



## Quando i controlli degradano a strumento di giustificazione dell'agire politico-amministrativo, a proposito della riforma della Corte dei conti

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Padova

1. In tempi di particolare tensione tra politica e magistratura, culminati nell'approvazione della riforma costituzionale del Consiglio Superiore della Magistratura e della separazione delle carriere dei magistrati ordinari, il Parlamento è intervenuto su un altro rilevante versante dell'amministrazione della giustizia. La legge 7 gennaio 2026, n. 1 ha previsto incisive modificazioni alla disciplina organizzativa e funzionale della Corte dei conti.

Pur trattandosi, in origine, di proposta di iniziativa parlamentare (A.C. n. 1621), anche l'iter di questa legge, così come quello del sopra citato testo di legge costituzionale, è stato connotato da una fortissima "trazione governativa", che ha determinato brusche accelerazioni e forzature della discussione parlamentare sino a giungere alla votazione finale in tempi particolarmente "stretti", tra l'altro "a cavallo" della sessione di bilancio, con la rapida reiezione dei numerosi emendamenti presentati.

Dal procedimento seguito si desume che anche la Corte dei conti, così come la magistratura ordinaria, è stata oggetto di una riforma fortemente voluta dal Governo allo scopo di ridefinire i rapporti tra i poteri e limitare la responsabilità per *favorire* il decisore politico-amministrativo. Ora, l'interrogativo è se tale *oggettivo depotenziamento* del controllo giurisdizionale consenta di contrastare la c.d. "burocrazia difensiva", cioè, di evitare che la responsabilità erariale diventi un disincentivo all'azione; o se, invece, la legge qui in commento non rischi di ridurre le garanzie costituzionali, realizzando, anche nei confronti della magistratura contabile, una riforma di sapore "reattivo", se non addirittura "punitivo", che persegue un preciso disegno di dubbia compatibilità con i principi costituzionali ed euro-unitari.

Occorre anzitutto osservare che la riforma interviene su *tutte* le funzioni affidate alla magistratura contabile all'*unico* scopo di limitare la responsabilità amministrativa. A tali fini essa agisce su molteplici versanti: finalizzazione dei controlli preventivi di legittimità e della funzione consultiva della stessa Corte alla riduzione dell'area del danno erariale; introduzione di "tetti" alla responsabilità e di sanzioni in caso di ritardo nell'attuazione dei programmi euro-unitari; tipizzazione della colpa grave al fine di rendere maggiormente vincolata l'interpretazione del giudice contabile; previsione dell'obbligatorietà della copertura assicurativa da danno erariale per i funzionari pubblici; delega al Governo per un incisivo riordino della Corte dei conti di impronta accentrata e verticistica nella ridefinizione dei rapporti tra uffici giudiziari e tra procura generale e procure territoriali.

Tali interventi potrebbero mutare la stessa «natura» della Corte dei conti, come anticipato da Francesco Dal Canto in *questo Osservatorio (La riforma della magistratura contabile*



nel progetto di legge A.S. 1457: una Corte dei conti che cambia natura, 25 agosto 2025), in quanto la legge n. 1 del 2026 incide profondamente sull'articolazione centrale e periferica della magistratura contabile, sui controlli – giurisdizionali e non – di legalità finanziaria e sullo stesso processo contabile come conosciuti sino ad oggi.

2. In questa sede ci si sofferma soltanto su uno degli elementi maggiormente significativi per inquadrare *ratio* e obiettivi della riforma: l'introduzione di esimenti dalla responsabilità erariale basati su una pretesa alternatività delle funzioni affidate alla Corte dei conti. Tale intervento poggia sull'apparente valorizzazione dei controlli preventivi di legittimità per tradirne, invece, il fondamento costituzionale. Le funzioni affidate alla magistratura contabile, infatti, non sono qui disciplinate nella loro dimensione "oggettiva", funzionale, cioè, a migliorare il controllo sugli atti e sulle gestioni finanziarie, secondo quanto previsto dall'art. 100 Cost., bensì all'unico fine di ottenere l'esenzione di responsabilità mediante l'introduzione di presunzioni assolute, per effetto delle quali l'espletamento dei controlli preventivi di legittimità (o dell'ausilio consultivo) valgono quale titolo di esonero dalla responsabilità erariale da colpa grave.

