amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO SPECIALE

"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"

15 APRILE 2026

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Considerazioni introduttive sulla Riforma Foti

di Giovanna Colombini

(già Professoressa di Diritto pubblico, Università di Pisa)

Sommario

1. Premessa. – 2. Controllo preventivo di legittimità, funzione consultiva e controllo concomitante. – 3. La responsabilità erariale e le sue trasformazioni: la tipizzazione della colpa grave. – 4. Potere riduttivo e la questione della natura giuridica della responsabilità erariale. – 5. Le norme sanzionatorie. – 6. Meccanismi deflattivi. – 7. Responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato. – 8. Ampliamento dei giudizi ad istanza di parte. – 9. Organizzazione e riordino delle funzioni, accesso alla carriera. – 10. Copertura finanziaria.

Abstract

The entry into force of Law No. 1 of 2026, known as the Foti Reform, raises a series of interpretative and applicative issues regarding the future identity of the Court of Auditors. The law contains "Amendments to Law No. 20 of 14 January 1994 and other provisions relating to the Accounting Justice Code, as well as delegation to the Government regarding the functions of the Court of Auditors and administrative liability for damages to the public treasury." These are therefore significant changes that will impact the legal system that has been used to date for all the functions performed by the Court of Auditors.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

L'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026 nota come Riforma Foti, pone una serie di problemi interpretativi e applicativi che riguardano il futuro identitario della Corte dei conti in quanto la legge contiene "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994 n. 20 e altre disposizioni relative al Codice di giustizia contabile, nonché la delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danni erariali*". Modifiche dunque importanti che vanno a incidere sull'ordinamento giuridico cui sino ad oggi si è fatto riferimento per tutte le funzioni svolte dalla magistratura contabile. Questa la ragione che, al di là delle posizioni favorevoli o contrarie alla legge n. 1/2026, impone un approfondimento sui singoli istituti toccati e/o modificati dalla Riforma, per valutarne, anche in assenza dei decreti delegati, l'impatto sull'assetto attuale. Infatti le modifiche introdotte, come indicate già nel titolo della legge, nell'interessare la funzione giurisdizionale, la funzione di controllo e la funzione consultiva, e il relativo sistema organizzativo (quest'ultimo soltanto tracciato nei principi e criteri direttivi della delega) vanno ad interessare non soltanto l'art. 100, c. 2, Cost., e l'art. 103, c. 2, Cost., direttamente rivolti alla Corte dei conti quale organo magistratuale a rilevanza costituzionale nelle materie di contabilità pubblica, ma anche l'architettura costituzionale a tutela degli equilibri di finanza pubblica disegnata dalla riforma costituzionale del 2012 (legge n. 1/2012, modifica degli artt. 81, 97, 117, 119) e dalla relativa legge di attuazione (legge n. 243/2012) che all'art. 20 chiama direttamente in causa le funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche quali individuate in coerenza con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e con il regolamento europeo n. 549/2013, SEC 2010 (art. 97, c. 1, Cost.), ai fini del coordinamento e dell'armonizzazione della finanza pubblica, dell'equilibrio dei bilanci pubblici, e del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche (art. 97, c. 1, Cost.)

Funzioni, dunque, che fanno della Corte dei conti, sia nell'esercizio delle funzioni di controllo che nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali, nelle materie di contabilità pubblica, la magistratura a garanzia degli equilibri dei bilanci pubblici, della sana gestione delle risorse pubbliche e degli interessi finanziari nazionali e unionali.

Questo, in sintesi, lo stato dell'arte prima che entrasse in vigore la legge di riforma Foti.

Invero tale legge, d'ora in poi la Riforma, pur facendo riferimento alle funzioni di controllo e di giurisdizione quali previste dagli artt. 100 e 103 della Costituzione, nell'introdurre le modifiche alla legge n. 20/1994 e al Codice di giustizia contabile, non sembra tener conto, come emerge dai commenti qui raccolti sui singoli articoli della Riforma, del processo evolutivo che tali funzioni hanno avuto a seguito della riforma costituzionale del 2012, ma soprattutto non sembra tener conto che "il buon andamento" della pubblica amministrazione previsto dal secondo comma dell'art. 97

ISSN 2036-7821

Cost., e richiamato con enfasi nella relazione di accompagnamento alla Riforma, non si declina soltanto in termini di efficienza dell'azione amministrativa nel raggiungimento del risultato ma coinvolge anche il buon andamento come declinato dal primo comma dell'art. 97 Cost., secondo il quale " *le pubbliche amministrazioni in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*".

Questo per sottolineare che una Riforma che intervenga sulle funzioni di controllo, consultiva e di giurisdizione della Corte dei conti, al fine della esenzione dalla colpa grave e dunque dalla responsabilità erariale e che ponga dei limiti al risarcimento del danno erariale causato da soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione, solleva, quanto meno, qualche dubbio di compatibilità con il dettato costituzionale disegnato dalla riforma del 2012.

Con questo commentario, si intende pertanto mettere in evidenza questi aspetti della Riforma entrata in vigore il 22 gennaio 2026, pur nella consapevolezza che, entro dodici mesi dalla sua entrata in vigore, l'art. 3 prevede che il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi sia per la riorganizzazione sia per il riordino delle funzioni, mentre il comma 5 prevede che entro un anno dall'entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2 della procedura prevista al comma 3.

Peraltro, subito dopo l'entrata in vigore della Riforma, anche disposizioni di immediata applicazione come quella relativa all'obbligo di sottoscrizione di polizze assicurative per i gestori di risorse pubbliche, ivi compreso, sul piano procedimentale e processuale, il litisconsorzio necessario per l'impresa assicurativa, è già stata oggetto di proroga al 2027 (d.l. n. 200/2025 conv. l. n. 26/2026) proprio per le problematiche applicative e finanziarie relative alla gestione del rischio da parte delle amministrazioni pubbliche. Infatti, come emerge dal contributo di **Livia Lorenzoni**, l'introduzione di tale obbligo dovrebbe, nell'intenzione del legislatore, ridurre l'effetto paralizzante derivante dal timore della responsabilità, consentendo il recupero delle somme oggetto delle sentenze di condanna della Corte dei conti. Il condizionale però è d'obbligo, posto che il mercato delle polizze sottoscritte dai soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione, già prima della Riforma ha evidenziato premi relativamente contenuti e massimali spesso inadeguati rispetto all'entità del danno erariale, ragione per la quale il meccanismo di standardizzazione introdotto dalla Riforma, vale a dire il riferimento alle due annualità come parametro di massimale, non consente ad oggi di valutare la sostenibilità economica del mercato e l'adeguatezza della copertura, nonché il relativo impatto fiscale. A questo si aggiunge, come sottolineato nel contributo di Gennaro Terracciano relativo all'ambito temporale di applicazione della Riforma,

ISSN 2036-7821

l'ipotesi che il differimento al 2027 sia stato motivato presumibilmente da due ragioni sostanziali. La prima riconducibile al fatto che il sistema assicurativo non si sente ancora pronto ad offrire polizze adeguate. La seconda determinata dalla posizione rigida assunta dalla Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo, che, in una nota del 26 gennaio 2026, n. 3847, ha puntualizzato alle amministrazioni statali che ai decreti di nomina di quanti si trovino a gestire risorse pubbliche sottoposti al controllo preventivo di legittimità, deve essere allegata una documentazione dettagliata dimostrativa della prevista copertura assicurativa. Come dire che a venire in rilievo non è solo la gestione del rischio da parte delle amministrazioni ma anche la gestione degli effetti finanziari che tale gestione scarica sui bilanci pubblici.

A questi aspetti oggettivamente di incertezza, si aggiunge il fatto non secondario che la magistratura contabile è recentemente intervenuta escludendo l'automatismo del potere riduttivo introdotto dalla Riforma e riaffermando il ruolo del giudice contabile nella valutazione della colpa grave quale espressione di una valutazione non meramente formale e ragionieristica (Sez. giur. Lazio, sentenza n. 82/2026). Assunto che ha portato la stessa Sezione a disapplicare le disposizioni introdotte al riguardo dalla Riforma ritenendole in conflitto con le finalità unionali.

A questa posizione assunta dal giudice contabile che, presumibilmente, è destinata a non rimanere isolata, si è aggiunta anche la questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza n. 11 del 2026 dalla Sez. giur. Puglia, sull'art. 1, c. 1, terzo periodo della legge n. 20/1994 come modificato dalla Riforma, relativo alla tipizzazione della colpa grave in quanto in contrasto con gli artt. 3, 32, 97, c. 2, Cost.

