concreto alla difficile definizione delle ipotesi di colpa grave attraverso l'analisi casistica dei precedenti giurisprudenziali ovvero dei pareri delle autorità competenti. Laddove si riferisce ai precedenti giurisprudenziali ovvero ai pareri resi dalla Corte dei conti, la disposizione appare coerente con una visione unitaria delle numerose funzioni della Corte stessa (giurisdizionale, requirente, di controllo, referente e consultiva), sicché è corretto ritenere che un comportamento conforme a quanto stabilito dalla medesima Corte non possa essere considerato connotato da colpa grave. A tal proposito, si rileva che la norma non prevede espressamente alcun effetto scriminante in caso di comportamento conforme a precedenti consolidati ricavabili da delibere rese dalla Corte dei conti nell'esercizio dell'attività di controllo. La questione è di non facile interpretazione: se da un lato, la natura eccezionale della norma ne consiglia un'interpretazione letterale, dall'altro, è difficile - per le ragioni appena esposte - ritenere gravemente colposa la condotta di chi si sia conformato agli indirizzi ricavabili dai provvedimenti emessi dalla Corte dei conti in sede di controllo. Meno facile è l'interpretazione della norma laddove fa riferimento ai «pareri delle (non meglio specificate) autorità competenti». In altri termini, spetterà alla Corte dei conti, in sede di giudizio di responsabilità, valutare se l'autorità che ha emesso il parere avesse quella competenza tale da generare un serio affidamento da parte dell'autore del danno.

Dopo aver definito il concetto di colpa grave, il Legislatore individua una serie di fattispecie (conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche; conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria) per i quali limita la responsabilità erariale ai soli casi di danni connotati da dolo. La legittimità costituzionale di una simile limitazione di responsabilità per queste sole fattispecie può senza dubbio costituire oggetto di approfondimento; pur tuttavia, la natura stessa dei descritti procedimenti, caratterizzati da reciproche concessioni tra le parti (*aliquid datum, aliquid retentum*) giustificati dall'aleatorietà dell'esito di un possibile giudizio, può costituire un valido motivo per motivare una simile deviazione dalla regola della responsabilità per colpa grave.

Maggiori dubbi sorgono con riferimento all'innovazione introdotta in tema di decorrenza del termine prescrizione quinquennale per l'esercizio dell'azione di respon-

sabilità erariale. Finora, la norma prevedeva che “il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta”. In seguito alla novella, la decorrenza della prescrizione diviene indipendente dalla data in cui l'amministrazione è venuta a conoscenza del danno, fatti salvi i casi di suo occultamento doloso che, però, la medesima legge circostanzia con precisione, limitandolo ai casi di occultamento “realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione”. La norma appare in contrasto con il noto principio secondo il quale *contra non valentem agere non currit praescriptio*, in quanto addossa all'amministrazione le conseguenze del decorso dei termini di prescrizione per ottenere il risarcimento di un danno di cui essa, però, ignorava l'esistenza. Pur tuttavia, la stessa, oltre a ribadire in parte quanto già previsto nella precedente formulazione, ha una portata applicativa abbastanza ridotta. In primo luogo, posto che i danneggiamenti dolosi sono pressoché quasi sempre accompagnati da un'attività materiale di occultamento del danno, la prescrizione – di norma – decorrerà dalla data del fatto nei (rari) casi di danneggiamento doloso seguito da occultamento doloso tramite omissione ovvero di danneggiamento gravemente colposo non seguito da attività di occultamento. La sussistenza della prima categoria è abbastanza rara anche perché la consapevolezza della condotta dolosa rende normalmente obbligatoria la denuncia, in ragione degli ordinari obblighi (di servizio o contrattuali) che legano l'autore del danno all'amministrazione danneggiata (e che, dopo tale novella, dovrebbero essere opportunamente implementati dalla PA). All'interno della seconda categoria, occorrerà distinguere i casi in cui l'autore è consapevole del danno causato da quelli in cui egli ne è addirittura ignaro. Nel primo caso, egli avrà – normalmente – l'obbligo di denunciare il danno in ragione dei propri obblighi di servizio (ovvero di specifiche disposizioni contrattuali se, estraneo alla PA, è stato inserito nel maneggio del patrimonio pubblico). La portata applicativa della norma, dunque, sarà presumibilmente limitata ai soli casi in cui l'autore è inconsapevole del danno posto in essere con colpa grave. In ogni caso, la sussistenza della prescrizione dovrà essere non solo eccepita dall'autore del danno ma dallo stesso anche rigorosamente provata, con riferimento sia alla data in cui il danno si è verificato sia all'assenza degli altri presupposti previsti dalla nuova legge.

Di maggior impatto sono due innovazioni introdotte dalla medesima legge 1/2026 in tema di determinazione della quota-parte di danno al cui risarcimento deve essere condannato l'autore dello stesso.

Lo strumento sul quale incide (snaturandolo) il Legislatore è il c.d. “potere riduttivo dell'addebito” in forza del quale il giudice contabile può determinare l'addebito a carico del pubblico amministratore, funzionario o agente sottoposto alla sua giurisdizione in una misura inferiore rispetto all'entità del danno cagionato all'erario. Com'è noto, l'art. 52, ultimo comma del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 stabilisce, infatti, che la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto; il comma 1-bis, aggiunto all'art. 1 della legge 20/1994 dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, nello stabilire che nel giudizio di responsabilità deve tenersi conto dei vantaggi⁵ comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata, ha precisato che tale valutazione

5 Il vantaggio comunque ottenuto dall'amministrazione pubblica o dalla “comunità amministrata” si distingue dal potere riduttivo perché non riduce la quantificazione del danno ma è un parametro proprio per giungere a tale quantificazione. In altre parole, si può dire che il primo opera sul risultato scaturito dall'eventuale considerazione del secondo. Quindi il potere riduttivo determina il danno risarcibile, il vantaggio è un elemento per l'individuazione del danno economico. In termini processuali ciò significa che l'acquisizione di un vantaggio pari al danno contestato farebbe, comunque, venir meno la possibilità stessa di affermare la responsabilità del convenuto, per mancanza di uno degli elementi costitutivi della responsabilità: un danno risarcibile.

è operata “fermo restando il potere di riduzione”. Grazie al cosiddetto potere di riduzione, il giudice contabile può tener conto, nella concreta determinazione dell’addebito a carico del responsabile, di circostanze varie che di regola non hanno rilievo alcuno nel campo della responsabilità civile di diritto comune. Si tratta, quindi, di un potere sostanzialmente equitativo, che obbedisce al motivo ispiratore di distribuire il peso del danno tra l’agente responsabile e la stessa amministrazione danneggiata in base a criteri di giustizia, e in base a un principio di proporzionalità dell’addebito con il grado di riprovevolezza della condotta dell’agente pubblico⁽⁶⁾. Le circostanze che danno luogo all’applicazione del cosiddetto potere riduttivo sono le più svariate e possono riguardare sia condizioni e qualità personali del responsabile, come ad esempio il reddito⁽⁷⁾, le condizioni di salute o i precedenti di servizio⁽⁸⁾, sia situazioni oggettive, come nel caso del fatto dannoso dovuto a una prassi illegittima⁽⁹⁾, l’esistenza della quale, ovviamente, non esclude la responsabilità dell’agente pubblico che vi si sia uniformato ma giustifica la riduzione del *quantum* del danno che è chiamato a risarcire. Spesso costituiscono motivo di applicazione del cosiddetto potere riduttivo le difficoltà organizzative in cui l’agente pubblico si sia trovato a operare o i mutamenti, o la particolare gravosità, delle situazioni lavorative o ambientali⁽¹⁰⁾. Altro motivo di riduzione dell’addebito è spesso ravvisato dalla giurisprudenza nell’esistenza di responsabilità concorrenti nella produzione del danno di funzionari ed impiegati non convenuti in giudizio, ovvero di terzi estranei all’amministrazione danneggiata e perciò non sottoposti alla giurisdizione di responsabilità amministrativa⁽¹¹⁾.

La legge 1/2026 introduce all’art. 1, un nuovo comma 1-octies, in base alla quale “salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell’anno di inizio della condotta lesiva causa dell’evento o nell’anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell’indennità percepiti per il servizio reso all’amministrazione o per la funzione o l’ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio”. La norma deve essere letta in combinato disposto con la modifica del comma 1-bis dell’art. 1 della legge 20 del 1994, che sostituisce le parole: «fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto» con le parole «fermi restando il potere di riduzione e l’obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell’eventuale concorso dell’amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e”. Se ne deve dedurre che il Legislatore ha voluto sdoppiare il potere di riduzione dell’addebito, rendendolo obbligatorio nelle ipotesi di danno cagionato con colpa grave e di insussistenza di illecito arricchimento, con l’applicazione del doppio limite (30% del danno e due annualità di stipendio) e mantenendolo facoltativo ed officioso negli altri casi. Sul punto, però, occorre ricordare la consolidata giurisprudenza della Corte dei conti che, tranne rare eccezioni, ha sempre escluso l’azionabilità del potere riduttivo

6 C. conti, sez. giur. Toscana, 11 aprile 2000, n. 630, in *Riv. Corte Conti*, fasc. 2, 2000, pp. 125-132.

7 C. conti, sez. III app. 14 maggio 1998, n. 132/A in *Riv. Corte Conti*, fasc. 4, 1998, pp. 86-87.

8 C. conti, sez. II app. 23 marzo 1990 n. 78 in *Riv. Corte Conti*, fasc. 1, 1990, p. 76.

9 C. conti, sez. II app. 3 febbraio 1998, n. 31/A in *Riv. Corte Conti*, fasc. 2, 1998, p. 73.

10 C. conti, sez. II app. 9 agosto 1996, n. 88/A in *Riv. Corte Conti*, fasc. 6, 1996, pp. 107-108.

11 C. conti, SSRR., 20 marzo 1997, n. 33/A in *Riv. Corte Conti*, fasc. 4, 1997, p. 104.

in ipotesi di comportamenti dolosi⁽¹²⁾. Inoltre, la norma impone di valutare sempre, ai fini della determinazione del danno, l'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo; in tal modo, tale elemento, che veniva valutato all'interno della riduzione dell'addebito (in applicazione del principio di cui all'art. 1227 c.c.), transita, per volontà del Legislatore, tra gli elementi determinativi del danno, da valutare prima dell'esercizio del potere riduttivo.

