



“A pensar male si fa peccato ma...” Su alcuni profili problematici della legge di riforma della Corte dei Conti

*di Cristina Equizi,
Ricercatrice in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi dell'Aquila*

Lo scorso 22 gennaio è entrata in vigore la legge n. 1 del 2026 (*“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte di conti e di responsabilità amministrativa per danno erariale”*) che, da un lato, conferisce al governo una delega legislativa *“in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti”* - prefigurando così una revisione globale dell'organo di rilievo costituzionale – e che, dall'altro lato, interviene immediatamente su alcune competenze della Corte dei conti, incidendo direttamente sull'estensione e sulle modalità di ognuna delle funzioni (di controllo, giurisdizionale e consultiva) ad essa attribuite.

Con riguardo alla delega conferita al governo, rinviando ogni giudizio all'esame dei futuri decreti delegati (da emanare entro gennaio 2027), va intanto evidenziato che la stessa ha un duplice oggetto: la disciplina del *“rimborso da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa”* e la riorganizzazione della Corte dei conti orientata all'obiettivo di un *“incremento dell'efficienza”* della stessa. Fra i principi e criteri direttivi della delega si segnalano in particolare: la previsione di un nuovo assetto organizzativo (a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali; a livello territoriale, ogni sede territoriale si articolerà in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali) con un rafforzamento degli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali e con l'assegnazione di specifici poteri di indirizzo e di coordinamento al procuratore generale della Corte dei conti (per il quale – oltre che per il Presidente della Corte dei conti - sarà previsto un limite temporale massimo dei mandati) nei confronti delle procure territoriali, *“al fine di garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali”*. È inoltre previsto che ogni magistrato svolgerà *“secondo un criterio di rotazione temporale”*) tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato (con il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti), nonché l'introduzione di *“istituti deflativi del contenzioso”* (con una sorta di *“patteggiamento”*) e di una nuova disciplina dei procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti.

Con specifico riguardo al contenuto della nuova disciplina posta nella legge n. 1 del 2026, il primo aspetto che emerge dalla lettura delle relative disposizioni è quello relativo all'introduzione di meccanismi legislativi che appaiono destinati a determinare una



significativa deresponsabilizzazione del decisore politico-amministrativo. Operano in questa direzione: a) la modifica dell'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale; b) la fissazione di un tetto massimo al risarcimento dello stesso e di un nuovo (ridotto) limite temporale alla maturazione del termine di prescrizione dell'azione di responsabilità; c) l'introduzione dell'obbligo alla stipula di polizze assicurative da parte di *“chiunque assuma un incarico che comporti la gestione delle risorse pubbliche”*; d) la *“ridefinizione”* della nozione di colpa grave e la previsione della limitazione dell'applicabilità della stessa ai tassativi casi previsti dalla legge medesima; e) l'introduzione di forme di limitazione della responsabilità degli organi politici.

La modifica dell'azione di responsabilità amministrativa produce un effetto di deresponsabilizzazione quale conseguenza dell'introduzione dell'elencazione dei casi tassativi di sussistenza della colpa grave nelle ipotesi di *“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”*. E, in aggiunta alla *“nuova”* definizione (della nozione) di colpa grave, la disciplina dell'azione di responsabilità si caratterizza anche per la contemporanea e specifica previsione dei casi di violazione o omissione (*“determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*) che non costituiscono colpa grave. Viene infatti espressamente previsto che la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei soli casi di: *“conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche”* e in quelli di *“conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria”*.

Con questa previsione il legislatore, di fatto, ha reso il controllo preventivo di legittimità (controllo costituzionalmente previsto al co. 2 dell'art. 100 Cost.) una scriminante per la colpa grave (e per la responsabilità erariale) giacché il comportamento dell'agente viene ad essere indissolubilmente connesso con l'esecuzione di un atto di cui si è accertata la legittimità in sede di controllo.

La previsione sulla limitazione della colpa grave ha introdotto, a sua volta, un rilevante profilo di deresponsabilizzazione dell'agente, ma non l'unico. Infatti, sempre con riferimento all'azione di responsabilità amministrativa e contabile, la legge n. 1/2026 è intervenuta sul co. 1-ter della legge n. 20/1994, concernente la responsabilità dei titolari degli organi politici, prevedendo che la buona fede di questi ultimi *“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”*. Questa previsione opera una *“traslazione”* della responsabilità dell'atto sugli uffici tecnici o amministrativi (nell'ipotesi in cui gli uffici abbiano avallato l'atto) a beneficio dell'organo politico che ha assunto la decisione finale.