Il futuro della Riforma è dunque in divenire.

2. Controllo preventivo di legittimità, funzione consultiva e controllo concomitante

Fatta questa doverosa premessa e passando ad alcune considerazioni sul contesto che emerge dalla Riforma, a venire in rilievo sono innanzitutto le disposizioni rivolte alla funzione di controllo, nello specifico al controllo preventivo di legittimità, trattato nel contributo di Stefano Scoca e ripreso in altri contributi in riferimento alla materia dei contratti pubblici, nonché le disposizioni sulla nuova funzione consultiva, oggetto del contributo di Vanessa Manzetti. A queste si aggiunge la singolare vicenda che ha caratterizzato l'introduzione del controllo concomitante trattata da Andrea Crismani. Controllo, quest'ultimo, previsto per la prima volta dalla legge n. 15 del 2009, ripreso con alcune modifiche dall'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020, poi escluso dal d.l. n. 44 del 2023 per gli interventi del PNRR e PNC, e poi ripreso dall'art. 3 ,lett. p) della Riforma come controllo su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione interessata, avente oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese.

ISSN 2036-7821

Ora, per quanto concerne il controllo preventivo di legittimità, la modifica introdotta dalla Riforma al terzo periodo dell'art.1, c. 1, della legge n. 20/1994, finisce per attribuire agli effetti di tale forma di controllo una esenzione totalizzante dalla colpa grave. Infatti, il testo ante-riforma prevedeva che "in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità *limitatamente* ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo". Il che, se da un lato segnava il superamento del c.d. criterio dell'*indifferenza*, per altro verso circoscriveva la esenzione della colpa grave soltanto agli atti presi in esame. Ebbene per effetto delle modifiche, scompare la locuzione " *limitatamente*" e il testo ora prevede che "in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità *ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto al controllo*". E ancora che " *decorso il termine i provvedimenti divengono esecutivi e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità*". Modifiche che comportano una inedita forma di silenzio assenso esonerativa da responsabilità, estesa non solo ai profili dell'atto presi in considerazione nel controllo ma anche agli atti che ne costituiscono il presupposto logico e giuridico, senza considerare che spesso i vizi si nascondono non in ciò che c'è nelle enunciazioni amministrative ma in ciò che non c'è. Non solo la Riforma prevede anche un "ampliamento" del controllo preventivo di legittimità e con esso dell'efficacia esimente da responsabilità, ai provvedimenti di attuazione del PNRR e PNC, nonché l'individuazione nell'ambito della delega di cui all'art. 3 della Riforma, degli atti degli enti locali ritenuti di particolare rilevanza e complessità da sottoporre al controllo preventivo. Ma la Riforma va oltre, prevedendo, in materia contrattuale, che le regioni, le province e gli enti locali, con norma di legge e di statuto, adottata previo parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, possono sottoporre a controllo preventivo di legittimità anche una serie di atti inerenti provvedimenti di aggiudicazione provvisori, ovvero provvedimenti conclusivi di procedure di affidamento che non prevedano l'aggiudicazione formale, ecc., coniando così un controllo preventivo di legittimità *facoltativo*. Controllo sul quale la Corte dei conti ha espresso non poche perplessità essendo questo rimesso, con una formula ambigua "norma di legge o di statuto" a fonti normative diverse dalla legge statale, nonostante che la materia rientri nelle competenze riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e), g) e l), e nonostante l'esistenza di una riserva di legge in materia di forme e modalità dei controlli, desumibile dalla legislazione statale di riferimento, e in particolare dall'art. 20, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243. Perplessità che rendono, come emerge dal contributo di Donato Cavallo, il rapporto tra controllo e contratti pubblici

ISSN 2036-7821

sempre più complesso, specie di fronte al carattere perentorio dei termini e la previsione che, in caso di loro inutile decorso, l'atto si intende registrato *ex lege*, con un effetto esonerativo dalla responsabilità amministrativa che determina una corrispondenza automatica tra legittimità degli atti e liceità dei comportamenti, che il giudice contabile ha sempre tenuto distinte e separate. Un controllo, dunque, che nel suo "ampliamento" richiama quel processo partecipativo della fase decisionale che la legge costituzionale n. 3 del 2001, aveva inteso eliminare con l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione che prevedeva i controlli preventivi di legittimità , e in alcuni casi anche di merito, sugli atti degli enti locali.
Resta pertanto il dubbio che l'ampliamento del controllo preventivo di legittimità e l'effetto esonerativo dalla responsabilità erariale prospettato dalla Riforma come elemento di superamento della c.d. "paura della firma" anziché garantire l'efficienza dell'azione amministrativa e la sana gestione , rischi di produrre una *overdose* di richieste di controllo il cui effetto, data la perentorietà e ristrettezza dei termini, può risolversi nel silenzio assenso e dunque in una dequotazione del principio di legalità.

Quanto alla funzione consultiva, la via percorsa dalla Riforma, come emerge dalle considerazioni svolte nel contributo di Vanessa Manzetti, pone questioni applicative sotto certi aspetti analoghe a quelle del controllo preventivo, posto che anche in questo caso la Riforma opera un ampliamento della funzione consultiva sul versante soggettivo, includendo nei soggetti legittimati a richiedere pareri oltre alle amministrazioni pubbliche (sia centrali che locali) anche gli organismi nazionali di diritto pubblico, e opera sul versante della funzione, introducendo pareri su fattispecie concrete e prevedendo l'esclusione automatica della colpa grave in caso di conformazione al parere reso. Una riforma, dunque, che va ad incidere su di un orientamento consolidato della magistratura contabile che ha sempre sostenuto il carattere generale e astratto dei pareri proprio al fine di evitare la trasformazione della funzione consultiva in una funzione di consulenza, e che ora viene messa in crisi dalla Riforma che nell'alimentare l'effetto esonerativo da responsabilità in caso di conformazione ai pareri resi su questioni specifiche, alimenta una commistione tra soluzioni prospettate dall'amministrazione e funzione consultiva. Non solo, prevedendo che il parere si intende reso negativamente in caso di mancanza di soluzione prospettate dall'amministrazione richiedente, la Riforma introduce un incentivo perché le amministrazioni si attivino in tal senso, confermando implicitamente, se ancora ce ne fosse bisogno, il carattere consulenziale, per non dire di coamministrazione che vengono ad assumere i pareri.

Diversamente si pone il controllo concomitante, svolto dal "Collegio del controllo concomitante" appositamente istituito con delibera del Consiglio di Presidenza della

ISSN 2036-7821

Corte dei conti del 10 novembre 2021 n. 272, presso la Sezione centrale per il controllo successivo sulle gestioni delle amministrazioni statali. Infatti, va detto che le vicende legislative che ne hanno previsto l'ampliamento e successivamente la *esclusione* per gli interventi PNRR e PNC, sono state determinate essenzialmente da questioni sorte nei rapporti tra Governo e Corte dei conti. Di fronte alle raccomandazioni e ai rilievi mossi dal Collegio nelle interlocuzioni istruttorie con le amministrazioni statali circa le criticità riscontrate nell'attuazione dei progetti PNRR e PNC, il Governo, dopo aver ritenuto che le modalità con cui la magistratura contabile svolgeva detto controllo, erano prive di legittimazione perché tale controllo non era previsto dall'art. 100, c. 2, Cost., ha risolto alla radice la questione, introducendo con un decreto legge la esclusione di tale controllo dagli interventi PNRR e PNC. Ora tale controllo, ancorché non menzionato nell'art. 100, c. 2, Cost., è riconducibile al generale controllo sulla gestione previsto dall'art. 100, c. 2, Cost., e disciplinato dall'art. 3, c. 4, della legge n. 20 del 1994, differenziandosi semmai nei contenuti e nelle finalità. La Riforma nella delega di cui all'art. 3, lett. p) ha previsto il controllo concomitante ma a differenza della precedente disciplina, questo non si attiva più come iniziativa fisiologica del sistema, ma viene ricondotto a una domanda qualificata e, per di più, con una pubblicità attenuata degli atti e delle comunicazioni. In sostanza nei principi e criteri direttivi della delega si prevede che tale controllo sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo e delle stesse amministrazioni, divenendo così facoltativo nell'intento di "ridurre il rischio di conflittualità istituzionale", ma al tempo stesso divenendo privo di quelle originarie finalità per le quali era stato istituito, posto che pur essendo un controllo privo di effetti preclusivi, assumeva nelle raccomandazioni e nei rilievi inseriti nelle deliberazioni, un tenore stringente nei confronti dell'amministrazione statale interessata, di portata paragiurisdizionale. Certo è che la previsione di rimettere tale forma di controllo alla richiesta ora del parlamento, ora del governo, ora delle amministrazioni, configura, come sostiene Andrea Crismani nel suo contributo "conformazioni funzionali differenziate: più marcatamente politico-parlamentare o di referto quando attivato in nome del bilancio costituzionalmente regolato; più 'di indirizzo' quando richiesto dall'Esecutivo; più prossime a una logica di supporto/assicurazione organizzativa quando sollecitato dall'amministrazione stessa".