È evidente che siamo al cospetto di una norma di ampia deresponsabilizzazione del dipendente pubblico che riduce (sfiorando l'azzeramento) ogni effetto deterrente della responsabilità erariale e pone dubbi di conformità con i valori di cui agli articoli 54 e 97 Cost. (quale buon andamento ed efficienza può assicurare un dipendente che sa che il 70% dei danni che produrrà con grave negligenza saranno sopportati da quegli stessi cittadini che ha giurato di servire con rispetto ed onore?). Il giudizio non positivo su tale norma aumenta se la si guarda in chiave prospettica perché un simile approccio non potrà certo favorire percorsi formativi meritocratici, unica via per migliorare le *performance* della nostra amministrazione e favorire l'avanzamento in carriera dei dipendenti capaci e meritevoli.

È parimenti evidente l'improprio richiamo all'istituto della riduzione dell'addebito, atteso che nella descritta disposizione si prevede una riduzione automatica del *quantum* del risarcimento in assenza di qualsiasi valutazione di tipo equitativo che tenga conto dei principi di proporzionalità dell'addebito con il grado di riprovevolezza della condotta dell'agente pubblico, sulla scorta di valutazioni in ordine alle condizioni o qualità personali del responsabile ovvero ad elementi oggettivi inerenti l'illecito erariale in oggetto. Più correttamente, deve parlarsi di una norma che (similmente a quanto accade per la responsabilità sanitaria) impone un massimale all'importo dovuto dal dipendente per risarcire il danno erariale, modulato su un duplice registro (una percentuale del danno e un multiplo dello stipendio).

Sul punto, occorre ricordare che la responsabilità erariale è di tipo risarcitorio-recuperatorio; le – per fortuna rare – ipotesi sanzionatorie⁽¹³⁾ rappresentano casi eccezionali che si giustappongono alla regola risarcitoria e la cui cognizione è affidata alla Corte dei conti per ragioni non tanto di economia processuale quanto di prossimità con i suoi compiti istituzionali ma che non possono in alcun modo modificare la natura della responsabilità erariale. Se da un lato, occorre prendere atto che la predeterminazione del *quantum* (30%) di danno al cui risarcimento può essere condannato l'autore rientra nella disponibilità del Legislatore che esercita la propria discrezionalità politica nell'addossare alla collettività la quota di danno (70%) di cui non ritiene di chiedere il risarcimento, dall'altro, occorre evidenziare come la previsione di un massimale di danno risarcibile, sganciata dalla valutazione dello stesso e ancorata ad un duplice parametro, uno dei quali (la retribuzione lorda ovvero il corrispettivo o l'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti) assolutamente estraneo al danno stesso, rischi di snaturare completamente la funzione del giudizio di responsabilità erariale, spostandola dal terreno del risarci-

12 *Ex multis*, C. conti, sez. II app., 15 settembre 2021, n. 325; C. conti, sez. I app., 31 ottobre 2017, n. 432; C. conti, sez. I app., 20 settembre 2017, n. 354; C. conti, sez. I app., 8 settembre 2017, n. 314, tutte in www.corteconti.it; *contra*, nel senso di riconoscere possibilità di riduzione dell'addebito anche in presenza di danni cagionati con condotte dolose, si vedano C. conti, sez. I, 10 marzo 1997, n. 26/A, in *Riv. C. conti*, 1997, f. 2, 98; C. conti, sez. Liguria, 9 giugno 1998, n. 265, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 4, 98.

13 *Ex multis* l'art. 53, comma 7, e 7-bis, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; l'art. 30, comma 15, l. 27 dicembre 2002, n. 289; l'art. 3, comma 44, l. 24 dicembre 2007, n. 244; art. 20, comma 12, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111, che introduce un comma 111-ter all'articolo 1, l. 13 dicembre 2010, n. 220; gli artt. 148 e 248, commi 5 e 5-bis, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come novellati dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione del d.l. n. 174 del 2012; l'art. 1, comma 727, l. 28 dicembre 2015, n. 208; l'art. 20, comma 7, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175). Invero, a dispetto del riferimento, talvolta disinvolto, ad un "danno erariale" da risarcire (in tal senso, si veda l'art. 3, comma 44, l. 24 dicembre 2007, n. 244).

mento a quello della sanzione, con le conseguenze sul piano sistematico del contrasto con il principio del *ne bis in idem* e della violazione del divieto di doppio giudizio sanzionatorio (penale e contabile), evidenziato con le sentenze CEDU Gabetti-Grande Stevens e Rigolio⁽¹⁴⁾.

Inoltre, la norma sottovaluta le conseguenze che tale limitazione dell'entità del dan-

14 Per chi volesse approfondire la questione della possibile violazione del principio del *ne bis in idem* si rinvia alle sentenze CEDU Gabetti-Grande Stevens (Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 4 marzo 2014 - Ricorso n. 18640/10 - Grande Stevens e altri c. Italia in www.giustizia.it; in dottrina si vedano ABBADESSA, *Il caso Fiat-I-fil alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Nozione di «pena» e contenuti del principio «ne bis in idem»*, in *Giur. comm.*, 2014, II, p. 546 ss.; ALESSANDRI, *Prime riflessioni sulla decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo riguardo alla disciplina italiana degli abusi di mercato*, in *Giur. comm.*, 2014, I, p. 855 ss.; ALLENA, *Il caso "Grande Stevens" c. Italia: le sanzioni Consob alla prova dei principi Cedu*, in *Gior. dir. amm.*, 2014, p. 1053 ss.; BOZZI, *Manipolazione del mercato: la Corte EDU condanna l'Italia per violazione del principio dell'equo processo e del ne bis in idem*, in *Cass. pen.*, 2014, p. 3099 ss.; CARACCIOLI, *La progressiva assimilazione tra sanzioni penali e amministrative e l'inevitabile approdo al principio ne bis in idem*, in *Il Fisco*, 2014, p. 2374 ss.; CASTELLANETA, *Caso Grande Stevens: si applica il «ne bis in idem» se la sanzione amministrativa equivale a una penale*, in *Guida dir.*, n. 14/2014, p. 82 ss.; D'ALESSANDRO, *Tutela dei mercati finanziari e rispetto dei diritti umani fondamentali*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, p. 614 ss.; DE AMICIS, *Ne bis in idem e "doppio binario" sanzionatorio: prime riflessioni sugli effetti della sentenza "Grande Stevens" nell'ordinamento italiano*, in *Dir. pen. cont. - Riv. trim.*, n. 3-4/2014, p. 201 ss.; DI GIUSEPPE, *Il ne bis in idem alla luce degli effetti della sentenza "Grande Stevens"*, in *Rass. trib.*, 2014, p. 1440 ss.; G. FIDELBO, *Il principio del ne bis in idem e la sentenza "Grande Stevens": pronuncia europea e riflessi nazionali*, in Dirittopenaleeuropeo.it; FLICK-NAPOLEONI, *Cumulo tra sanzioni penali e amministrative: doppio binario o binario morto?*, in *Riv. soc.*, 2014, p. 953 ss., e in *Riv. AIC*, 3/2014; FLICK-NAPOLEONI, *A un anno di distanza dall'affaire Grande Stevens: dal bis in idem all'e pluribus unum?*, in *Riv. AIC*, 3/2015; GAETA, *Grande Stevens c. Italia: il «non detto» delle sentenze*, in *Quad. cost.*, 2014, p. 740 ss.; GIOVANNINI-MURCIANO, *Il principio del «ne bis in idem» sostanziale impedisce la doppia sanzione per la medesima condotta*, in *Corr. trib.*, 2014, p. 1548 ss.; LAVARINI, *Corte europea dei diritti umani e ne bis in idem: la crisi del "doppio binario" sanzionatorio*, in *Dir. pen. e processo*, 2014, n. 12-Suppl., p. 82 ss.; MONTALENTI, *Abusi di mercato e procedimento Consob: il caso Grande Stevens e la sentenza CEDU*, in *Giur. comm.*, 2015, I, p. 478 ss.; VENTORUZZO, *Abusi di mercato, sanzioni Consob e diritti umani: il caso Grande Stevens e altri c. Italia*, in *Riv. soc.*, 2014, p. 693 ss.; VINCIGUERRA, *Il principio del ne bis in idem nella giurisprudenza della Corte Edu*, in *Dir. prat. trib.*, 2015, p. 337 ss.; V. ZAGREBELSKY, *Le sanzioni Consob, l'equo processo e il ne bis in idem nella Cedu*, in *Giur. it.*, 2014, p. 1196 ss. Più in generale sul principio del *ne bis in idem* nella giurisprudenza delle corti europee, con interessanti riferimenti anche alle decisioni pertinenti della nostra Corte costituzionale, si veda COSTANZO e TRUCCO, *Il principio del «ne bis in idem» nello spazio giuridico nazionale ed europeo*, in *Consulta Online*, 2015, fasc. III, p. 851 ss) e RIGOLIO (Corte Edu, Sez. II, 13 maggio 2014, caso n. 20148/09, Rigolio c. Italia, in *Rivista web Corte conti*, fasc. n. 1/Luglio 2014; in dottrina, si vedano CONTI, *Il giusto processo avanti al giudice ordinario e contabile: questioni comuni. Relazione svolta all'incontro organizzato dalla Scuola della magistratura e dalla Corte dei conti in Roma, 5-6 ottobre 2015*, sul tema "Esercizio della giurisdizione e responsabilità contabile" in www.europeinrights.eu, C. PINOTTI, *Il giusto processo avanti al giudice ordinario e contabile: questioni comuni*, in www.foroeuropa.it, n. 3/2015; P. REBECCHI, *Osservazioni in tema di giurisprudenza Cedu, ne bis in idem e natura della responsabilità amministrativa*, in www.contabilita-pubblica.it, il quale osserva, sulla scorta del caso Rigolio, che la giurisprudenza CEDU in materia di estensione della materia penale "non è pertinente al giudizio contabile che ha natura di giudizio «di danno» secondo la disciplina sostanziale civilistica integrata dalle sue disposizioni speciali"; P. SANTORO, *Il Codice di giustizia contabile e il giusto processo*, in www.contabilita-pubblica.it.