In tal modo, il legislatore si discosta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, che ha ribadito l'esigenza di trovare un «*punto di equilibrio*» tra la funzione di deterrenza della responsabilità erariale e la necessità che essa non sia di ostacolo all'azione amministrativa (punti n. 6.3 e n. 6.6 del "Considerato in diritto"). La responsabilità da colpa grave continua a costituire strumento essenziale ai fini della tutela degli interessi erariali e del buon andamento delle amministrazioni pubbliche: sarebbe infatti costituzionalmente illegittima una norma che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo (punto n. 6.6.1 del "Considerato in diritto").

Invece, tra il controllo giurisdizionale di legalità finanziaria e l'efficienza dell'azione amministrativa la legge n. 1 del 2026 privilegia sistematicamente il secondo termine da bilanciare, in coerenza con una concezione non già partecipativa – espressa, ad esempio, dagli istituti della legge 7 agosto 1990, n. 241 –, bensì meramente *performativa* delle amministrazioni pubbliche, incentrata soltanto sulla cultura del *risultato*. L'agente viene automaticamente esonerato dalla responsabilità erariale da colpa grave da un lato mediante l'estensione della portata "legittimante" dei controlli preventivi agli atti collegati a quello "vistato" (e, potenzialmente, ai comportamenti conseguenti) e, dall'altro lato, attraverso il ricorso a pareri ad iniziativa delle amministrazioni pubbliche controllate con effetti sostitutivi dei controlli preventivi di legittimità e dei controlli successivi sui bilanci e sui conti.

La pretesa alternatività tra controllo/ausilio consultivo e giudizio di responsabilità erariale, però, è tutta da dimostrare, stando al diverso fondamento costituzionale delle funzioni stesse. L'art. 100 Cost., che istituisce il sistema dei controlli sulla finanza pubblica, per quanto possa essere interpretato in senso sostanzialmente "aperto" alle scelte di attuazione del legislatore, non può estendersi sino al punto di essere utilizzato per *condizionare* in senso restrittivo l'esercizio della *diversa* funzione giurisdizionale fondata sull'art. 103 Cost., ferme restando le scelte discrezionali del legislatore nel determinare gli ambiti della giurisdizione della Corte dei conti secondo quanto previsto dal secondo parametro costituzionale richiamato.



Non è certo a caso che l'art. 27 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti) esprime il principio generale della materia, tuttora vigente, secondo il quale la responsabilità amministrativo-contabile non viene meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti. Muovendo da questi assunti e dal diverso fondamento costituzionale delle funzioni affidate alla magistratura contabile, la dottrina e la giurisprudenza contabile per lungo tempo hanno affermato che il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non ha ad oggetto l'atto amministrativo – su cui è stato espletato il controllo secondo i parametri dei vizi di legittimità – bensì i comportamenti e i fatti lesivi sotto il profilo della liceità/illiceità. Da ciò segue che non sussiste alcuna corrispondenza biunivoca tra legittimità dell'atto e liceità del fatto giuridico ad esso riferibile, nel senso che l'illiceità del comportamento che integra la fattispecie di danno erariale può sussistere anche in presenza di atti di cui la Corte dei conti ha accertato la legittimità mediante il visto e la registrazione, così come, di converso, un atto formalmente illegittimo, che non ha superato il vaglio preventivo del controllo di legittimità, non è di per sé sufficiente a integrare un illecito amministrativo-contabile.

La legge n. 1 del 2026, invece, introduce automatismi e presunzioni basate sulla connessione tra funzione di controllo e consultiva, da un lato, e funzione giurisdizionale di accertamento della responsabilità, dall'altro lato. Ora, se è vero che le presunzioni possono risolvere alcuni problemi, è vero anche che aprono interrogativi di non poco momento. Nella specie, l'automatismo che opera *iuris et de iure* non dà luogo a soluzioni lineari: si può seriamente dubitare dell'alternatività tra controllo preventivo di legittimità e funzione consultiva, da un lato, e giudizio di responsabilità, dall'altro lato; si può dubitare che la "patente" di legittimità dell'atto che sta "a monte" di un procedimento impedisca il rilievo di vizi negli atti consequenziali, con estensione dell'esimente dalla perseguibilità per danno erariale a tutta la sequenza procedimentale e ai comportamenti conseguenti. In tal modo si finisce per impedire qualunque controllo sull'attuazione *in concreto* dell'azione amministrativa che si dipana dall'unico atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità.