3. La responsabilità erariale e le sue trasformazioni: la tipizzazione della colpa grave

Le considerazioni che precedono ci portano direttamente al cuore della riforma: la responsabilità erariale e la tipizzazione della colpa grave. Il tema affrontato sotto diverse prospettive in quasi tutti i contributi e *funditus* nel contributo di Salvatore Cimini, muove dal tenore dell'art. 1 della legge di Riforma che intervenendo sull'art.

ISSN 2036-7821

1 della legge n. 20 del 1994, introduce al comma 1, 1.1.una definizione di colpa grave, sulla falsariga dell'art.2, c. 3 del Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, la Riforma, invece di confermare le tipologie elencate dal Codice, se ne discosta alimentando il dubbio che la successiva tipizzazione richiamata dalla legge di Riforma, possa aver abrogato quella prevista dal Codice dei contratti pubblici. In realtà, come emerge anche dal contributo di Arturo Cancrini, la differenza non implica una abrogazione tacita ma semmai una configurazione più restrittiva della colpa grave prevista dalla legge di Riforma rispetto alle tipizzazioni previste dal Codice dei contratti pubblici. Così mentre in base al d.lgs. n. 36/2023 costituisce colpa grave "*la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi*", per la legge n. 20/1994 come modificata dalla Riforma, l'elemento psicologico si configura solo in caso di "*violazione manifesta delle norme di diritto applicabili*", con l'ulteriore precisazione che, ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste una tale fattispecie, si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza, tracciando così un binario interpretativo per il giudice contabile. Il che lascia presumere che la violazione non manifesta delle norme di diritto e degli autovincoli amministrativi non sia idonea a integrare una condotta gravemente colposa ai fini dell'accertamento della responsabilità erariale. A segnare la differenza tra le diverse nozioni di colpa grave concorre anche il fatto che mentre nel Codice dei contratti si prevede anche la colpa generica ancorandola alla violazione delle regole cautelari della diligenza, prudenza e perizia; la Riforma prevede ipotesi più gravi e circoscritte quali il "*travisamento del fatto*" e 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*". Mentre per entrambe le discipline vale l'esclusione della responsabilità erariale nel caso in cui l'agente abbia fatto riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

Ora, a parte la nebulosità del riferimento agli indirizzi giurisprudenziali o ai problemi interpretativi, se l'oggetto della condotta del soggetto in rapporto di impiego o di servizio con l'amministrazione riguarda attività svolte nelle fasi della programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, è evidente che si pone un dubbio circa la disciplina della colpa grave da applicare nel caso di responsabilità erariale: quella introdotta dalla Riforma o quella prevista dal Codice dei contratti pubblici?

Dubbio che a proposito della responsabilità amministrativa del RUP, oggetto del contributo di **Arturo Cancrini** , viene risolto richiamando l'art. 227 del Codice dei contratti pubblici laddove prevede che "ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del Codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle

ISSN 2036-7821

specifiche disposizioni in essi contenute", talché le misure e della legge di Riforma e del Codice dei contratti, in questa prospettiva sarebbero destinate a coesistere.
Se così è, appare evidente che la questione della norma da applicare in tema di colpa grave in materia contrattuale, più che una questione di rapporto cronologico tra norme, è una questione di rapporto di specialità laddove la tipizzazione della colpa grave di cui al già citato art. 2, c. 3 del Codice, si pone a completamento di una disciplina improntata al principio di risultato.
Resta il fatto che sul punto non sussiste ad oggi un orientamento univoco, anche se il giudice contabile, come sottolineato dalla Corte dei conti nel parere n. 4/2025 delle Sezioni riunite in sede consultiva espresso in merito al disegno di legge A.S. 1457, (divenuto poi legge n. 1/2026) tende a preferire la formulazione di colpa grave contenuta nel Codice dei contratti, la cui portata si riconduce alle regole di prudenza, diligenza, perizia, piuttosto che a quella formulata dalla legge di Riforma in riferimento ai fatti *incontrastabilmente* affermati ovvero negati, per la ragione che tale definizione impone di riempire di contenuto interpretativo la nozione di "*incontrastabilità*" che oltre ad essere un termine atecnico non è neppure assimilabile a concetti processualmente noti come quello di "*incontrovertibilità*" o di "*inoppugnabilità*" riferiti agli atti. Uguale problematica applicativa comporta il richiamo al *travisamento* del fatto dato che trattasi di figura sintomatica dell'eccesso di potere riferita alla scelta discrezionale espressa nell'atto amministrativo piuttosto che riferita all'elemento psicologico. Anche in questo caso la legge di Riforma nell'intento di definire l'ambito della colpa grave, enunciando una figura tipizzata di colpa grave, ha finito per confondere i piani, richiamando "locuzioni" che evocano la terminologia della responsabilità civile dei magistrati di cui alla legge n. 117/1998, per la quale, giustamente, la Corte dei conti ha sottolineato "il ben diverso fondamento costituzionale rivolto a garantire l'indipendenza del magistrato nell'esercizio di una funzione giudiziaria" rispetto "all'attività dell'agente pubblico che viene in rilievo nello svolgimento di una attività amministrativa procedimentalizzata che deve invece rispondere ai principi di buon andamento (Corte costituzionale sentenza n. 164/2017).

4. Potere riduttivo e la questione della natura giuridica della responsabilità erariale

Se sul versante della tipizzazione della colpa grave, la Riforma pone problemi interpretativi e applicativi, ancora più problematici sono quelli riferiti alla disciplina del potere riduttivo. Ebbene, escluse le ipotesi di dolo e di illecito arricchimento, la Riforma introduce l'*obbligo* per il giudice contabile di ricorrere al potere riduttivo, ponendovi contestualmente limiti edittali, vale a dire 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

ISSN 2036-7821

accertato e comunque non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causativa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero 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.

Ora la tipizzazione della colpa grave da un lato, l'introduzione di tetti al risarcimento dall'altro, nonché l'introduzione di limiti edittali al potere riduttivo divenuto con la Riforma *obbligatorio*, pongono un problema di qualificazione giuridica della responsabilità erariale, se, cioè, queste norme abbiano operato una trasformazione dell'attuale responsabilità erariale a contenuto compensativo-riparatorio in una responsabilità a carattere sanzionatorio pecuniario, o se invece, come sostenuto nelle prime sentenze emesse dal giudice contabile nella vigenza della Riforma, e in alcuni contributi di questo commentario, permanga il carattere compensativo-riparatorio. A supportare questa chiave di lettura "compensativa-riparatoria" concorrono anche i pareri espressi dalla Corte dei conti sul disegno di legge di Riforma nei quali si richiama costantemente la giurisprudenza CEDU e il principio del *ne bis in idem.*

La questione, tuttavia, non è scontata data la rilevanza delle modifiche apportate dalla Riforma e dato il riferimento fatto dal giudice contabile all'orientamento assunto dalla Corte di Strasburgo sul *ne bis in idem* (vedi i casi 2014 – 2016, *Rigolio, Grande Stevens* e *A. e B. contro Norvegia*). Infatti, tale riferimento riguarda la connotazione compensativa riparatoria della responsabilità erariale quale era venuta a configurarsi a seguito delle modifiche apportate alla legge n. 20/1994 dalla legge n. 639/1996 e, dunque, prima delle modifiche intervenute con la legge di Riforma del 2026.