no risarcibile avrà sull'istituto del c.d. doppio binario⁽¹⁵⁾. Com'è noto, chi, gestendo risorse pubbliche, causa un danno erariale, può andare incontro a due diversi tipi di giudizio. Se viene citato dal pubblico ministero contabile, risponderà innanzi alla Corte dei conti solo dei danni cagionati quanto meno con colpa grave, potrà godere di una riduzione del dovuto sia se darà prova di aver comunque apportato un vantaggio all'amministrazione sia se il giudice riterrà di ovvero - a seguito della riforma - sarà tenuto a (per i danni commessi con colpa grave) utilizzare il suo potere riduttivo; in ogni caso, non risponderà in solido con gli altri autori del danno e l'obbligo risarcitorio si trasmetterà agli eredi solo in casi eccezionali. Tutto muta se sarà la PA a citarlo in giudizio innanzi al giudice civile (che, nonostante talune oscillazioni giurisprudenziali, è ancora ritenuto competente - unitamente al giudice erariale - per tali questioni). In questo caso, risponderà - solidalmente con gli altri responsabili - di tutti i danni, compresi quelli cagionati con colpa lieve, l'obbligo risarcitorio non sarà suscettibile di riduzioni e graverà sugli eredi. Di norma, la PA conviene in giudizio il responsabile solo quando, citata a sua volta per danni dal cittadino, intende rivalersi sul proprio dipendente. Ma, ora che la riforma riduce sensibilmente l'importo del danno erariale oggetto di possibile condanna da parte della Corte dei conti, la situazione potrebbe mutare. Già negli scorsi anni, talune amministrazioni, consapevoli dell'impossibilità della Corte dei Conti di condannare i responsabili di danni per condotte gravemente colpose a causa della vigenza del c.d. scudo erariale, hanno considerato l'opzione di adire il giudice ordinario per chiedere la condanna dell'autore del danno al risarcimento del pregiudizio arrecato con colpa grave. Ora che la percentuale di danno di cui

15 L'orientamento giurisprudenziale consolidato e confermato per lungo tempo (C. conti, sez. Lazio, 23 ottobre 2002, n. 2876, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 5, 117; id., sez. Abruzzo, 3 ottobre 2002, n. 699, in *Riv. C. conti*, 2002, n. 5, 128; id., sez. I Lazio, 4 giugno 2002, n. 178/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 3, 89; id., sez. I Lazio, 9 aprile 2002, n. 109/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 2, 130; id., sez. I Lazio, 18 febbraio 2002, n. 48/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 1, 130; id., sez. I Lazio, 11 febbraio 2002, n. 45/A, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 1, 111; id., sez. I Lazio, 14 novembre 2000, n. 331/A, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 6, 72 e in *Foro it.*, 2002, III, 72, con nota di DE GIORGI; id., sez. Lombardia, 12 luglio 2000, n. 1015, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 6, 111; id., sez. Sicilia, 30 ottobre 1999, n. 6/A, in *Riv. C. conti*, 1999, f. 6, 85; id., sez. Lombardia, 3 dicembre 1998, n. 1679, in *Foro amm.*, 1999, 2291 e in *Riv. C. conti*, 1999, f. 1, 76; id., sez. Lombardia, 13 marzo 1998, n. 436, in *Riv. C. conti*, 1998, n. 3, II, 166; id., sez. Sicilia, 17 novembre 1997, n. 326, *Panorama giuridico*, 1997, n. 6, 52; id., sez. riun., 10 novembre 1997, n. 76, in *Panorama giuridico*, 1997, n. 6, 52; id., sez. Calabria, 21 agosto 1997, n. 37, in *Riv. C. conti*, 1997, n. 5, II, 197; id., sez. Sardegna, 25 maggio 1994, n. 239, in *Riv. C. conti*, 1994, n. 5, II, 123; id., sez. Veneto, 2 aprile 1994, n. 29, in *Riv. C. conti*, 1994, 2, II, 182; id., sez. II, 2 novembre 1993, n. 256, in *Riv. C. conti*, 1993, 6, II, 91; id., sez. riun., 9 dicembre 1992, n. 816/A, in *Riv. C. conti*, 1993, f. 1, 50; id., sez. I, 23 settembre 1992, n. 200, in *Riv. C. conti*, 1992, f. 5, I, 50; id., sez. riun., 17 febbraio 1992, n. 752/A, in *Sett. giur.*, 1992, IV, 169; id., sez. I, 15 maggio 1991, n. 743, in *Riv. C. conti*, 1991, f. 4, 102; id., sez. riun., 29 ottobre 1986, n. 516, in *Foro amm.*, 1987, 2432; nei medesimi sensi anche Cass., sez. un., 23 novembre 1999, n. 822/SU, in *Foro it.*, *Rep.* 2000, voce *Responsabilità contabile*, n. 1012; id., sez. un., 21 maggio 1991, n. 369/ord., in *Riv. C. conti*, 1991, f. 5, 235 e *Cons. St.*, parere 20 gennaio 1997, n. 1420, in *Cons. Stato*, 1997, III, 1321), considerava assolutamente coerente con l'ordinamento la presenza di due procedimenti giurisdizionali concorrenti (civile e contabile), la cui concorrenza comportava esclusivamente la mera decurtazione del danno da risarcire in sede di esecuzione (salvo il caso di sentenza definitiva in sede civile comportante l'integrale recupero del danno cagionato). Solo di recente tale indirizzo interpretativo è stato oggetto di critiche dottrinali che sono sfociate in una sentenza della Corte di Cassazione (Cass., sez. un., 22 ottobre 2007 n. 22059, in *Giust. civ. mass.*, 2007, 10), secondo la quale "la Corte dei conti è il giudice naturale nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice speciale, ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come esclusiva data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione; l'essenzione delle decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge è stabilita anch'essa dalla Costituzione; il già menzionato carattere di esclusività impedisce all'amministrazione creditrice di agire a sua volta davanti al giudice ordinario, sicché non vi è possibilità di duplicazione di giudizi e di contraddittorietà di giudicati". Nei medesimi sensi non solo alcune, più risalenti, pronunce della medesima Corte (Cass. sez. un., 4 dicembre 2001, n. 15288, in *Giur. It.*, 2002, 1496; id. sez. un., 8 maggio 2001, n. 179; id. sez. un., 22 dicembre 2000, n. 1329; id. sez. un. 22 dicembre 1999, n. 933, in *Giust. civ. mass.*, 1999, 2606; id. sez. un., 27 maggio 1999, n. 310) ma anche della Corte costituzionale (C. cost., 13 luglio 2007, n. 272, in *Giust. civ.*, 2007, 10, 2062), secondo la quale il giudice penale deve limitarsi ad accertare la sussistenza del danno erariale, demandando al giudice contabile la determinazione del *quantum debetur* ex art. 538 c.p.p., così ritenendo possibile una concorrente azione civile, ma limitata solo all'an del danno, restando devoluto alla Corte dei conti la determinazione del *quantum*. Sulle conseguenze della riforma sul principio del c.d. doppio binario, si veda L. CASO, *Corte conti, se la riforma indebolisce il ricorso al doppio binario*, *IL SOLE 24 ORE*, 28 agosto 2026.

la PA potrà ottenere il risarcimento innanzi alla Corte dei conti verrà sensibilmente ridotta, il ricorso al giudice ordinario, per conseguire il risarcimento integrale del danno, subirà senza dubbio un notevole impulso.

La legge 1/2026 introduce un ulteriore periodo all'art. 1, comma 1-ter della legge 20 del 1994 che recita "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". Con la già ricordata l. n. 639 del 1996, il Legislatore aveva già affrontato il problema della c.d. scriminante politica novellando l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, cui fu aggiunto il seguente periodo: «Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione»⁽¹⁶⁾, dando così attuazione sia al principio di separazione dei poteri sia al principio di "insindacabilità del Legislatore" (dedotto dall'art. 68, comma 1 e 122, comma 4, Cost.)⁽¹⁷⁾ che porta ad escludere l'attività legislativa dall'operatività del principio del *neminem laedere* ex art. 2043 c.c., se non in caso di violazione del diritto comunitario⁽¹⁸⁾. Con la novella del 2026, quindi, si attua un rovesciamento dell'onere della prova consentendo ai titolari degli organi politici di avvalersi di un regime di presunzione semplice della propria buona fede. Non può non evidenziarsi un probabile difetto di coordinamento tra il secondo e il terzo periodo – come novellato dalla legge 1/2026 - dell'art. 1, comma 1-ter della legge 20 del 1994. Difatti, pur presentandosi come una

16 L. CASO, *Il regime di responsabilità nel rapporto con la scriminante politica*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, fasc. 3, 2024, 19.

17 Particolare rilievo assume, in questo contesto, la sentenza n. 90 del 25 gennaio 2022 (C. cost, sent. 25 gennaio 2022, n. 90, in *Riv. C. conti*, 2022, f. 3, pag. 191, con nota di DI RENZO, *La Corte costituzionale annulla la sentenza con la quale la Corte dei conti aveva accertato la responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali di una regione autonoma che avevano votato a favore dell'approvazione di una delibera di ricapitalizzazione di società per azioni a totale partecipazione pubblica*), con la quale la Corte costituzionale si è pronunciata sul conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Valle d'Aosta che contestava il potere dello Stato - e per esso della Corte dei conti - di accertare la responsabilità amministrativa, con conseguente condanna per danno erariale, di alcuni consiglieri regionali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che avevano votato a favore dell'adozione della delibera del Consiglio regionale di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent, consistente in un aumento di capitale della Casinò de la Vallée s.p.a., società a totale partecipazione pubblica. Ad avviso della Corte costituzionale, "l'approvazione della delibera di cui qui si discute costituisce un'espressione di voto che, pur rivestendo la forma di atto amministrativo, è, sotto ogni profilo, riconducibile all'esercizio di funzioni inerenti il «nucleo caratterizzante delle funzioni consiliari» (sentenza n. 69 del 1985), rispetto al quale l'art. 24 dello statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, al pari dell'art. 122, quarto comma, Cost., esclude la responsabilità (penale, civile e amministrativa) dei consiglieri regionali per le opinioni espresse e i voti dati. Se, infatti, «l'esonero da responsabilità dei componenti dell'organo (sulla scia di consolidate giustificazioni dell'immunità parlamentare) è [...] funzionale alla tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica» (sentenza n. 69 del 1985), le funzioni costituzionalmente previste non si esauriscono in quella legislativa, ma si allargano a comprendere le funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari riservate alle Regioni, nonché le altre conferite al Consiglio regionale dalla Costituzione e dalle leggi, incluse quelle «di tipo amministrativo purché strettamente finalizzate a garantire l'autonomo funzionamento dei Consigli regionali» (sentenza n. 337 del 2009). Pertanto, per poter «preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti la sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale» (sentenza n. 235 del 2015, nonché, in precedenza, sentenze n. 195 del 2007, n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997), la garanzia dell'insindacabilità di sicuro concerne le funzioni conferite ai Consigli regionali dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia e che possono essere esercitate in forma legislativa o anche amministrativa. Ciò conferma quanto questa Corte ha, fin da tempo risalente, affermato circa l'insufficienza della forma amministrativa dell'atto per escludere la prerogativa dell'insindacabilità (sentenze n. 69 del 1985 e n. 81 del 1975)".