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

Il legislatore può infatti derogare al sopra richiamato principio generale (art. 27 del r.d. n. 1214 del 1934) per escludere la gravità della colpa in relazione a fatti dannosi che traggano origine dall'emanazione di atti visti e registrati in sede di controllo preventivo di legittimità, «limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo» (art. 17, comma 30-*quater*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78). In base alla teoria generale dell'illecito, la disposizione in parola, di portata derogatoria del principio generale, opera come causa di giustificazione o esimente dell'antigiuridicità del fatto. Essa, infatti, è capace di rendere lecita una condotta sorretta dall'atto "vistato", in quanto l'esimente è espressamente *circoscritta* ai profili presi in considerazione nel controllo preventivo di legittimità. In forza di questo nesso, la disciplina richiamata è idonea a



elidere la gravità della colpa poiché il comportamento è *strettamente* connesso all'esecuzione di un atto di cui è stata accertata la legittimità in sede di controllo. In analoga prospettiva, alcune disposizioni contenute nel Codice della giustizia contabile hanno attribuito rilievo ai pareri resi dalla Corte dei conti, stabilendo che il procuratore contabile regionale debba disporre l'archiviazione del fascicolo istruttorio per assenza di colpa grave nei casi in cui l'azione amministrativa si è conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva in favore degli enti locali (art. 69, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174).

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

L'intervento legislativo in parola viene a sovrapporre, e per giunta con automatismo di portata generale, procedimenti sorretti da logiche e rispondenti a finalità differenti. Da un lato, il controllo preventivo di legittimità è rivolto ad accertare *esclusivamente* la legittimità/illegittimità dell'atto nel raffronto con i parametri normativi e si esplica in un procedimento certatorio a struttura binaria e a esito dicotomico, che si conclude con l'apposizione o il diniego del visto. Dall'altro lato, il giudizio di responsabilità per danno erariale è invece preordinato all'accertamento della liceità/illiceità del comportamento e dell'antigiuridicità dei fatti contestati, là dove, trattandosi di funzione giurisdizionale, la valutazione è rimessa al giudice senza alcun automatismo. Infatti, essa ha ad oggetto i comportamenti e le implicazioni che possono discendere dagli atti amministrativi precedentemente visti, rimessi, indipendentemente dall'espletamento del controllo preventivo di legittimità, al libero apprezzamento del giudice contabile alla stregua degli elementi oggettivi e soggettivi normativamente previsti.

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

3. Un ulteriore ordine di problemi è posto dall'introduzione di una nuova funzione consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, affidata sia alla Sezione centrale per il controllo di legittimità, sia alle Sezioni regionali, ed estesa a *fattispecie concrete* connesse all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR) e al Piano Nazionale Complementare (d'ora in poi: PNC), «di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità o a fatti per i quali la competente procura abbia notificato un invito a dedurre». Conseguentemente, «è esclusa la gravità della colpa per