Peraltro, il tema delle trasformazioni giuridiche che hanno segnato la responsabilità erariale non è affatto nuovo. Infatti, se si ripercorrono le tappe che hanno storicamente caratterizzato la responsabilità erariale, emerge con chiarezza che questa ha assunto diverse qualificazioni giuridiche prima di approdare a quella autonoma *sui generis* disegnata dal legislatore nel 1996 a modifica della legge fondamentale n. 20 del 1994 .

Così nella legge di contabilità generale del 1923 n. 2440 (artt. 81, 82, 83), e nello Statuto degli impiegati civili dello Stato DPR n. 3/1957, (artt. 18, 19, 20), nonché nel T.U. sulla Corte dei conti del 1934, n. 1214 (art. 52), le regole che qualificavano la responsabilità erariale erano effettivamente quelle dell'illecito contrattuale di matrice civilistica ex art. 1218 c.c., in ragione del presupposto che sussisteva un rapporto contrattuale del dipendente nei confronti dell'amministrazione di appartenenza, la cui violazione causativa di un danno configurava un illecito contrattuale a cui venivano applicate le norme del Codice civile (prescrizione decennale dell'azione risarcitoria, colpa lieve, ripartibilità del danno, responsabilità solidale, trasmissibilità

ISSN 2036-7821

agli eredi, ecc.), con l'unica eccezione della previsione del potere riduttivo in capo al giudice contabile, non previsto per il giudice ordinario. Successivamente, l'introduzione della responsabilità erariale di soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una pubblica amministrazione per danni arrecati ad enti diversi da quelli di appartenenza, e le vicende che hanno segnato la responsabilità degli amministratori degli enti locali (l. n. 142/1990, art. 58), hanno concorso a configurare la responsabilità erariale come responsabilità aquiliana *ex* art. 2043 c.c. fino a quando, con le modifiche introdotte dalla legge n. 639 del 1996 alla legge n. 20 del 1994, ritenuta appunto la legge fondamentale in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, si è approdati ad una nuova e autonoma configurazione che ne ha codificato il carattere *sui generis* costituito da una sintesi di elementi "restitutori e di deterrenza" "compensativi-riparatori" appunto un *tertium genus* riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 203 del 2022 (prescrizione quinquennale, colpa grave, carattere personale della responsabilità, intrasmissibilità agli eredi salvo il caso di illecito arricchimento del dante causa) che ha trovato il punto di equilibrio nella introduzione della colpa grave quale ripartizione del *quantum* di rischio dell'attività tra amministrazione e agente pubblico, di cui il potere riduttivo, rimesso alla valutazione discrezionale del giudice contabile, ha rappresentato l'espressione più significativa, in quanto ha consentito al giudice di tener conto, ai fini del *quantum* da risarcire a carico dell'agente pubblico, sia delle trasformazioni in atto nelle amministrazioni pubbliche (si pensi all'amministrazione di risultato), sia del contesto organizzativo in cui il dipendente si è trovato ad operare (sottodimensionamento o meno del personale), sia della complessità dell'attività che è chiamato a svolgere (si pensi ai processi di digitalizzazione e di IA che interessano tutte le amministrazioni).
Ebbene l'introduzione, con la Riforma, della tipizzazione della colpa grave, del tetto al risarcimento, dei limiti edittali al potere riduttivo, sono tutti elementi che oggettivamente incidono sulla configurazione della responsabilità erariale quale sino ad ora l'abbiamo conosciuta, trasformando o comunque incidendo sul carattere "restitutorio e di deterrenza" *alias* "compensativo-riparatorio" in un carattere che evoca piuttosto quello "sanzionatorio a contenuto pecuniario".
Peraltro, anche se si vuole ritenere che queste modifiche operate dalla Riforma non modificano il carattere essenzialmente "risarcitorio" della responsabilità erariale, come sostenuto in alcuni contributi, rimane il dato inconfutabile che il *quantum* di *risarcimento* definito in relazione al rischio tra amministrazione e agente pubblico con la Riforma non è rimesso alla valutazione discrezionale del giudice, come accadeva *ante* Riforma, ma è ancorato ai limiti edittali posti dalla Riforma che rendono il ristoro per l'amministrazione che ha subito il danno una misura svincolata dal danno, e per questo più vicina a una sanzione a contenuto pecuniario. Il che ovviamente non significa che prima della Riforma i danni accertati erano interamente

ISSN 2036-7821

risarciti, anzi dalle stime fatte risulta che solo una minima parte dei danni accertati è stata risarcita, ma comunque se ne conosceva l'entità e la riduzione dell'addebito stabilita dal giudice consentiva di comprendere come il quantum risarcibile rispetto al danno causato, rispondesse a criteri di ragionevolezza e proporzionalità che, con la Riforma, sembrerebbero fortemente contratti.
Peraltro, resta tutto da verificare, visto lo slittamento al 2027, quanto del danno accertato possa essere coperto dai massimali dell'assicurazione obbligatoria sottoscritta dal dipendente pubblico, e quanto si scarichi sull'amministrazione e sulla collettività. E ancora, resta da considerare quale sarà l'impatto sulla finanza pubblica nei casi in cui ad essere coinvolti siano soggetti privati beneficiari di contributi nazionali o europei, le cui regole (art. 325 TFUE) prevedono l'obbligo di restituzione integrale all'Unione europea da parte dello Stato italiano. Aspetti questi che se, per un verso, spiegano la posizione assunta dal giudice contabile in ordine alla disapplicazione della norma introdotta dalla Riforma perché ritenuta in contrasto con l'ordinamento nazionale e unionale, per altro verso aprono una questione di compatibilità della Riforma con il disegno costituzionale del 2012 sugli equilibri di bilancio e sulla sostenibilità del debito, risolvibile innanzi alla Corte costituzionale.

5. Le norme sanzionatorie

A questi problemi applicativi se ne aggiunge un altro relativo a quanto disposto dalla Riforma, in ordine alla possibilità di disporre, nella sentenza definitiva di condanna a carico del dirigente o del funzionario, in relazione alla gravità della colpa, un periodo di sospensione dalla gestione delle risorse pubbliche compreso tra sei mesi e tre anni con assegnazione del dirigente o del funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca.
Ora, a parte il fatto che la disposizione (art. 1 *novies* l. n. 20/1994 introdotto dalla Riforma) che impone la destinazione del funzionario o del dirigente "sospeso" ad attività di ricerca e di studio scarica sull'amministrazione non pochi problemi di carattere organizzativo e funzionale, che potrebbero comportare anche oneri finanziari di cui l'amministrazione deve farsi carico provvedendo a disporne la copertura in bilancio, c'è da dire che la Riforma non chiarisce affatto alcuni aspetti che sono invece rilevanti per i rapporti tra giudice contabile e amministrazione. Infatti, come evidenzia Francesco Tuccari nel suo contributo, non viene esplicitato in cosa consista l'inciso rimesso alla valutazione del giudice " nei casi più gravi", né viene chiarito, visto che il fattore tempo nel caso di specie è fondamentale, il rapporto tra sentenza di condanna e obbligo per l'amministrazione di concludere il procedimento per la responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21 d.lgs. n. 165/2001 entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza. Peraltro, al riguardo la Corte dei conti nel parere espresso sul disegno di

ISSN 2036-7821

legge di riforma (delibera n. 3/2024/CONS) oltre ad esprimere dubbi sulla applicazione dell'art. 21 ai funzionari ha evidenziato che "se la pronuncia della Sezione giurisdizionale è destinata a costituire il presupposto di misure che il datore di lavoro è chiamato ad adottare, in contraddittorio con il dipendente" non può, continua la Corte, non escludersi che dalla applicazione possano derivare anche criticità relative al possibile sorgere di controversie causative di problemi di riparto tra giurisdizioni, richiamando al riguardo la sentenza della Cassazione S.U. n. 13305/2024.

Tutti aspetti sui quali sono stati avanzati dubbi di costituzionalità, richiamati nel contributo di Terracciano e dalla stessa magistratura contabile, sia per l'indeterminatezza dei presupposti e dei criteri per la scelta discrezionale sull'applicazione o meno della sanzione, sia per il fatto che il potere sanzionatorio in capo al giudice "sembra essere una mera facoltà pur in presenza dei casi più gravi", sia infine "per l'applicazione della sanzione anche a fattispecie per le quali la condotta è stata posta in essere in assenza della previsione sanzionatoria, in violazione del principio di legalità".