18 La responsabilità degli Stati per violazione del diritto UE trova la sua fonte nella giurisprudenza della Corte di giustizia, che a partire dalla nota sentenza Francovich del 1991 (Sentenza Corte di Giustizia 19 novembre 1991, cause riunite C 6/90 e C 9/90) affermò il principio risarcitorio dello Stato in caso di violazione del diritto comunitario. Sul punto si veda anche Cass. SS.UU. sent. 10 aprile 2002, n. 5125 su www.altalex.it, che afferma la giurisdizione dell'A.G.O. in tema di risarcimento del danno per tardivo recepimento di direttive comunitarie.

norma interpretativa del secondo periodo di tale comma 1-ter (“Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede ...), avente ad oggetto esclusivo la prova della buona fede dell'autore dell'atto, la norma sembrerebbe ampliare l'ambito applicativo del medesimo comma. Difatti, mentre il secondo periodo si riferisce solo agli “atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi”, seppur approvati dai titolari degli organi politici, il terzo periodo, aggiunto con la novella, si riferisce, più genericamente agli “atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze”. Una lettura combinata dei due periodi dovrebbe, però, condurre a far ritenere che il relativo ambito di applicazione sia il medesimo e, dunque, che l'espressione gli “atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze” si riferisca a quegli stessi atti indicati nel secondo periodo. Una simile conclusione appare suffragata dalla portata interpretativa (e non innovativa) della novella.

L'elenco delle disposizioni in tema di responsabilità erariale introdotte dalla legge 1/2026 si completa con l'introduzione di due ipotesi di responsabilità sanzionatoria. Il nuovo comma 1-novies dell'art. 1 della legge 20 del 1994 prevede che “Nella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca”. Invece, l'art. 4 della legge 1/2026 dispone che “Fatto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifichi, per fatto allo stesso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo. La sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del codice della giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174”. Mentre di quest'ultima norma non può non rilevarsi l'assoluta temporaneità (atteso che l'attuazione del PNRR-PNC dovrà necessariamente avvenire entro il mese di giugno 2026, eccezion fatta per alcuni progetti del PNC che hanno scadenze differite, con alcuni interventi che si estendono fino al 2027 e al 2028), con riferimento alla prima appare opportuno evidenziare i rischi di conflitto di giurisdizione atteso che la sentenza del giudice contabile che impone all'amministrazione di sospendere il dirigente o il funzionario condannato dalla gestione di risorse pubbliche, con conseguente assegnazione dello stesso a compiti di studio e ricerca, avrà un evidente impatto sul relativo rapporto di servizio, in ordine al quale sussiste la giurisdizione del giudice civile o amministrativo (in ragione dei diversi ordinamenti delle varie categorie di pubblico impiego).

Infine, la legge 1/2026 introduce un comma 1-decies all'art. 1 della legge 20/1994, del seguente tenore “L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima».

2.2 Il secondo gruppo di norme: controllo preventivo e funzione consultiva.

Nel secondo gruppo di norme introdotte dalla riforma, rientrano le disposizioni che prevedono un allargamento degli ambiti di esercizio del controllo preventivo e della funzione consultiva, seppure allo scopo dichiarato di precostituire una scriminante

in vista di una futura possibile responsabilità erariale. Sul punto, appare necessaria una premessa. La responsabilità erariale non ha radice attizia ma gestionale, sicché la mera legittimità di un atto (pur se avvalorata e riconosciuta da parte della stessa Corte dei conti in sede di controllo o tramite parere) non consentirà mai di escludere in radice la responsabilità di un dipendente pubblico. Infatti, laddove, in seguito ad una sequela procedimentale di atti legittimi, si porrà in essere un'attività sostanzialmente inutile (perché non corrispondente ai fini istituzionali dell'ente o alle finalità per le quale le risorse erano state stanziare), questa realizzerà un danno erariale da risarcire. In altri termini, il tentativo reiterato del Legislatore di creare uno scudo per la responsabilità erariale laddove la stessa "tragga origine" (per usare le parole dell'art. 1 della legge 20 del 1994) da atti già sottoposti al controllo preventivo di legittimità ovvero da questioni sottoposte alla valutazione della medesima Corte in sede consultiva, pur rispondendo ad una visione unitaria delle varie funzioni attribuite alla magistratura contabile, è di difficile attuazione pratica. Infatti, il danno erariale non trae mai origine solo da un atto ma da un comportamento gestionale di cui l'atto è – laddove esiste – solo uno dei tanti elementi costitutivi. In altri termini, una simile scriminante non solo lascia fuori tutte le ipotesi di danno erariale conseguenti ad un comportamento materiale ma non opererà né in tutti i casi di danni realizzati con dolo né in tutti i casi di comportamenti astrattamente leciti ma finalizzati ad operazioni sostanzialmente inutili ovvero palesemente svantaggiose sul piano gestionale.

Oltre a ciò, occorre avvertire del pericolo insito nella reiterata volontà del Legislatore di estendere il ricorso a tali istituti (controllo preventivo e attività consultiva) in funzione preventiva e deflattiva del contenzioso di responsabilità. In tal senso, oltre alle ragioni esposte precedentemente, è sufficiente prendere atto della limitata possibilità di allargare i confini del controllo e dell'attività consultiva della stessa Corte dei conti: l'ampliamento dei controlli non può che riguardare — quanto meno per l'evidente motivo di non ritardare e complicare ulteriormente l'azione amministrativa — limitate categorie di atti mentre i pareri non potranno mai superare quella soglia di astrattezza e genericità al di sotto della quale l'attività di consulenza sfocerebbe — ledendo il principio di separazione dei poteri - in quella amministrativo/gestionale.

Fatta tale doverosa premessa, si possono esaminare le norme in tema di controllo preventivo di legittimità e di attività consultiva introdotte dalla legge 1/2026.

Prima della novella, l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, limitava gli effetti scriminanti del controllo preventivo di legittimità ai soli profili presi in considerazione nell'esercizio di tale funzione (che non si può estendere d'ufficio ad atti non sottoposti espressamente al controllo della Corte dei conti che, in tale veste, non è provvista di poteri né ispettivi né tanto meno requirenti).

Allo stesso modo, l'attuazione dell'art. 7 della legge n. 131 del 5 giugno 2003 - che ha introdotto la funzione consultiva della Corte dei conti al fine di fornire al sistema delle autonomie locali indirizzi interpretativi uniformi nell'applicazione della disciplina in materia di contabilità e finanza pubblica - è stata finora sottoposta ai diversi presupposti di ammissibilità, frutto di una stratificazione pretoria (la richiesta di parere deve avere ad oggetto l'interpretazione di specifiche norme di legge; deve riguardare fattispecie di rilevanza generale, caratterizzate da astrattezza e non riferibili a casi concreti; deve riguardare l'interpretazione generale della normativa in materia contabile e finanziaria degli Enti pubblici; non deve contenere riferimenti a scelte discrezionali di natura politica; non deve avere una connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, né con giudizi contabili, amministrativi, civili o penali in corso). Ai medesimi presupposti soggiace l'esercizio della funzione consultiva (cui, peraltro, le amministrazioni non hanno, sostanzialmente, mai fatto ricorso) di cui all'art. 46 della legge 23 dicembre 2021, n. 238 ("Disposizioni per l'a-

dempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020”), ai sensi del quale, “limitatamente alle risorse stanziato dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziato dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi”. La legge 1/2026 è intervenuta su entrambe le funzioni.

Per quanto riguarda il controllo preventivo di legittimità, è stato previsto che i conseguenti effetti scriminanti non si arrestino ai soli profili presi in considerazione nell'esercizio del medesimo ma si estendano anche “agli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo”. Sul punto, è opportuno ricordare che già oggi la Corte, nel vagliare la legittimità di un atto, esamina – ovviamente – gli atti allegati che ne costituiscono le premesse logico-giuridiche. Posto che la valenza scriminante di tale controllo preventivo sconta le limitazioni già indicate, la conseguenza immediata della novella sarà quella di imporre alla Corte dei conti, nell'esercizio della sua attività di controllo preventivo, un ulteriore onere formale che consisterà nell'indicare esplicitamente quali tra gli “atti richiamati e allegati” siano stati esaminati in quanto ritenuti “il presupposto logico e giuridico” dell'atto sottoposto al controllo. In tal modo, si eviterà che possano godere dell'effetto scriminante (entro i descritti limiti) tutti gli atti allegati dall'amministrazione quantunque, per ipotesi, influenti ai fini del vaglio di legittimità. Inoltre, la novella interviene sulla lettera g), del comma 1 dell'art. 3 della legge 20/1994 (comma che contiene l'elenco degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità) sostituendo le parole «di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi» con le parole «di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36», con conseguente ampliamento del novero degli atti soggetti al controllo.

La modifica è da leggere in connessione con il nuovo comma 1-ter del medesimo art. 3, ai sensi del quale «1-ter. Per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera g), è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale. I 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 recusato soltanto con deliberazione motivata». Premessa la limitata portata della norma, in considerazione non solo della prossima scadenza sia del programma PNRR che di quello PNC (la natura temporanea della norma avrebbe consigliato, sul piano del *drafting* normativo, di non inserire tale previsione nel corpo della legge 20 del 1994) ma anche della limitazione della norma ai soli atti di cui alla citata lett. g), come modificata dalla stessa legge 1/2026, la novella pone problemi di ordine sistemico non banali.