gli atti adottati in conformità ai pareri resi» (art. 2, comma 1, della legge n. 1 del 2026). La funzione consultiva, quindi, è estesa dalle questioni di diritto “astratte” alle *fattispecie concrete*, anche su iniziativa delle amministrazioni centrali e periferiche controllate, con effetti sostitutivi dei controlli preventivi di legittimità e, potenzialmente, dei controlli successivi sui bilanci e sui conti. La previsione in parola rovescia l’orientamento legislativo e giurisprudenziale sinora seguito secondo il quale le richieste di parere sono da ritenersi ammissibili soltanto in presenza di particolare complessità normativa o di contrasti interpretativi *astratti* e non già di fatti gestionali specifici proprio per impedire che la funzione consultiva sconfini in compiti di amministrazione attiva. Il superamento di questi orientamenti da parte della legge n. 1 del 2026 potrebbe comprimere la discrezionalità degli enti destinatari nell’adozione degli atti conseguenti ai pareri stessi sino a spingere la nuova funzione consultiva (*rectius*: consulenziale) della Corte dei conti ai limiti della co-amministrazione, ponendo, quindi, seri problemi di compatibilità con il principio di distinzione tra amministrazione e giurisdizione e con la separazione dei poteri. Il sistematico ricorso all’ausilio consultivo/consulenziale da parte delle amministrazioni destinatarie finirebbe per eludere i controlli successivi con effetti vincolanti sui bilanci e sui conti previsti dal diritto euro-unitario (cfr. art. 5 della direttiva n. 85/2011/UE e art. 20, comma 1, della legge n. 243 del 2012). Questi ultimi potrebbero essere “assorbiti” dai pareri resi in via preventiva in riferimento ai programmi e agli impegni di spesa. Infatti, tali pareri, anche in caso di debiti fuori bilancio e di illegittime forme di ampliamento della capacità di spesa dell’amministrazione destinataria, costituirebbero titolo di imputazione a bilancio non più controllabile in via successiva a causa della presunzione di legittimità dell’atto sottoposto a parere preventivo, per giunta ad iniziativa del controllato.

4. I profili critici sin qui rilevati sono aggravati dall’art. 2, comma 2, della legge n. 1 del 2026, a tenore del quale, “a valle” della pretesa di instaurare una connessione tra funzione di controllo/consultiva e giudizio di responsabilità, per i controlli preventivi attinenti al PNRR e al PNC si introduce un’inedita forma di *silenzio-assenso* per un organo magistratuale; a seguito del quale, se il giudice contabile non si pronuncia entro trenta giorni, si produce l’effetto automatico di esonerare dalla responsabilità erariale da colpa grave. Tutto ciò, tra l’altro, a fronte di una giurisprudenza costituzionale che tende da tempo a censurare il ricorso al silenzio-assenso nella disciplina dei procedimenti amministrativi nei casi in cui esso ha l’effetto di limitare istruttoria, partecipazione e contraddittorio (ad esempio: sentt. n. 393 del 1992 e n. 245 del 2015).

È tra l’altro assai dubbio che automatismi di questo tipo, e cioè presunzioni idonee a introdurre preclusioni all’accertamento in via successiva della responsabilità, non possano intaccare il diritto di azione di terzi interessati (artt. 24 e 113 Cost.), e lo stesso diritto di azione in sede civile dell’amministrazione lesa, visto che la consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione afferma la sussistenza del c.d. doppio binario tra azione per responsabilità erariale e azione per responsabilità civile (ad esempio: Cass. S.U. ordd. 5 agosto 2020, n. 16722; 15 febbraio 2022, n. 4871).

In definitiva, sussistono limiti all’introduzione di esimenti così concepite, poiché bloccare ogni valutazione sul *quomodo* dell’esecuzione dell’atto “vistato” e sui comportamenti successivi determina una evidente tensione con il principio di legalità. L’introduzione di



una presunzione assoluta di legittimità, in uno con il silenzio-assenso, pregiudica le garanzie costituzionali e, combinata all'abrogazione dell'abuso d'ufficio, rischia di creare un'area di impunità per condotte gravemente colpose (ad esempio in materia di opere pubbliche o di uso improprio di contributi pubblici), di dubbia compatibilità con i principi costituzionali ed euro-unitari sulla tutela delle finanze pubbliche.

5. A quanto detto si aggiunge l'introduzione di un doppio "tetto" al danno erariale risarcibile «per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda», che finirà per scaricare sulla collettività larga parte dei danni causati al patrimonio pubblico.

Tali misure di ripristino, completamente *sganciate* dall'entità del danno, unitamente a vere e proprie sanzioni comminate nei confronti dei funzionari condannati e dei pubblici ufficiali responsabili di ritardi nell'attuazione del PNRR, producono l'effetto di trasformare in *sanzionatoria* la natura finora ritenuta *risarcitoria* della responsabilità per danno erariale, con il rischio di incorrere nella violazione del principio del *ne bis in idem*. A tal proposito, va ricordato che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha escluso la violazione del citato principio nei giudizi di responsabilità amministrativa soltanto perché ha ritenuto prevalente la natura risarcitoria dell'azione e quindi recessiva la finalità sanzionatoria (cfr. Corte EDU, *Grande Stevens e altri c. Italia*, 4 marzo 2014 e *Rigolio c. Italia*, 13 maggio 2014).