Sempre rimanendo nell'ambito delle norme sanzionatorie, trattate da Francesco Tuccari, merita ricordare anche l'art. 4 della legge di Riforma relativo a disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR e PNC. La norma prevede che nel caso si verifichi 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 lordo. La norma prosegue disponendo che la sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del Codice di giustizia contabile, vale a dire secondo il rito relativo alle fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria di cui agli artt. 133 - 136. Ora la previsione di uno specifico rito per le responsabilità sanzionatorie a contenuto pecuniario tocca un aspetto che coinvolge un problema più generale non affrontato dalla Riforma ma che potrebbe essere considerato in fase di attuazione delle deleghe previste all'art. 3. Si tratta della distinzione che è venuta a configurarsi, nell'ambito della legislazione riferita a specifici settori dell'amministrazione, tra "tipizzazione" di attività amministrative alle quali viene ricollegata genericamente la conseguenza della responsabilità amministrativo-contabile (*rectius* erariale) e "tipizzazione" di attività amministrative illegittime in funzione puramente sanzionatoria.

Tutti aspetti, è bene sottolinearlo, che non vanno confusi con la modifica operata dalla Riforma delle regole giuridiche della responsabilità erariale (colpa grave tipizzata, tetti al risarcimento, limiti edittali al potere riduttivo) e con gli effetti che tali regole determinano sulla permanenza o meno del carattere compensativo-

ISSN 2036-7821

riparatorio come sino ad ora l'abbiamo conosciuto, ma che riguardano la violazione di una *norma di azione* da cui il legislatore fa derivare automaticamente una sanzione pecuniaria del tutto scollegata per nesso causale all'eventuale pregiudizio erariale che da quel comportamento attivo od omissivo ne sia derivato .
Questo spiega perché il legislatore all'art. 4 della Riforma, abbia "fatto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità erariale" e abbia ricondotto l'applicazione della sanzione di 150 euro al Rito speciale, anche se, è del tutto evidente che l'aver richiamato il rito speciale per l'applicazione della sanzione pecuniaria appare del tutto ultroneo, dato che trattandosi di interventi concernenti PNRR e PNC, espressione dell'amministrazione di risultato, tale sanzione ben poteva rientrare nel potere sanzionatorio dell'amministrazione quale soggetto attuatore.

6. Meccanismi deflattivi

Una nota meritano i meccanismi deflattivi del contenzioso previsti all'art. 3, lett. n) che consentono "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". La norma sulla quale la Corte dei conti si è espressa favorevolmente ritenendo che tale potenziamento costituisca una valida *alternativa* alle misure proposte sulla responsabilità erariale (il riferimento era al disegno di legge di riforma), non è del tutto chiara sui termini della sua applicazione, se cioè deve ritenersi che sia un meccanismo del tutto nuovo che interviene nella fase preprocessuale, senza precludere le ipotesi di ricorso al rito abbreviato previste dal Codice di giustizia contabile, ovvero se il tenore del criterio direttivo della delega miri ad abrogare l'art. 130 del Codice di giustizia contabile. Anche in questo caso il criterio direttivo è del tutto generico e non fa alcun riferimento né al raccordo con il nuovo sistema della responsabilità erariale introdotto dalla Riforma, né con la disciplina dei meccanismi in funzione deflattiva disciplinati dall'art.130 – 132 del Codice di giustizia contabile.
Il tema, trattato nel contributo di Chiara Cacciavillani e Jacopo Bercelli, è di estrema rilevanza e, se non raccordato al nuovo sistema della responsabilità erariale, rischia di determinare un cortocircuito normativo.
Ebbene, sino all'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, la possibilità di una apposita definizione agevolata dei giudizi di responsabilità erariale era prevista soltanto in appello con esclusivo riferimento alla sentenza di condanna di primo grado. Al riguardo la legge n. 266/2005, disponeva ai commi 231 - 233 che "*con riferimento alle sentenze di primo grado pronunciate nei giudizi di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti per i fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della presente legge i soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata una sentenza di condanna possono chiedere*

ISSN 2036-7821

alla competente sezione di appello, in sede di impugnazione, che il procedimento venga definito mediante pagamento di una somma non inferiore al 10 per cento e non superiore al 20 per cento del danno quantificato nella sentenza. La sezione di appello con decreto in camera di consiglio, sentito il procuratore competente, delibera in merito alla richiesta e, in caso di accoglimento, determina la somma e, in caso di accoglimento, la disciplina determina la somma dovuta in misura non superiore al 30 per cento del danno quantificato nella sentenza di primo grado, stabilendo il termine per il versamento". Tale meccanismo, non del tutto innovativo se si considera che in materia tributaria, è previsto l'istituto della conciliazione giudiziale, poteva essere attivato soltanto in presenza di alcune condizioni (sentenza di condanna in primo grado, periodo temporale in cui era stata tenuta la condotta illecita, impugnazione in appello) in assenza delle quali non era possibile attivarlo.

L'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, e nello specifico la previsione agli artt. 130 - 132, di un rito alternativo al rito ordinario previsto per i giudizi di responsabilità erariale, ha in sostanza stabilizzato l'istituto del c.d. "condono contabile" sulla cui compatibilità con l'assetto ordinamentale si era espressa favorevolmente anche la Corte costituzionale (sentenza n. 183/200) rigettando le eccezioni di incostituzionalità delle disposizioni censurate e affermando che queste non limitavano il potere di cognizione del giudice in sede camerale al mero esame dei presupposti di ammissibilità dell'istanza di definizione, ma richiedevano una valutazione del giudice di tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti, già compiuto nella sentenza di primo grado. L'art. 14 del d.l. n. 102/2013, disponeva poi l'estensione del c.d. condono contabile anche ai giudizi pendenti relativi a fatti illeciti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della legge finanziaria 2006.

Ebbene il Codice di giustizia contabile con l'art. 130 interviene sul tema, sistematizzando l'istituto sia nel primo grado di giudizio che in grado di appello, introducendo il rito abbreviato, vale a dire il rito finalizzato ad ottenere la definizione del procedimento- richiesta del convenuto con l'accordo del pubblico ministero contabile, sulla base di una delibazione del merito della controversia limitata all'analisi della gravità della colpa e dell'entità del danno in funzione della determinazione, da adottare con decreto assunto previa camera di consiglio da tenere in contraddittorio con le parti , del *quantum* di denaro che potrà essere versato in un'unica soluzione entro un termine perentorio non superiore a trenta giorni, per la chiusura della controversia che avverrà con sentenza non impugnabile che provvederà anche sulle spese di giudizio. La norma prevede anche, che nel caso in cui la richiesta di rito abbreviato non venga accolta o la somma agevolata non venga versata nel termine perentorio fissato dal decreto, il giudizio prosegua secondo il rito ordinario. Inoltre, per giurisprudenza costante, è stato ritenuto che il decreto con il quale viene decisa la richiesta di rito abbreviato, essendo finalizzato ad una funzione

ISSN 2036-7821

deflattiva del contenzioso diretta all'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, non sia reclamabile (Corte dei conti, sez. I, sent. n. 289/2007).
Ne consegue che in via teorica la previsione dell'art. 3, lett. n) della Riforma relativo all'introduzione di istituti deflattivi, non applicabili nei casi di dolo o di indebito arricchimento, è pienamente condivisibile e, soprattutto, è effettivamente una misura deflattiva. Tuttavia, raffrontando la indeterminatezza e genericità del criterio direttivo previsto dalla Riforma e il tenore degli artt. 130 - 132 del Codice di giustizia contabile, si pongono problemi applicativi non irrilevanti sia in relazione alla individuazione della fase del processo sia sul quantum oggetto del meccanismo deflattivo.
Infatti, l'art. 130 del Codice di giustizia contabile prevede l'applicazione del rito abbreviato al convenuto in giudizio, dunque a seguito dell'atto di citazione, o addirittura nel caso sia stata pronunciata sentenza di condanna, mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione, somma che, in grado di appello, non può essere inferiore al 70 per cento, per quei soggetti nei confronti dei quali sia stata pronunciata sentenza di condanna.
L'art. 3, lett. n) della Riforma prevede invece che il meccanismo deflattivo intervenga nella fase preprocessuale "istruttoria" dell'invito a dedurre, dunque prima della citazione in giudizio e previo parere del pubblico ministero contabile, risolvendosi nel pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre. Si tratta, pertanto, di uno strumento deflattivo alternativo alla fase processuale attualmente prevista dal Codice di giustizia contabile, ragione per la quale l'importo da condonare non può né richiamarsi a quanto stabilito dall'art. 130 del Codice (50% e 70%) né al 30 per cento introdotto dalla Riforma all'art.1, *octies* della legge n. 20/1994, essendo quest'ultimo riferito al caso di condanna per accertata responsabilità erariale. Inoltre, considerato che il criterio direttivo fa salvo il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero, resta da chiedersi se, nel caso in cui il pubblico ministero contabile non abbia rilasciato il proprio concorde parere sulla somma, questo in realtà sia vincolante determinando *tout court* una condizione preclusiva al ricorso al meccanismo deflattivo o se, invece, se il dissenso espresso dal pubblico ministero sia contestabile da parte dell'incolpato. In tal caso si potrebbe profilare una situazione in cui, una volta fallito il "meccanismo deflattivo alternativo", l'incolpato potrebbe avvalersi dell'art. 130 del Codice, previo atto di citazione in giudizio.
Siamo ovviamente nel campo delle supposizioni visto che il criterio direttivo praticamente si configura come una *delega in bianco* della cui compatibilità con il dettato costituzionale è lecito dubitare. Peraltro, il problema della costituzionalità di principi e criteri direttivi evocativi di una delega in bianco è un aspetto ricorrente