Finora, infatti, la Corte non ha mai registrato i provvedimenti di aggiudicazione dei contratti pubblici ma solo i decreti (normalmente del Ministro competente) “che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato”, provvedimenti che, ovviamente, si situano a valle della fase di aggiudicazione. L'innovazione sembrerebbe aprire le porte del controllo preventivo sugli atti precedenti l'emanazione del decreto. Ciò pone diversi ordini di problemi. Innanzi tutto, si pone un problema interpretativo. La natura speciale della norma (anche per il ricordato limitato ambito temporale di applicazione) dovrebbe portare l'interprete a ritenerla (entro il suddetto ambito) prevalente rispetto all'art. 3, comma 1, lett. g) della legge 20/94. Ne dovrebbe conseguire che il controllo sul provvedimento di aggiudicazione sostituirebbe quello (successivo) sul decreto che approva il successivo contratto. Tale lettura, ovviamente, avrebbe conseguenze rilevanti perché consentirebbe al successivo decreto di approvazione del contratto di acquisire immediata efficacia, sottraendolo al controllo preventivo di legittimità (impedendo, così, di rilevare eventuali difformità tra il provvedimento di aggiudicazione e il decreto approvativo del contratto). Una seconda chiave interpretativa dovrebbe portare a considerare il controllo di cui al nuovo comma 1-ter dell'art. 3 della legge 20/94 come aggiuntivo (e non sostitutivo) rispetto a quello sul decreto che approva il contratto (con la conseguente duplicazione dei tempi del controllo).

In disparte gli esposti dubbi interpretativi, la norma apre uno spiraglio per la riexpansione del controllo preventivo di legittimità sugli atti gestionali, invertendo una rotta delineata nel 1994 e finalizzata a restringerne gli ambiti in ragione della volontà di valorizzare la professionalità (e la corrispettiva responsabilità) manageriale dei pubblici dirigenti. A ciò si aggiunga il superamento (per quanto *in parte qua*) della preoccupazione – particolarmente avvertita dal Legislatore degli anni '90 – di concorrere, attraverso l'allargamento dell'ambito degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, al rallentamento dell'azione amministrativa. Probabilmente l'attuale Legislatore ritiene di poter scongiurare tale rischio ribadendo, da un lato, la perentorietà dei termini del controllo (già prevista chiaramente dall'art. 3, comma 2, della legge 20/1994 e dall'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340) e, dall'altro, l'obbligo di motivare la ricsusazione del visto (anche questo già previsto dal comma 2 dell'art. 3 della legge 20/1994). Innovativa è, invece, la previsione dell'esclusione della responsabilità conseguente all'infruttuoso decorso del termine concesso per l'esercizio del controllo, innovazione che sarà meglio esaminata nel prosieguo.

In ogni caso, è indubbio che l'incremento degli atti sottoposti al controllo preventivo, derivante dalla citata novella, determinerà un notevole aggravio organizzativo per la Corte, circostanza questa che avrebbe richiesto la previsione di una specifica norma per coprire i costi aggiuntivi conseguenti all'incremento della dotazione organica dei magistrati e dei funzionari indispensabile per far fronte all'allargamento dell'ambito di esercizio della funzione di controllo. L'assenza di una simile norma evidenzia un particolare problema metodologico nella quantificazione delle spese conseguenti all'approvazione della legge.

Un ulteriore profilo di criticità nascente da tale norma è quello inerenti i possibili contrasti che potranno nascere laddove, sul medesimo provvedimento di aggiudicazione, penderanno, contemporaneamente, un giudizio di annullamento dell'atto innanzi al giudice amministrativo e un procedimento di controllo preventivo di legittimità innanzi alla Corte dei conti, situazione resa ancor più problematica dalla circostanza che il primo procedimento sarà attivato dai privati che si riterranno lesi dal provvedimento e vedrà necessariamente la partecipazione (oltre che dell'amministrazione) dei controinteressati, destinatari del medesimo provvedimento, mentre nell'esercizio del proprio potere di controllo di legittimità, la Corte dei conti si relazionerà esclusivamente con l'amministrazione emittente, senza possibilità di intervento da parte dei privati.

Meramente ricognitiva dell'esistente è la previsione che ricorda come il mancato rispetto del termine per l'esercizio del controllo preventivo implichi la registrazione dell'atto. Diversa valenza ha, invece, l'inciso che collega al decorso del termine i ricordati effetti scriminanti. A tal proposito è necessaria una premessa. La Corte dei conti ha sempre concluso (con l'emissione del visto e della conseguente registrazione ovvero con il relativo diniego) nel termine assegnatole l'esame degli atti sottoposti al suo controllo preventivo di legittimità. Pertanto, la questione degli effetti scriminanti connessi all'inerzia nell'esercizio di tale funzione è – allo stato – meramente teorica. Pur tuttavia, poiché, prima della novella, l'effetto scriminante era limitato “ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo”, era logico pensare che il mancato compimento dell'attività di controllo non avesse conseguenze in ordine all'accertamento del grado di gravità della colpa. La novella, al contrario, collega l'esclusione di responsabilità per colpa grave non solo alla registrazione dell'atto ma anche all'infruttuoso decorso del termine. Sarebbe erroneo considerare tale previsione come applicazione dell'istituto del silenzio-assenso; osta a tale conclusione non solo la non assimilabilità della Corte dei conti ad un'amministrazione pubblica ma anche il diverso effetto attribuito all'inerzia; questa non viene considerata assimilabile ad un provvedimento ma meramente causativa di un duplice effetto: dare efficacia all'atto ed escludere la colpa grave del suo autore. In ogni caso, al netto delle già esposte critiche circa i limiti pratici di tale forma di scriminante, occorre evidenziare come sia, nei fatti, corretto ritenere esente da colpa grave chi abbia sottoposto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti un atto e poi, una volta che questo sia divenuto efficace per l'infruttuoso decorso del termine, vi abbia doverosamente dato attuazione.

Maggior rilievo (sul piano più teorico che non su quello pratico) assume l'introduzione del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Regioni e degli enti locali. Infatti, l'art. 1 della legge 1/2026 introduce, dopo il comma 1-bis dell'art. 3, ben tre nuovi commi: «1-quater. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, con norma di legge o di statuto adottata previo parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, possono sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. 1-quinquies. La facoltà di cui al comma 1-quater è riconosciuta a ogni altro soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti. 1-sexies. Per gli atti e i provvedimenti di cui ai commi 1-quater e 1-quinquies si applicano le disposizioni di cui al comma 1-ter».

Per quanto riguarda la portata (sia materiale che temporale) di tale tipologia di controllo, valgono le considerazioni già svolte con riferimento al nuovo comma 1-ter. Sul piano teorico, invece, la novella appare oltremodo interessante. Il controllo preventivo di legittimità, fin dalle sue origini, ha avuto come oggetto gli atti del Governo e delle Amministrazioni centrali ma mai gli atti delle Regioni o degli enti locali. Per lungo tempo, sugli atti delle prime, esercitava una forma, molto lata, di controllo il Commissario del Governo, cui era attribuito il compito di supervisionare le funzioni amministrative statali e coordinarle con quelle regionali, fungendo da collegamento tra il Governo centrale e le autonomie locali. Più stringente era il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali esercitato dal Comitato regionale del controllo (CO.RE.CO). Entrambe tali forme di controllo furono soppresse a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale 3 del 2001, in quanto svolte da organi dello Stato-Governo, rappresentanti dell'Amministrazione

statale, e, dunque, incompatibili con la citata riforma costituzionale.

Un primo tentativo di ampliare il novero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, ricomprendendovi anche quelli delle Regioni e degli enti locali, fu compiuto con l'art. 1, comma 2 del decreto-legge 174 del 2012. La norma, poi abrogata in sede di conversione in legge del provvedimento, prevedeva che "Sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti secondo le procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con riduzione alla metà dei termini, gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale, gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nonché gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ivi compreso il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale. Il controllo ha ad oggetto la verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale".

La norma introdotta con la legge 1/2026 si differenzia da quella del 2012 non solo per il novero di atti sottoposti al controllo preventivo (i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, adottati da regioni, province autonome ed enti locali) ma anche per la previsione di lasciare agli enti emittenti di tali atti la possibilità di decidere, con norma di legge o di statuto, adottata previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, se sottoporre o meno i propri atti a tale tipologia di controllo.

La previsione di demandare ad una successiva legge regionale o norma statutaria la decisione di avvalersi di tale forma di controllo preventivo non deve ritenersi una scelta obbligata, in ragione della particolare autonomia delle Regioni o degli enti locali, ma, tutt'al più, il frutto di una sorta di ossequio del Legislatore nazionale nei loro confronti. Depone in tal senso la natura magistratuale della Corte dei conti, in quanto organo terzo, imparziale ed indipendente, rappresentante dell'intera collettività nazionale e posto dalla Costituzione al servizio dello Stato ordinamento e non certo dello Stato-Governo (del resto, il controllo preventivo introdotto dal decreto-legge 174/2012, seppure rivolto soprattutto a salvaguardare l'equilibrio complessivo dei conti pubblici, non incontrò obiezioni giuridiche ma esclusivamente politiche). Certamente la norma rende estremamente difficile per la Corte dei conti predisporre le misure organizzative idonee a far fronte alla possibile massa di provvedimenti che potrebbero essere inviati alle competenti sezioni regionali di controllo dagli oltre 8000 enti locali interessati. Infatti, per organizzare l'organico delle sezioni regionali occorrerà attendere l'emanazione delle eventuali norme di legge o statutarie da parte delle singole Regioni e dei tanti enti locali. Infine, non può tacersi l'effetto caotico derivante dalla probabile attuazione a macchia di leopardo di una simile norma.

Di complessissima interpretazione è il nuovo comma 1-quinquies, ai sensi del quale "La facoltà di cui al comma 1-*quater* è riconosciuta a ogni altro soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti" in ragione dell'assoluta difficoltà di determinare sia la compatibilità di tale previsione normativa rispetto ai richiamati ordinamenti sia la competenza della sezione (centrale o regionale) della Corte dei conti deputata ad esercitare tale controllo.

L'art. 2 della legge 1/2026 ("1. La sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri

organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali ai sensi del presente comma. 2. I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.”) introduce nuove disposizioni in tema di funzione consultiva della Corte dei conti ripercorrendo, senza peraltro abrogarlo, lo schema dell'art. 46 della legge 238/2021, circostanza questa che non mancherà di alimentare complesse questioni interpretative.