Ed anche l'introduzione del co. 1-octies, all'art. 1 della legge n. 20/1994, concernente il potere di riduzione della Corte dei conti, è orientata a favore della deresponsabilizzazione



giacché il legislatore ha stabilito che la Corte non può porre a carico del responsabile, a seguito della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo *“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”* ovvero *“non superiore al doppio del corrispettivo o dell’indennità percepiti per il servizio reso all’amministrazione o per la funzione o l’ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio”*.

Viene così a determinarsi un duplice effetto pregiudizievole poiché, da un lato, alimentando meccanismi di deresponsabilizzazione, incide negativamente sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione (giacché la limitazione della responsabilità rischia di favorire l’adozione di atti e provvedimenti non adeguatamente ponderati sotto il profilo istruttorio e valutativo, accrescendo una percezione di sostanziale *“impunità”* in capo agli agenti) e, dall’altro lato, perché fa gravare sulla collettività la quota di danno eccedente il tetto risarcitorio, determinando una traslazione dell’onere economico dalla sfera individuale del responsabile a quella generale dei consociati.

Ma la novità più profonda della legge n. 1 del 2026 (e che opera sempre nella direzione della deresponsabilizzazione dell’agente) riguarda senz’altro l’introduzione dell’obbligo di sottoscrizione di polizze assicurative. Già la Corte costituzionale, nella sent. n. 132 del 2024, rivolgendo un monito al legislatore, aveva richiamato la possibilità di prevedere, nella riforma della responsabilità amministrativa (nell’interesse dell’agente pubblico e dell’amministrazione danneggiata), l’incentivo delle polizze assicurative. Tuttavia, il legislatore - pur volendo seguire la strada tracciata dalla Consulta - si è limitato ad introdurre, con una norma di carattere generale, un obbligo di stipula della polizza assicurativa per *“chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche [...], a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all’amministrazione per colpa grave”*, senza prevedere differenziazione alcuna per i diversi ruoli che possono essere assunti dall’agente in relazione alla funzione pubblica e all’esposizione al rischio.

E, oltre alle modifiche riguardanti specifici aspetti della funzione giurisdizionale, la legge n. 1 del 2026 - art. 1, *lett. b)* - ha operato ulteriori (non trascurabili) modifiche alla disciplina della funzione di controllo. Prima fra tutte va sottolineata la modifica del controllo preventivo di legittimità che registra un ampliamento sia degli atti sottoposti a tale (forma di) controllo sia del novero dei soggetti che possono attivarlo. Ma, anche in materia di controllo, l’aspetto più rilevante, concerne (ancora una volta) i profili della responsabilità amministrativa giacché il legislatore (nel nuovo art. 3, co. 1-*ter*, della legge n. 20/1994, introdotto appunto con la legge n. 1 del 2026) ha stabilito che allo scadere dei termini previsti per il controllo preventivo di legittimità, qualora la Corte dei conti non intervenga con una deliberazione, l’atto si intende registrato *“anche ai fini dell’esclusione della responsabilità”* per colpa grave. Emerge così l’ulteriore elemento di deresponsabilizzazione del funzionario che non sarà più chiamato a rispondere per danno erariale, causato da colpa grave, sia nel caso in cui il controllo preventivo di legittimità abbia dato esito positivo, sia nel caso di mancata risposta (nel termine di trenta giorni) della Corte dei conti (quale ipotesi di *“silenzio-assenso”*).



Con la legge n. 1 del 2026 - attraverso le modifiche direttamente introdotte e mediante la delega assegnata al governo - il legislatore sembra aver avviato un'operazione di interconnessione tra funzioni giurisdizionali e di controllo che pare voler condurre verso una sorta di "trasfigurazione" della stessa Corte dei conti (almeno per come siamo stati abituati a "vederla" negli ultimi decenni). Il disegno tracciato dalla nuova legge apre però la strada a numerose perplessità anche in relazione alla conformità a Costituzione di alcune delle nuove scelte. Infatti, se la volontà di procedere ad una riforma generale della Corte dei conti non rappresenta più una novità (depongono in questa direzione le polemiche sorte a seguito del mancato visto sul progetto del ponte sullo stretto di Messina e, prima ancora, la questione sul controllo concomitante), appare sempre più visibile una sorta di "insofferenza" del decisore politico alle diverse forme di controllo. E, soprattutto nelle more dell'attuazione della delega, è importante riaffermare con forza che lo "svilimento" dei momenti di controllo potrebbe portare con sé il rischio di riduzione delle garanzie di legalità.

2 marzo 2026