ISSN 2036-7821

nella legge di Riforma, come ha ben evidenziato **Francesco Cardarelli** nel suo contributo.

7. Responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato

A chiusura della disciplina introdotta dalla Riforma in materia di responsabilità erariale, merita una considerazione a parte l'art. 5 che introduce una modifica all'art. 19 della legge n. 103/1979, in materia di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato. Argomento affrontato da Vinicio Brigante e Sonia Caldarelli, nel quale si evidenzia che tale modifica comporta anche in questo caso problemi interpretativi e applicativi.

Infatti, la modifica che l'art. 5 apporta al citato articolo 19, concerne l'introduzione di un ulteriore comma secondo il quale " *La responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato è disciplinata dalla legge n. 117/1988, i cui principi, ivi compresi i limiti dettati dall'art.8, c. 3, della predetta legge, si applicano anche alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n.20*". Ora l'art. 8 in questione riguarda il risarcimento dei danni cagionati a terzi nell'esercizio della funzione giudiziaria e disciplina l'azione di rivalsa esercitata innanzi al giudice ordinario dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di condanna dell'amministrazione per fatto del proprio dipendente. In particolare, tale articolo individua l'ammontare massimo entro il quale l'autore del danno è chiamato a rispondere in misura non superiore a una somma pari alla metà di una annualità dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito al tempo in cui l'azione di risarcimento è proposta, anche se dal fatto è derivato danno a più persone e queste hanno agito con distinte azioni di responsabilità (art. 8, c.3).

La norma pone dunque problemi interpretativi, anche se in via generale consente di ritenere che sussiste nei confronti dell'Avvocatura dello Stato la giurisdizione contabile, sia quando si arrechi danni alla stessa, in questo caso il danno è diretto, sia quando, in ragione della peculiarità delle attività di cui è titolare l'Avvocatura, si arrechi un danno ad una amministrazione che la stessa rappresenta *ex lege* o per mandato. In tal caso si verterebbe nel c.d. danno obliquo. In entrambi i casi verrebbe comunque a configurarsi un rapporto di servizio.

Semmai di fronte al fatto che le ipotesi di responsabilità erariale potrebbero essere innumerevoli e difficilmente identificabili astrattamente, quello che viene a configurarsi in termini critici è l'equilibrio tra sindacato contabile e autonomia della funzione, posto che a venire in rilievo è la condotta difensiva statale, e dunque l'accertamento se questa sia svolta e condotta nel rispetto dei doveri di diligenza, correttezza e legalità. L'Avvocatura dello Stato è, infatti, titolare di una propria autonomia strutturale, ai sensi del T.U. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello

ISSN 2036-7821

stato, di cui al R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611 che si estende alle funzioni esercitate e pertanto la responsabilità erariale si potrebbe configurare solo in presenza di violazioni macroscopiche, omissioni significative o condotte gravemente colpose, idonee a produrre un danno erariale.
In questo contesto, come ha sottolineato la Corte dei conti nel parere reso sul disegno di legge, il richiamo all'art. 8 rende incerto l'accostamento alla disciplina della responsabilità erariale, posto che il giudice contabile comunque incontra un limite strutturale determinato dalla natura stessa della funzione difensiva dell'Avvocatura dello Stato, caratterizzata da autonomia tecnico-professionale, che impedisce un sindacato generalizzato sulle scelte strategiche o sulle valutazioni giuridiche. La Corte dei conti deve, infatti, garantire un bilanciamento tra la protezione dell'interesse finanziario e la salvaguardia dell'autonomia tecnico-professionale della funzione difensiva in senso ampio, al fine di evitare che il sindacato contabile assuma la veste di un'attività sostitutiva delle scelte tecnico-giuridiche, e al fine di garantire, per quanto possibile, aderenza tra l'attività pubblica difensiva e l'interesse erariale dello Stato. Si tratta, pertanto, di individuare indici interpretativi idonei a orientare l'esercizio della funzione giurisdizionale in modo coerente con la specialità delle funzioni e dell'organizzazione dell'Avvocatura dello Stato e con i principi che caratterizzano la fisiologia della responsabilità erariale a seguito della Riforma. L'obiettivo è sicuramente ambizioso ma resta il nodo da sciogliere della misura del risarcimento, posto che il limite posto dall'art. 8 della legge del 1988, n. 117, non pare compatibile con quello previsto dalla Riforma.

8. ***Ampliamento dei giudizi ad istanza di parte***

Su di un piano diverso si pone la previsione all'art. 3, lett. m, della Riforma, di ampliamento dei giudizi ad istanza di parte. Infatti, l'ampliamento di tali giudizi non è una questione meramente processuale ma riflette una più ampia tensione sistematica, come emerge dalle considerazioni svolte nel contributo di Loredana Giani e Giovanna Colombini. Infatti, il nodo centrale non è tanto l'individuazione di nuove fattispecie ricorsuali, quanto la definizione di un criterio sostanziale idoneo a qualificare le materie di contabilità pubblica e conseguentemente delimitare l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in un sistema plurigiurisdizionale. In tale prospettiva l'ampliamento di tali giudizi assume un valore paradigmatico poiché rappresenta il punto di intersezione tra la dimensione oggettiva della materia contabile e la dimensione soggettiva della tutela giurisdizionale. Il problema semmai che salta all'evidenza è che la Riforma, anche in questo caso, nulla dice sui criteri direttivi della delega per cui non è dato sapere in quale direzione andrà l'ampliamento dei giudizi previsti dall'art. 172 del Codice di giustizia contabile se, cioè, nella individuazione di nuove categorie di giudizi ad istanza di parte o nella

ISSN 2036-7821

direzione di individuare un criterio qualificatorio generale delle materie di contabilità pubblica riconducibili all'ambito dei giudizi ad istanza di parte. Certamente quale che sia la scelta del legislatore delegato, il riferimento alle *materie di contabilità pubblica e ai soggetti privati e pubblici legittimati a ricorrere a tali giudizi* previsto alla lett. d*)* dell'art. 172 del Codice, fa di questo articolo una norma processuale aperta che, proprio perché tale, lascia spazio sia all'individuazione dei soggetti legittimati a fare ricorso sia alla tipologia dei giudizi da ricondurre alla categoria dei giudizi ad istanza di parte. Semmai il rischio che potrebbe materializzarsi è quello che il legislatore delegato ravvisi nel criterio direttivo dell'ampliamento, una clausola in bianco rimessa alla discrezionalità illimitata del legislatore. Rischio che potrebbe essere superato se si riconduce l'ampliamento all'elemento che caratterizza tutte le fattispecie enunciate dall'art. 172 del Codice alla lett. a) ricorsi contro provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o ente impositore in materia di rimborso di quote di imposte inesigibili, lett. b) ricorsi contro ritenute cautelari su stipendi ed emolumenti di funzionari e agenti statali, lett. c) ricorsi per interpretazione del titolo giudiziale di cui all'art. 211 del Codice di giustizia contabile. Tutte fattispecie che pur strutturate formalmente come ricorsi avverso provvedimenti amministrativi non configurano un sindacato di mera legittimità sull'atto, bensì un giudizio pieno sul "rapporto patrimoniale" sottostante. Il *petitum* sostanziale è costituito, infatti, dall'accertamento della sussistenza o meno di un credito o di un debito inerente a risorse pubbliche talché la giurisdizione della Corte dei conti si atteggia quale giurisdizione sul rapporto e non sull'atto. In questa prospettiva l'elemento differenziale non risiederebbe, dunque, nella forma dell'azione ma nell'oggetto sostanziale della controversia. Tutto ahimè dipende dalla scelta che intenderà fare il legislatore delegato, se mantenere la centralità dei giudizi di responsabilità erariale e dei giudizi di conto, o se invece valorizzare i giudizi ad istanza di parte facendo del giudice contabile il giudice delle controversie patrimoniali e/o esattoriali nelle materie di contabilità pubblica. È necessario dunque che il legislatore, visto che intende ampliare tali tipologie di giudizi, individui, in fase di attuazione della delega, un criterio che, sulla falsa riga dei blocchi di materie di cui all'art. 133 c.p.a., per la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, delinei le materie di contabilità pubblica riconducibili ai giudizi ad istanza di parte, quale riserva di giurisdizione a favore del giudice contabile.