Le differenze tra le due disposizioni, peraltro, non sono minimali. In primo luogo, la legge 1/2026 attribuisce la competenza a rilasciare pareri in sede centrale alla Sezione per il controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni statali e non alle Sezioni riunite della Corte (cui viene affidato il compito di garantire la nomofilachia dell'intera nuova funzione consultiva, ivi compresa quella resa in sede regionale); diversa, inoltre, è la definizione dell'oggetto dell'attività consultiva (la norma non si riferisce, come nel citato art. 46, alla “materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro” ma, in maniera più generica, alla “materia di contabilità pubblica”).

Di maggior portata innovativa è l'inciso “anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre”. A tal proposito, è opportuna una precisazione. Ad una prima lettura della norma, si potrebbe ritenere che detto inciso sia limitato alle parole “anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC)”, sicché l'oggetto dell'attività consultiva - non connessa all'attuazione del PNRR o del PNC - riguarda la “materia di contabilità pubblica ... di valore complessivo non inferiore a un milione di euro”. Osta a tale interpretazione il periodo successivo, laddove si chiarisce che tale controllo è escluso per le questioni “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”. Per evidenti ragioni di concordanza nel numero e nel genere, la parole “estranee” non può che riferirsi a “questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete”, trascinando con sé, in un unico inciso, l'intera materia delle questioni giuridiche relative a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e prevedendo, nel resto, una funzione consultiva di amplissima portata, genericamente riferita alla “materia di contabilità pubblica”.

Con riferimento alle questioni concernenti l'attuazione del PNRR e del PNC, si deve preliminarmente osservare che la norma riguarda una fattispecie in via di esau-

rimento (com'è noto, tale attuazione dovrà essere portata a compimento entro la metà del 2026, con la già ricordata eccezione relativa ad alcuni progetti del PNC che hanno scadenze differite, con alcuni interventi che si estendono fino al 2027 e al 2028). Come si è detto, la prassi consolidata della Corte dei conti è nel senso di ritenere ammissibili i pareri inerenti specifiche norme di legge, connessi a fattispecie di rilevanza generale, caratterizzate da astrattezza e non riferibili a casi concreti, ovvero inerenti l'interpretazione generale della normativa in materia contabile e finanziaria degli Enti pubblici, privi di riferimenti a scelte discrezionali di natura politica o di connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, né con giudizi contabili, amministrativi, civili o penali in corso.

Comparando i citati criteri con le innovazioni introdotte con la legge 1/2026, deve evidenziarsi un possibile contrasto di queste ultime con il principio di inammissibilità dei pareri inerenti fattispecie concrete. Se però si conviene che un caposaldo dell'ordinamento costituzionale degli Stati moderni è la separazione dei poteri, caposaldo che non è conciliabile con la cogestione da parte della Corte dei conti di attività amministrative¹⁹ – cogestione che conseguirebbe necessariamente alla sua intromissione nell'attività gestionale in ragione della resa di un parere inerente una fattispecie specifica e concreta – è necessario che l'espressione “pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete” vada interpretata in senso assolutamente letterale, sul presupposto che ogni questione giuridica è in potenza applicabile ad una fattispecie concreta ed escludendo l'ammissibilità di pareri vertenti su questioni specifiche ed individuate.

Innovativa, invece, è la previsione di un termine massimo per la resa del parere fissato in trenta giorni, allo spirare del quale il parere “si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione”. Ovviamente da respingersi è l'inquadramento della disposizione all'interno dell'istituto del c.d. silenzio-assenso, non solo per la già ricordata natura magistratuale e non amministrativa del soggetto che deve rendere il parere, ma per la natura stessa della funzione. L'amministrazione, infatti, si rivolge alla Corte dei conti per ottenere, tramite il parere, un chiarimento in ordine alla corretta interpretazione di una normativa contabile, chiarimento che non può certo derivare dalla mera inerzia della Corte. La previsione normativa della valenza scriminante del parere appare un evidente snaturamento di tale funzione. Infine, di difficile interpretazione è la previsione secondo la quale il parere “si intende reso ... in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione”. Difatti, laddove l'Amministrazione abbia chiesto lumi sulla corretta interpretazione di una norma, senza prospettare la propria interpretazione, non si comprende in cosa consista l'effetto “negativo” dell'eventuale inerzia della Corte dei conti.

In ogni caso, la norma impone un enorme sforzo organizzativo da parte della Corte dei conti, finalizzato a rafforzare gli organici (magistratuali ed amministrativi) degli uffici

19 Tutti noi sappiamo bene che l'odierno sistema costituzionale, quello cioè posto a fondamento delle moderne democrazie, si basa sulla tripartizione dei poteri come elaborata da Montesquieu. Eppure, meno di un secolo dopo (*De l'esprit des lois* è del 1748), nel 1827, un altro francese, Henrion de Pansey nel suo *De l'autorité judiciaire en France*, avvertiva che “*Juger l'administration, c'est encore une fois administrer*”, mostrando agli studiosi se non proprio una crepa nella teoria della tripartizione dei poteri, quanto meno una zona di minor resistenza, una sorta di membrana osmotica tramite la quale si può facilmente passare da un potere all'altro. Ma, quando si parla di Corte dei conti, il rischio non è solo quello indicato da de Pansey ma, ancor di più, quello di passare dal giudizio sulla politica all'attività politica stessa; si tratta di un rischio enorme, perché viola il comandamento principale di ogni ordinamento democratico, quello cioè del primato della politica sugli altri poteri. Ne deriva la necessità di tracciare una precisa linea di confine tra l'esercizio di questi due poteri.

deputati alla resa dei pareri, onde evitare l'effetto scriminante sugli atti connessi al parere non reso tempestivamente. Anche con riferimento a tale aspetto, non si può non evidenziare il *vulnus* conseguente alla mancata previsione di un'ideale norma di copertura che possa accompagnare tale rafforzamento della struttura organizzativa della Corte.

2.3 Il terzo gruppo di norme: materie varie.

Un terzo gruppo di norme riguarda argomenti solo incidentalmente inerenti la materia cui si riferisce la legge 1/2026. L'art. 5 equipara la responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato a quella dei magistrati, come disciplinata dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, prevedendo espressamente, con una disposizione che potrebbe far sorgere qualche interrogativo, l'applicabilità della novella "ai procedimenti in corso non definiti e a quelli definiti nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non è stato ancora eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute derivanti da condanna".

Viene poi integrato l'art. 1 della legge 20/94, cui si aggiunge un nuovo comma 4-bis che impone a "chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti (di) stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave". Finora l'obbligo assicurativo è stato limitato a fattispecie molto specifiche (la guida di un'autovettura, la pratica dello sci, l'esercizio di un'impresa per la stipula delle c.d. polizze catastrofali, la gestione di un condominio con riferimento alle parti comuni nei condomini) allo scopo di coprire i possibili danni arrecati a terzi, garantendo loro risarcimento e tutela in caso di sinistro. Se ne deve dedurre che il pubblico impiego ovvero l'assunzione – anche da privato – di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche, sia da considerare un'attività rischiosa, necessitante della stipula di una polizza assicurativa. La norma, pur ponendo un obbligo, non introduce alcuna sanzione in caso di inottemperanza sicché non si capisce quali siano le conseguenze in caso di mancata stipula della polizza assicurativa; non possono, poi, nascondersi i problemi connessi alla difficoltà di individuare quali siano i privati tenuti alla stipula della polizza, atteso che la categoria dei privati soggetti "alla giurisdizione della Corte dei conti", di genesi pretoria, è in continua evoluzione. La norma si conclude con una disposizione processuale, ai sensi della quale "Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario". Se, con l'impropria espressione "procedimenti per i danni patrimoniali" il Legislatore ha voluto riferirsi ai giudizi di responsabilità erariale, la norma ha un'estrema portata innovativa.

In ogni caso, tale previsione normativa svela un'insanabile contraddizione del testo di legge. Se, infatti, si prevede un obbligo assicurativo in capo ai funzionari e ai privati incaricati di gestire il patrimonio pubblico, così da assicurare la piena risarcibilità del danno erariale dai medesimi arrecato, perché si prevede la restrizione di questo entro il limite massimo del 30%? Una volta introdotto l'obbligo assicurativo, la logica avrebbe voluto che si consentisse l'integrale risarcimento del danno subito dal pubblico erario. Le due norme sembrano porsi in una situazione di totale contrasto, di cui non se ne riesce a cogliere la *ratio*.

2.4 Il quarto gruppo di norme: la delega al Governo.

Infine, la legge 1/2026 si completa con una lunga e complessa norma di delega (art. 3). Le disposizioni riguardano la disciplina ordinamentale della magistratura contabile, la disciplina procedurale e processuale delle relative funzioni di controllo e giurisdizionale e, infine, l'organizzazione degli uffici centrali e territoriali della Corte. In via preliminare, non possono tacersi i dubbi di conformità della delega rispetto all'art. 76 Cost., attesa la carenza, su molti aspetti, dei necessari principi e criteri direttivi.

Posta tale indispensabile premessa, si osserva che il primo gruppo di disposizioni ri-

guarda sia l'ingresso nella magistratura contabile che l'esercizio della relativa responsabilità disciplinare.

Sotto il primo profilo, la delega prevede di “regolamentare le procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile, anche requirente, introducendo, tra l'altro, prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria”. Sul punto, a parte l'allineamento della normativa per l'accesso alla magistratura contabile alle disposizioni in tema di test psicoattitudinali introdotte per i magistrati ordinari dal d.lgs. n. 44 del 2024, la delega giustifica dubbi di costituzionalità ex art. 76, in quanto di vaghezza tale da giustificare le più variegate ipotesi di modifica all'attuale disciplina dell'ingresso nella magistratura contabile (ad es. l'aumento del numero delle prove ovvero la modifica dei titoli richiesti per accedere al concorso, ecc. ecc.).

Quanto mai opportuna è la delega in materia disciplinare, atteso che il D.Lgs. 109/2006 ha abrogato l'art. 18 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511 (che costituiva il fondamento normativa della responsabilità disciplinare non solo dei magistrati ordinari ma anche di quelli amministrativi e contabili), sostituendolo con una più dettagliata disciplina, sostanziale e processuale, della responsabilità disciplinare dei magistrati ordinari che però, per espressa previsione normativa (art. 30 d.lgs. 109/2006), “non si applica ai magistrati amministrativi e contabili”. L'esercizio della delega, quindi, rappresenta un'occasione di riallineamento della normativa disciplinare dei magistrati contabili con il principio costituzionale di cui all'art. 108 Cost.