Quanto alla tipizzazione della colpa grave, l'intervento del legislatore muove dal condivisibile presupposto secondo il quale essa costituisce lo strumento maggiormente qualificante di contrasto alla "burocrazia difensiva", tenuto conto che gli amministratori temono l'ampio margine di apprezzamento del giudice. Tuttavia, la definizione prevista («[c]ostituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento») non sembra costituire parametro legislativo idoneo a fugare le incertezze interpretative. Infatti, tale formulazione sembrerebbe ridurre considerevolmente l'area dell'illiceità, escludendo ciò che può rientrare nell'errore interpretativo in presenza di norme non chiare o nella valutazione discrezionale, pur rimettendo la determinazione dell'effettivo perimetro della responsabilità all'interpretazione del giudice (tra l'altro in presenza di *diverse* definizioni della colpa grave, come quella fornita dall'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, c.d. Codice dei contratti pubblici).

Infine, la norma richiamata replica, quasi letteralmente, la definizione di colpa grave adottata in tema di responsabilità civile dei magistrati. In tal modo, il legislatore utilizza una fattispecie che ha ben diverso fondamento costituzionale, rispondendo alla distinta *ratio* di garantire l'indipendenza del magistrato. Diversamente, il funzionario è costituzionalmente tenuto a conformarsi ai principi del buon andamento.

L'impressione finale suscitata dalla riforma è che la responsabilità amministrativo-contabile degradi da strumento di reintegrazione del danno a variabile "controllabile" attraverso l'introduzione di istituti che, più che ripartire il rischio tra amministrazione pubblica e soggetto agente, finiscono per traslarlo sistematicamente su soggetti terzi, "schermando" il decisore politico-amministrativo in un sistema in cui viene



“appannata” la responsabilità nell’impiego delle risorse e quella per gli eventuali danni arrecati al patrimonio pubblico.

In effetti, sembra proprio la *traslazione del rischio* la direttrice fondamentale della riforma: dal decisore politico-amministrativo alla Corte dei conti, a cui si chiede una validazione preventiva dell’operato mediante l’estensione del controllo preventivo di legittimità e dell’ausilio consultivo; dal funzionario pubblico alle compagnie assicurative, a cui si chiede di rispondere per il primo, nonostante quest’ultimo sia stato assunto mediante pubblico concorso a garanzia del buon andamento (art. 97 Cost.) e sia soggetto ai doveri costituzionali di diligenza e di competenza nell’esercizio delle funzioni (artt. 28 e 54 Cost.). Infine, altra traslazione del rischio, questa volta dal politico al funzionario, è l’effetto prodotto dal periodo aggiunto al comma 1-ter dell’art. 1 della legge n. 20 del 1994, a tenore del quale «la *buona fede* dei titolari degli organi politici che *si presume* [...] quando gli atti adottati [...] sono proposti, vistati e sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso» (cors. ns.). Lungi dal contrastare il fenomeno della “burocrazia difensiva”, la norma in parola *aggrava* il regime di responsabilità dei funzionari pubblici rispetto agli organi politici e rivela il vero volto della riforma che finisce per introdurre aree di *irresponsabilità* “di fatto” incompatibili con gli artt. 3 e 28 Cost.

In definitiva, la legge n. 1 del 2026 rischia di determinare un’impropria *commistione* nell’esercizio delle attribuzioni della Corte dei conti, aventi, invece, ben distinto fondamento costituzionale, con l’effetto di degradare i controlli preventivi di legittimità a mero strumento di giustificazione dell’agire amministrativo e di mettere in discussione la stessa imparzialità del giudice in esito al riordino organizzativo e funzionale prefigurato dalla delega legislativa (art. 3) incentrata sul criterio dell’esercizio «unitario» delle funzioni.

19 febbraio 2026