9. Organizzazione e riordino delle funzioni, accesso alla carriera

Passando all'art. 3 della legge di Riforma relativo alla delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte, a venire in rilievo sono i principi e criteri direttivi relativi sia agli aspetti riorganizzativi delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali ripartite in Collegi con

ISSN 2036-7821

provvedimenti del Presidente, sia alla funzione requirente .

Per quanto riguarda la previsione sia a livello centrale che regionale di sezioni che svolgono *unitariamente* le funzioni di controllo, consultive e giurisdizionali, la magistratura contabile ha espresso non poche perplessità (Risoluzione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti del 17/4/2025). Infatti, sottolinea la Corte, una soluzione del genere, determina una commistione tra funzioni separate anche a livello costituzionale essendo le prime disciplinate dal Titolo IV (le magistrature) e le seconde dal Titolo III-sezione III (Organi ausiliari) che potrebbe pregiudicare la specializzazione dei magistrati e determinare situazione di incompatibilità nell'esercizio delle distinte sezioni".

Peraltro l'idea di creare, una pluralità di Sezioni promiscue, abilitate a svolgere *unitariamente* funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, nonché di attribuire al Presidente il potere di ripartire le Sezioni in Collegi, senza alcuna indicazione dei criteri, porta con sé il rischio che tale potere unito alla promiscuità e alla rotazione obbligatoria dei magistrati nell'ambito della medesima Sezione (lett. f) vada a rivelarsi lesiva dei principi di autonomia, di indipendenza e di inamovibilità della magistratura contabile e dunque vada a toccare gli artt. 107 e 108 della Costituzione.

Tema questo sensibile che richiama alla memoria la storica sentenza n. 29 del 1995, quando la Corte costituzionale ebbe ad affermare che le funzioni di controllo e di giurisdizione pur essendo affidate alla medesima magistratura vanno tenute distinte in quanto diversi sono gli obiettivi perseguiti e gli interessi tutelati: le funzioni di controllo mirano a verificare la regolarità, trasparenza ed efficienza nell'uso delle risorse pubbliche mentre le funzioni giurisdizionali sono finalizzate all'accertamento della responsabilità erariale e si svolgono nel rispetto del principio del contraddittorio e delle garanzie processuali.

Analoghi dubbi di costituzionalità si pongono in ordine alla organizzazione *unitaria* delle funzioni della Corte dei conti a livello regionale, aggravati in questo caso dalla genericità dei criteri direttivi enunciati all'art. 3, lett. c) in ordine all'organizzazione territoriale delle funzioni della Corte. Infatti, la norma nel riferirsi alla Sezione abilitata a svolgere dette funzioni usa ambiguamente il termine "*presidi territoriali*" non ancorato ad alcun criterio. Ora, a parte il fatto che il carattere generico e vago del criterio direttivo si pone in contrasto con l'art. 76 della Costituzione, viene da chiedersi se questa è una svista terminologica dovuta alla grossolana tecnica legislativa seguita, o se invece tale termine sottende il superamento della dimensione regionale della Corte dei conti. In questo secondo caso, come sottolineato nei contributi di **Marina D'Orsogna** e **Gianmarco Cialone** e per gli aspetti inerenti la disciplina delle carriere della magistratura contabile nel contributo di **Loredana Giani**, si profilerebbero aspetti di incompatibilità sia con i principi costituzionali di

ISSN 2036-7821

unità economica e giuridica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, sia con la necessaria articolazione costituzionale dei poteri pubblici sul territorio ai sensi degli artt. 5, 81, 97, 117, 119 e 120 della Costituzione, al punto che la riorganizzazione strutturale prospettata dalla Riforma rischia di produrre, come sottolinea **Giani**, una segmentazione sostanziale delle funzioni e una gerarchizzazione interna non formalmente dichiarata ma potenzialmente idonea ad incidere sull'indipendenza del singolo magistrato, erodendo quella unità del ruolo proprio attraverso quelli che sembrerebbero solo meccanismi organizzativi finalizzati esclusivamente all'efficienza della magistratura contabile.

Ma se la riorganizzazione delle funzioni di controllo, consultive, di referto e giurisdizionali, presenta aspetti di dubbia costituzionalità che dovrebbero essere considerati in sede di attuazione della delega, non meno problematici si presentano i criteri direttivi relativi alla funzione requirente. Infatti, la Riforma introduce disposizioni tese ad introdurre una rigida struttura gerarchica tra la Procura generale e le Procure "territoriali" che, secondo la Corte dei conti, comporterebbe un processo di dequalificazione delle figure dei procuratori regionali non compatibile con l'art. 108 della Costituzione. E in effetti, l'analisi svolta da **Aristide Police** e **Emanuele Fratto Rosi Grippaudo**, evidenzia che la soluzione adottata dal legislatore di modificare in modo sostanziale l'assetto esistente delle procure, altera sia il profilo strutturale che il profilo funzionale. Sul versante strutturale, l'eventuale riorganizzazione territoriale combinata con il " confinamento alla sola funzione requirente potrebbe determinare un assetto organizzativo disarmonico". Sul versante funzionale, il meccanismo dell'obbligo della firma congiunta a pena di nullità su atti fondamentali dell'azione contabile, la previsione della possibilità di avocazione dei procedimenti in assenza di una definizione chiara dei criteri, o il c.d. affiancamento, potrebbero determinare sul piano procedurale ritardi nella gestione dei fascicoli, e atteggiamenti eccessivamente cautelativi ai limiti della costituzionalità. A tutto questo si aggiunge, alla lett. f) dell'art. 3 della Riforma, il *divieto* di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti. Ora un tema del genere avrebbe meritato ben altra attenzione specie se si considera che la magistratura contabile già da tempo ha fissato, con proprio regolamento interno, i criteri per le assegnazioni dei posti di funzione. In particolare il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, con diverse deliberazioni, l'ultima della quali è la delibera n. 231 del 2019, ha definito i *Criteri per le assegnazioni a posti di funzione di magistrati con qualifica inferiore a presidente*", disponendo (art. 2, c. 4) che " sono dichiarate *inammissibili* le domande dei magistrati in servizio presso la procura regionale ai posti di funzione presso la sezione giurisdizionale della stessa regione, di quelli in servizio presso la Procura generale ai posti di funzione presso le Sezioni centrali di appello e quelle delle magistrati in servizio presso l'ufficio della Procura generale d'Appello per la regione siciliana ai

ISSN 2036-7821

posti di funzione presso le sezioni giurisdizionali d'Appello per la Sicilia, qualora non siano trascorsi almeno due anni dalla cessazione di dette funzioni". In tal modo la Corte dei conti pur ponendo dei limiti (temporali e regionali) al passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante, non ha salvaguardato l'unitarietà dell'accesso alla carriera magistratuale. Viceversa, l'art.3 della legge di Riforma, introducendo tra i principi e criteri direttivi della delega il "*divieto*" di passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante è andato oltre, evocando chiaramente il tema della separazione delle carriere oggetto del testo costituzionale "*Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare, per la magistratura ordinaria*". Testo respinto dall'esito referendario, e con esso le proposte di revisione costituzionale degli artt. 87, 102, 104, 105, 106, 107 e 110 Cost. Per cui anche se tale riforma era riferita alla magistratura ordinaria, l'aver inserito nella Riforma delle funzioni della Corte dei conti il divieto di passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante, potrebbe porre problemi sul criterio di attuazione della delega. Peraltro, questo implicito richiamo alla separazione delle carriere della magistratura ordinaria inserito nella riforma costituzionale che non ha superato l'esito referendario, sembrerebbe trovare riscontro anche nella successiva lett. g) dell'art. 3, quando nel fare riferimento alla regolamentazione delle procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile il legislatore introduce un distinguo laddove inserisce il termine di congiunzione *anche* requirente. L'assonanza con le vicende riguardanti la magistratura ordinaria, viene ad essere confermata dalla previsione esplicita, per l'accesso alla magistratura contabile, di prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per la magistratura ordinaria.
Il tema dell'accesso alla magistratura contabile, insieme alle modifiche introdotte dalla Riforma alle funzioni di controllo e di giurisdizione, è dunque un tema cruciale per il futuro identitario della Corte dei conti.