La delega si occupa, inoltre, di aspetti sostanziali, procedimentali o processuali delle funzioni di controllo e giurisdizionali svolte della Corte dei conti. In molti casi, nonostante l'eccessiva genericità delle formulazioni usate, si tratta di principi condivisibili. In tal senso, si fa riferimento ai criteri volti ad “ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174”; ad “introdurre istituti deflativi del contenzioso, che consentano all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, prima della citazione in giudizio, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero”; a “regolamentare i procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti, nel rispetto del principio del contraddittorio, regolando i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti”; a “razionalizzare il quadro normativo, eventualmente raccogliendo in codici o testi unici le norme attinenti all'organizzazione della Corte dei conti e quelle attinenti allo svolgimento dei procedimenti non giurisdizionali”; ad “apportare modifiche al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, al fine di prevedere interventi per il rimborso, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle spese legali effettivamente sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa nel caso di sentenze o provvedimenti che escludano la responsabilità degli amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche in conseguenza di atti e fatti connessi con lo svolgimento del servizio o con l'adempimento di obblighi istituzionali”; ad “individuare atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20”.

In particolare, per quanto attiene all'esercizio della funzione di controllo, appaiono particolarmente condivisibili sia i principi di delega in tema di regolamentazione dei procedimenti di controllo, consultive e referenti, la cui attuazione, ad avviso di chi scrive, dovrebbe favorire il massimo ampliamento del principio del contraddittorio e di trasparenza, regolare i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e consentire spazi di assistenza tecnica per le amministrazioni, sia quelli volti a prevedere ipotesi di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, uniformandone la disciplina

a quella prevista per il medesimo controllo sugli atti dello Stato centrale, in considerazione della natura magistratuale, terza ed indipendente della Corte dei conti, in quanto rappresentativa dell'intera comunità costituente lo Stato-ordinamento.

Per quanto attiene all'esercizio della funzione giurisdizionale, condivisibili appaiono i principi tendenti ad ampliare sia i casi di giudizio a istanza di parte sia gli istituti deflativi del contenzioso che consentano la definizione della posizione dell'incolpato tramite il pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre; l'esercizio di tale specifico criterio di delega, inoltre, potrebbe offrire al Legislatore delegato lo *spatium deliberandi* necessario per ripensare la norma che impone la drastica riduzione al 30% del *quantum* di danno risarcibile.

Desta, invece, perplessità il criterio di delega in tema di controllo concomitante ("disciplinare il controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, prevedendo che esso sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e abbia a oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese e stabilendo un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei provvedimenti adottati nell'esercizio di tale funzione"). Ciò che appare dissonante rispetto ai principi dell'ordinamento non è né la limitazione dell'oggetto ai soli programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese, bensì la previsione per la quale tale forma di controllo si svolga su richiesta del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e abbia un regime limitato di pubblicità non solo delle comunicazioni scambiate ma anche degli atti e dei provvedimenti adottati. Tale previsione appare contraria non solo alla *ratio* costitutiva della Corte dei conti (che, per dirla con il Ministro delle Finanze del 1862, Quintino Sella, consisteva nel "vegliare a che il Potere esecutivo non mai violi la legge; ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad essa contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento") ma, soprattutto, al senso comune (può il controllore attivarsi su richiesta del controllato?) ed alla natura stessa della funzione magistratuale, esercitata sempre e comunque nel nome del popolo italiano (cui non possono tacersi i risultati dei controlli espletati, soprattutto in quanto finalizzati a render conto dell'uso dei soldi sottratti al medesimo popolo tramite la tassazione).

Discorso a parte deve essere fatto per il criterio di delega che prevede l'esercizio del controllo concomitante su impulso delle Camere. Queste, ovviamente, sono normalmente tenute ad esprimersi con i provvedimenti che gli sono propri e, cioè, con atti normativi i quali, a loro volta, non possono che essere generali ed astratti; ne consegue che tale impulso non può che essere esplicitato in una legge (ivi comprese le norme attuative della medesima delega) che individui con maggior precisione i confini di tale categoria di controllo.

Più significative sono le disposizioni in tema di riordino dell'organizzazione centrale e territoriale della Corte dei conti. Senza dubbio, il *lietmotiv* di questa parte della delega è il medesimo: concentrare le funzioni direttive e di coordinamento della magistratura contabile. Tale indicazione del Legislatore delegante appare in contrasto con la natura di "potere diffuso" che connota da tempo la nostra come le altre magistrature dei moderni sistemi democratici, in ragione della diffidenza degli stessi verso le concentrazioni di potere (non solo magistratuale).

In tal senso, la delega spinge a concentrare nelle medesime sezioni (sia a livello centrale che territoriale) l'esercizio delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali nonché a "rafforzare gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali nonché sull'attività delle procure della Repubblica presso la Corte dei conti". È appena il caso di rilevare l'erroneità del riferimento alla funzione nomofilattica delle sezioni riunite

sull'attività delle procure erariali, cui più correttamente si attaglia la funzione di coordinamento del Procuratore generale che, ovviamente, come pure afferma la medesima delega, è svolta "tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle sezioni riunite".

Per quanto attiene alla concentrazione in un unico ufficio delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, non può non avvertirsi il rischio di lesione del principio di terzietà del giudice laddove tale confluenza di funzioni potrà portare il medesimo magistrato a conoscere – anche come semplice componente del collegio – della stessa vicenda sia in sede di controllo che in sede giurisdizionale (si pensi all'ipotesi di delibera di controllo che neghi l'approvazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale, con conseguente avvio della procedura di dissesto dell'ente, seguita dal successivo avvio del giudizio di responsabilità per il medesimo dissesto). Le ipotesi di interferenza tra le due funzioni sono talmente tante da rendere impossibile porvi rimedio tramite l'istituto dell'astensione e consigliare la strutturazione delle sezioni in collegi stabilmente dedicati all'una o all'altra funzione, in modo da fugare possibili dubbi di incompatibilità nell'esercizio delle stesse funzioni, per avere il magistrato già conosciuto la medesima questione.

Dubbi ancor maggiori, fino a sfiorare il possibile contrasto con il secondo comma dell'art. 108 Cost., sorgono con riguardo ai principi di delega volti a disciplinare l'esercizio della funzione requirente con riferimento ai poteri di indirizzo e di coordinamento che si intendono affidare al Procuratore generale. Questi, infatti, secondo i criteri di delega, dovrebbe poter "accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale ... disporre del potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti ... tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale"; inoltre, "in caso di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, (dovrebbe) sottoscrivere congiuntamente con il procuratore territoriale, a pena di nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari e ... affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio della procura generale". Particolare preoccupazione suscitano, all'interno di una previsione caratterizzata da una riforma in senso verticistico degli uffici requirenti che – giova ribadirlo – suscita a sua volta notevoli dubbi di conformità rispetto all'art. 108 Cost., le previsioni caratterizzate da un'eccessiva vaghezza terminologica ("violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale" ovvero "istruttorie che si caratterizzano per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni") utilizzate per indicare le ipotesi che consentono l'esercizio da parte del Procuratore generale dei poteri di avocazione ed affiancamento nell'attività requirente.

Ad accentuare la netta differenziazione della carriera requirente rispetto a quella degli altri magistrati contabili, si aggiunge l'espresso "divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti".

Infine, la delega prevede un limite temporale massimo dei mandati di Presidente della Corte dei conti e di Procuratore generale, ovviamente limitatamente a quelli affidati successivamente alla sua entrata in vigore.

3. Considerazioni conclusive.

All'esito di tale analisi, un'ultima considerazione.

Come si è avuto modo di ricordare, la relazione introduttiva chiarisce che l'obiettivo dichiarato della legge è quello di ridurre gli spazi di responsabilità erariale attraverso l'ampliamento degli spazi dell'attività consultiva e di controllo, con l'attribuzione alla "Corte dei conti (di) un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pub-

bliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale”.

Come emerge dalla lettura dei repertori giurisprudenziali, l'allargamento degli ambiti della responsabilità erariale realizzatosi nel corso degli anni è il frutto non solo dell'evoluzione della giurisprudenza contabile ma anche di una precisa volontà del Legislatore che, per lungo tempo, ha utilizzato tale responsabilità come stimolo per spingere i dipendenti pubblici ad ottemperare ai propri doveri, salvo poi decidere – negli ultimi anni – di tutelare i medesimi dipendenti con il più volte prorogato scudo erariale ed oggi con le disposizioni della legge 1/2026. Tale deriva normativa, peraltro, testimonia, unitamente alla recente novella recata dall'articolo 21, comma 1, del decreto-legge 76 del 2020 in tema di dolo erariale, l'assoluta difficoltà del Legislatore di comprendere le peculiarità della giurisdizione contabile.

Il tentativo di limitare la responsabilità ai soli fatti gravemente colposi, posto in essere con il d.l. n. 543 del 1996 (che ha novellato l'art. 1 della legge 20 del 1994) in contemporanea con l'inizio dell'espansione quantitativa e qualitativa dei giudizi di danno erariale, non solo non ha impedito l'ampliamento degli ambiti di responsabilità erariale ma si è concluso con una sostanziale adesione da parte dello stesso Legislatore agli arresti della giurisprudenza contabile: infatti, sia gli artt. 67 e 69, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, attuativo della legge 4 marzo 2009, n. 15, cd. Riforma Brunetta, sia l'art. 1, comma 3-quater, d.lgs. 20 giugno 2016, n. 116 che, in attuazione della c.d. riforma Madia, ha novellato l'art. 55-quater, comma 3-quater, d.lgs. 165/2001 e l'art. 1, comma 12, l. 190 del 2012, hanno introdotto tutti la possibilità di promuovere azione di risarcimento del danno all'immagine nei confronti dei c.d. furbetti del cartellino o del dirigente responsabile anticorruzione, addirittura superando i limiti che l'art. 17, comma 30-ter, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, poi convertito nella l. 3 agosto 2009, n. 102 (c.d. lodo Bernardo, dal nome del parlamentare che presentò il relativo emendamento) aveva posto all'esercizio dell'azione di responsabilità erariale per lesione del diritto all'immagine della P.A. Senza contare che, negli stessi anni, si è assistito – parallelamente al descritto allargamento del concetto di danno erariale – ad un ampliamento anche del concetto di soggetto agente, con riferimento a condotte poste in essere sia da dipendenti di società partecipate dagli enti pubblici sia da privati che, a vario titolo, risultano inseriti

nell'organizzazione pubblica ovvero nell'attività di utilizzo di beni pubblici⁽²⁰⁾. Posto, dunque, che i diversi tentativi del Legislatore finalizzati a limitare la responsabilità erariale non hanno portato ad alcuna limitazione dei relativi giudizi, possiamo ritenere che l'intervento portato dalla legge 1/2026 avrà maggior fortuna?

È quanto meno lecito dubitarne, atteso che tale normativa - come si è cercato di spiegare nelle pagine precedenti - definisce malamente la colpa grave (riferendosi ai soli danni conseguenti all'attività provvedimentale), conferisce alla responsabilità risarcitoria elementi di spiccata natura sanzionatoria, non considera l'effetto incrementale che produrrà sui giudizi di risarcimento del danno instaurati innanzi al giudice civile, crea l'illusione che la legittimità degli atti possa tradursi in una scriminante sui comportamenti, trascura il divieto per la magistratura di entrare direttamente con i propri pareri nella gestione minuta dell'attività amministrativa. Pur apprezzando il tentativo di rendere le funzioni della Corte più sinergiche, va sottolineato che questa direzione rischia di limitare eccessivamente la responsabilità di chi amministra le "pubbliche fortune" a tutto danno di chi, provvedendo alla creazione delle medesime tramite il pagamento delle tasse, ha, proprio per ciò, pieno diritto sia a veder controllato l'uso che vien fatto del suo denaro sia a vedersi risarcito - come appartenente alla collettività - dei danni che gli vengono arrecati.

Può, dunque, essere utile - al fine di affrontare il tema della burocrazia difensiva - suggerire un approccio ermeneutico (se non addirittura normativo) al concetto di danno erariale particolarmente rigoroso, recuperando la connotazione teleologica e funzionale, in chiave eminentemente gestionale, della responsabilità contabile.

Emblematiche di una simile visione unitaria delle funzioni della Corte dei conti sono due disposizioni: una che affonda le radici nella lunga tradizione storica di questa magistratura (il giudizio di conto) e l'altra, derivante dalla riforma introdotta dal decreto-legge 174

20 La Cassazione ha da tempo ritenuto possibile superare, per l'individuazione del soggetto autore del danno erariale, il presupposto del relativo rapporto organico con la pubblica amministrazione (richiesto dagli artt. 81, ultimo comma, e 83, comma 1, del R.D. n. 2440 del 1923, e 52 R.D. 12 luglio 1934, n. 1214). In tal senso, le Sezioni unite di Cassazione (Cass. SSUU, 12 aprile 2012, n. 5756 in *Ced cassazione*; Id. 19 dicembre 2009, n. 26806, in *Foro amm CDS*, 2010, 1, 59, con nota di V. TENORE, in *Giust. civ.*, 2010, 11, I, 2497, con nota di S. SALVAGO; Id. 1° aprile 2008, n. 8409; Id. 20 marzo 2008, n. 7446; Id. 31 gennaio 2008, n. 2289, in *Giust. civ. mass.*, 2008, I; Id. 22 febbraio 2007, n. 4112, in *Foro it.*, 2008, I, 190, in *Giust. civ. mass.*, 2007, 2 e in *Foro amm. CDS*, 2007, 4, 1151, con nota di SATTA; Id. 20 ottobre 2006, n. 22513, in *Riv. C. conti*, 2006, 5182) hanno più volte ribadito che «la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale ad ente pubblico postula una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente la compartecipazione del soggetto all'attività dell'amministrazione pubblica ed essendo altresì irrilevante che tale soggetto sia una persona fisica o una persona giuridica, pubblica o privata» e «senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura (provvedimento, convenzione, contratto)». Ancor più chiaramente, il medesimo giudice di legittimità (Cass. SSUU, 18 maggio 2015, n. 10094, in *Foro it.*, 2016, 7-8, 2525, con nota di G. D'AURIA, Id. 25 gennaio 2013, n. 1774; Id. 20 novembre 2013, n. 26034; 21 maggio 2014, n. 11229; Id. 31 ottobre 2014, n. 23257, tutte in *Ced Cassazione*), ha chiarito che «deve aversi riguardo, non alla qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico (che ben può essere un soggetto di diritto privato, destinatario della contribuzione), bensì alla natura del danno ed alla portata degli scopi perseguiti con la contribuzione stessa. Ne consegue che, qualora l'amministratore di un ente, anche avente natura privata, cui sono stati erogati contributi pubblici, per effetto di sue scelte omissive o commissive incida negativamente sul modo di essere del programma imposta dalla pubblica amministrazione alla cui realizzazione è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, in tal modo determinando uno sviamento dalle finalità perseguite, egli provoca un danno per l'ente pubblico, e di tal danno deve rispondere davanti al giudice contabile. La responsabilità contabile, infatti, si radica sul presupposto dell'esistenza di una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito causativo di danno patrimoniale e l'ente pubblico che subisce il danno medesimo: e tale relazione è configurabile non solo in presenza di un rapporto organico (c.d. rapporto di impiego), ma anche quando sia ravvisabile comunque un rapporto di servizio in senso lato, laddove il soggetto, pur se estraneo alla pubblica amministrazione, venga investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una data attività della pubblica amministrazione». Fra le prime decisioni in tal senso, si vedano Corte conti, sez. giur. Lombardia, ord. 32 del 9 febbraio 2005 in *Riv. Corte dei conti*, n. 1/2005, pp. 137-144, con nota di F. LOMBARDO, *In tema di giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla responsabilità di amministratori di società per azioni partecipate dallo Stato*, pp. 145-153; Corte conti, sez. giur. Lombardia, sent. n. 114 del 22 febbraio 2006 in *Riv. Corte dei conti*, n. 1/2006, pp. 134-144; in *Responsabilità civile e previdenza*, 2007, p. 441 ss., con nota di G. ALFIERI, *Lazione di responsabilità degli amministratori delle società a partecipazione pubblica tra giurisdizione contabile e normativa europea* e in *Riv. Foro amministrativo T.A.R.*, 2006, vol. V, pp. 770-771.

del 2012 (la responsabilità da dissesto). Il giudizio sui conti giudiziali degli agenti contabili, che rappresenta il nucleo originario della responsabilità erariale, è strutturato in maniera tale che non solo il danno (inteso come saldo negativo tra le due partite) ha una natura contabile, ma il suo accertamento dipende strettamente da un'attività che – seppur svolta dalla sezione giurisdizionale – ha natura sostanziale di controllo. Il legame tra funzione di controllo e giurisdizione è ancor più evidente dall'esame del giudizio di responsabilità da dissesto, giudizio che trova la sua base nell'attività di controllo sui bilanci degli enti locali. Queste disposizioni evidenziano come il legame tra controllo e giurisdizione non solo permette di meglio delimitare l'ambito di applicazione della seconda ma consente di far emergere, tramite l'esercizio della funzione di controllo, gli elementi necessari per attivarla.

In particolare, l'affermarsi di un indirizzo giurisprudenziale che esiga una prova certa dell'esistenza del danno erariale, fondata sull'analisi dei bilanci dell'ente ovvero su dati gestionali che diano contezza della perdita di utilità o beni ovvero della diminuzione patrimoniale subita (con contestuale abbandono di quella giurisprudenza che – soprattutto per talune tipologie di danno, quali il danno da tangente, da disservizio o all'immagine – ritiene sufficiente la prova nell'*an* e nel *quantum* del danno erariale fondata sul mero *id plerumque accidit* o, in alcuni casi, addirittura non necessaria in quanto il danno sussisterebbe *in re ipsa*) avrebbe due presumibili conseguenze.

In primo luogo, imporrebbe un'attenta valutazione non solo dei documenti contabili dell'ente danneggiato ma anche dell'attività di controllo svolta dalla medesima Corte sullo stesso ente, al fine di trarne utili elementi circa la sussistenza non solo del danno ma anche dell'eventuale colpa grave del suo autore (evidentemente, in caso di danno frutto di scelte gestionali più volte stigmatizzate dalla stessa Corte in sede di controllo, la prova della sussistenza dell'elemento psicologico della colpa grave risulta più agevole).

Un'ulteriore conseguenza di un simile indirizzo ermeneutico sarebbe quella di ancorare saldamente il giudizio di responsabilità a dati contabili oggettivi e verificabili, riducendo così l'alea del giudizio e il relativo timore. In tal modo, si opererebbe una saldatura tra le due funzioni principali della Corte, evitando che l'esercizio del controllo rivesta esclusivamente funzione di elemento scriminante della responsabilità per assurgere, al contrario, al ruolo di elemento da valutare per verificare la sussistenza degli elementi soggettivi ed oggettivi che la costituiscono e determinano. Finora il Legislatore ha agito per sottrazione: prima eliminando la responsabilità per colpa lieve, poi imbarcandosi nel frustrante tentativo di distinguere, con formule normative necessariamente vaghe e generiche, la gravità dalla levità (con tentativi che ricordano l'analisi svolta da Milan Kundera sui termini «leggerezza» e «pesantezza»⁽²¹⁾), successivamente paralizzando per un quinquennio l'azione delle Procure erariali per il recupero dei danni arrecati con comportamenti gravemente colposi ed, infine, prevedendo una sanatoria del 70% dei danni arrecati alla collettività ed un ampliamento delle funzioni di controllo preventivo e consultiva in chiave di riduzione degli spazi di responsabilità.

Forse, è giunto il momento di agire diversamente, riflettendo sulla natura della responsabilità erariale e sulla sua intima connessione con la funzione di controllo, collegando in senso positivo le due funzioni e perimetrando lo spazio della prima in funzione di momento di chiusura del sistema dei controlli, operante nei limiti in cui il primo non riesca a garantire il rispetto dei principi di corretta spendita del denaro pubblico. In tal modo, oltre allo sforzo di contribuire al chiarimento del quadro normativo al fine di attenuare i timori che ancora costituiscono la causa prima della burocrazia difensiva, si compirebbe un ulteriore passo in avanti in quel percorso di sinergico svolgimento delle due funzioni che la Costituzione (art. 100 e 103) affida alla Corte dei conti – già realizzato con la ricordata disciplina della responsabilità da dissesto – e che potrebbe rappresentare una strada virtuosa lungo la quale dirigere i futuri passi dalla magistratura contabile.

21 M. KUNDERA, *L'insostenibile leggerezza dell'essere*, Milano, 1985.