Ora le funzioni della Corte dei conti hanno nella costituzione il loro fondamento. Infatti, il costituente ha previsto negli artt. 100, e 103 della costituzione le funzioni di controllo e di giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica. Da tali disposizioni emerge che la Corte dei conti è espressione di un modello istituzionale *unitario*, che sin dalla sua istituzione nel 1862, ha garantito, nell'esercizio delle "seppur" distinte funzioni di controllo e di giurisdizione, la tutela degli equilibri di finanza pubblica e il corretto uso delle risorse pubbliche.
In sostanza la magistratura contabile, chiamata a dare attuazione a queste funzioni costituzionalmente previste, non può essere considerata, in materia di accesso, come sottolinea **Ruggiero Di Pace** nel suo contributo, una mera opzione organizzativa ma deve essere considerata come organo a rilevanza costituzionale chiamato ad esercitare attribuzioni di rango costituzionale. Infatti, anche la Corte costituzionale,

ISSN 2036-7821

intervenendo in tema di indipendenza della magistratura contabile ha avuto modo di affermare che l'adozione di norme ordinamentali che riguardino la Corte dei conti, deve essere in grado di assicurare "un sufficiente livello di autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato, escludendo ingerenze del potere esecutivo nell'organizzazione e nell'esercizio delle funzioni". E ancora che, in quanto organo a rilevanza costituzionale, dispone di un potere di autorganizzazione che si esprime attraverso il riconoscimento di un potere regolamentare. Pertanto, il divieto previsto dalla delega di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, potrebbe limitare in modo irragionevole l'accesso alla magistratura contabile e, come ribadito dalla Corte dei conti nei diversi pareri espressi sul disegno di legge, ostacolare la progressione di carriera dei magistrati, introducendo rigidità organizzative non necessarie e non coerenti con la specialità della giurisdizione. Non solo, un divieto del genere potrebbe concorrere ad aggravare l'efficienza complessiva del sistema e generare disparità di trattamento rispetto a soggetti provenienti da altre magistrature. A questo si aggiunge il fatto che la mancanza o la poca chiarezza di criteri predeterminati nella definizione delle prove di accesso, potrebbe dar luogo, secondo la magistratura contabile, a forme di selezione opaca o soggettive non coerenti con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione. Analoghe perplessità in termini di buon andamento, potrebbero derivare dalla introduzione di organici rigidi e di limiti numerici per le posizioni direttive e semidirettive, nonché per le c.d. figure apicali o sub-apicali se non correlate ad effettive esigenze organizzative e ad una "chiara pianificazione" del fabbisogno. A chiudere il disegno tracciato dalla delega interviene la disposizione che introduce un limite temporale ai mandati del Presidente e del Procuratore Generale, limite oggettivamente del tutto "eccentrico" e "irragionevole" rispetto alla disciplina vigente per i vertici delle altre magistrature.

Certo è che dalle considerazioni svolte sugli aspetti di organizzazione delle funzioni, di accesso e di carriera della magistratura contabile, emerge un dato oggettivo: la mancanza di un adeguato fondamento legislativo della delega conferita al Governo, mancanza che potrebbe determinare una violazione della riserva di legge in materia di ordinamento delle giurisdizioni speciali prevista dall'art. 108, c. 2, della Costituzione.

10. Copertura finanziaria

La riforma costituzionale del 2012 dispone all'art. 81, che qualsiasi legge che comporti nuovi o maggiori oneri finanziari deve indicare contestualmente i mezzi per farvi fronte in modo da garantire il rispetto dei vincoli a presidio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità finanziaria. La domanda che sorge spontanea è se la legge n. 1 del 2026, con l'ambizioso fine di riformare tutte le funzioni della Corte dei

ISSN 2036-7821

conti e di riordinarne l'organizzazione, per rendere più efficiente la magistratura contabile, rispetti questi vincoli costituzionali.

Il dubbio ovviamente sorge non soltanto perché per la dimensione della Riforma appare poco credibile il richiamo alla clausola di invarianza finanziaria ma perché è la stessa legge a non crederci. Infatti, mentre l'art. 3, c. 7 dichiara espressamente che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri, il successivo comma 9 autorizza una spesa annua di due milioni di euro a decorrere dal 2026 con copertura individuata nel fondo speciale del MEF, e il comma 8 dispone che i decreti legislativi delegati che comportano oneri finanziari possano essere emanati soltanto dopo l'approvazione di provvedimenti di copertura finanziaria, ricorrendo alla tecnica normativa contemplata dall'art. 17, c. 2, della legge n. 196/2009, vale a dire l'obbligo di operare una quantificazione degli oneri derivanti dall'attuazione dei decreti delegati e la subordinazione di questi a provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie. Sembrerebbe pertanto che sul piano della copertura finanziaria il richiamo fatto alla legge n. 196/2009, costituisca una garanzia del rispetto dei vincoli finanziari previsti dagli artt. 81 e 97 della Costituzione. In realtà non è affatto tutto risolto.

Sul punto è intervenuta la Corte dei conti per approfondire il grado di coerenza del complesso delle coperture rilevando che ancor prima della attuazione dei decreti delegati, il quadro complessivo di riorganizzazione delle funzioni sia a livello centrale che periferico, implica "costi logistici, di personale, di gestione informatica e di allocazione di competenze", nei confronti dei quali non è prevista alcuna copertura. Né si può ritenere sufficiente la clausola di invarianza finanziaria per ritenere che sia rispettato l'art. 81 della Costituzione. Infatti, la previsione che l'incremento dell'esercizio delle funzioni di controllo e consultive, sia coperto con risorse disponibili a legislazione vigente senza che sia prevista una istruttoria diretta a verificare l'impatto finanziario dell'attuazione di tali norme pone problemi di coerenza con il dettato costituzionale. A questo si aggiunge quello che la Corte dei conti definisce effetto indiretto come minori entrate determinato dal nuovo assetto delle responsabilità erariali e dai limiti al risarcimento, nonché dall'estensione delle nuove norme ai giudizi contabili in corso o definiti con sentenza non passata in giudicato. Peraltro, proprio a causa delle problematiche non solo applicative ma anche finanziarie relative alla gestione del rischio da parte delle amministrazioni pubbliche, il legislatore subito dopo l'entrata in vigore della Riforma è intervenuto, come si è visto, per rinviare al 2027 l'applicazione dell'obbligo di sottoscrizione delle polizze assicurative da parte dei soggetti in rapporto di impiego o di servizio che gestiscono risorse pubbliche. Quanto alla disposizione che estende retroattivamente la disciplina prevista in tema di rivalsa degli avvocati e procuratori dello stato anche nei confronti dei procedimenti conclusi ma non eseguiti, è probabile che, come

ISSN 2036-7821

paventato dalla Corte dei conti, questo si traduca in un obbligo per l'amministrazione di restituzione delle somme incassate.

Un'ultima notazione merita, infine, la singolare procedura prevista all'art. 3 comma 6 della legge di Riforma. La norma prevede che, nelle more dell'attuazione, l'assegnazione del personale alle varie sedi da parte del Consiglio di Presidenza deve dare priorità alle funzioni consultive e di controllo. Ebbene, vien da chiedersi qual è la ratio? La risposta è evidente: dare priorità ad alcune funzioni prima che sia completato il quadro ordinamentale non ha alcuna *ratio* se non quella di minare il principio di buon andamento sancito dalla Costituzione.

ISSN 2036-7821