Rivista della Corte dei conti

Corte dei conti

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it
Anno LXXIX - n. 2 - Marzo-Aprile 2026

In questo fascicolo:

› *L'international public sector accounting board (Ipsasb). Evoluzione, governance, due process e adozione degli Ipsas nel mondo*

› *Gli adempimenti di fine mandato negli enti locali. La responsabilità del segretario generale, del preposto al servizio bilancio, del sindaco e del presidente della provincia, fra Corte conti e giudice ordinario*

› *La condotta omissiva ex art. 21, comma 2, decreto-legge n. 76/2020*

› *I grandi Temi: Il "diritto alla felicità"*

2

Direttore responsabile: Vito Tenore
Vice Direttore: Elena Tomassini
Direttore scientifico: Francesco Cardarelli

Area giurisdizione
Coordinatore: Barbara Pezzilli
Alessia Di Gregorio – Paolo Gargiulo – Raffaella Miranda – Maria Cristina Razzano

Area controllo
Coordinatore: Paola Cosa
Andrea Carapellucci – Antonino Geraci – Donatella Palumbo – Marco Randolfi

Quaderni della Rivista
Coordinatori: Alberto Avoli – Elena Tomassini

Comitato scientifico

Niccolò Abriani – Federico Alvino – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – David Brunelli – Francesco Capalbo – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giovanna Colombini – Giacomo D'Attorre – Alberto Dello Strologo – Ruggiero Dipace – Gianluca Maria Esposito – Francesco Fimmanò – Enrico Gabrielli – Franco Gallo – Edoardo Giardino – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Vito Mormando – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giuseppe Pisauro – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Franco Gaetano Scoca – Gennaro Terracciano – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio – Romano Vaccarella – Filippo Vari – Giuseppe Verde – Nicolò Zanon – Vincenzo Zeno Zencovich

Comitato dei promotori

Daniela Bolognino – Guido Carlino – Carlo Chiappinelli – Gaetano D'Auria – Rosanna De Nictolis – Gabriele Fava – Alberto Giusti – Ermanno Granelli – Francesco Grieco – Andrea Lupi – Tommaso Miele – Vito Poli – Mario Ristuccia – Carmela Margherita Rodà – Pio Silvestri

Comitato di referaggio

Coordinatore: Vito Tenore

Stefano Battini – Alessandro Boscati – Mauro Catenacci – Fabio Cintioli – Elisa D'Alterio – Filippo Dinacci – Mario Esposito – Sergio Foà – Enrico Gabrielli – Carlo Felice Giampaolino – Loredana Giani – Fulvio Gigliotti – Bernardo Giorgio Mattarella – Iolanda Piccinini – Aristide Police – Mauro Renna – Isabel Ascension Trujillo Perez

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:

Francesco Armenante – Francesco Capalbo – Selene Francesca Lupacchino – Enrico Maria Mastinu – Nicoletta Mottola – Lucia Murgolo – Patrizia Piccialli – Alessia Rotili – Marco Sorrentino – Tiziano Tessaro – Mario Tocci – Enrico Torri – Nunzio Mario Tritto

Redazione: Ernesto Capasso

Editing
Coordinatore: Anna Rita Bracci Cambini
Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Valeria Gallo – Lucia Pascucci

La pubblicazione degli articoli e dei contributi proposti alla redazione della Rivista è sottoposta ad una procedura di *peer review* che garantisce il doppio anonimato (*double blind*), dell'autore e del valutatore.

La Rivista è consultabile anche in: www.rivistacorteconti.it

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti
Anno LXXIX - n.1
Marzo-Aprile 2026

Pubblicazione bimestrale
di servizio

Direttore responsabile
Vito Tenore

SOMMARIO

Dottrina

- Francesco Capalbo, Marco Sorrentino, Alessia Rotili, Nicoletta Mottola, *L'International public sector accounting board* (*Ipsasb*). *Evoluzione, governance, due process e adozione degli Ipsas nel mondo* 1

- Enrico Torri, *Previdenza complementare e sostenibilità del sistema pensionistico: funzioni pubbliche, vigilanza e implicazioni sistemiche* 21

- Tiziano Tessaro*, La legge n. 1 del 2026 tra pluralismo istituzionale e responsabilità pubblica: fondamento costituzionale e tensioni sistematiche del nuovo assetto dei controlli della Corte dei conti* 28

- Enrico Maria Mastinu, *Gli adempimenti di fine mandato negli enti locali. La responsabilità del segretario generale, del preposto al servizio bilancio, del sindaco del comune e del presidente di provincia fra Corte dei conti e giudice ordinario* 34

- Mario Tocci, *Il diritto alla rinegoziazione dei contratti pubblici al lume del riparto di giurisdizione: questioni sostanziali e processuali* 41

- Selene Francesca Lupacchino, *La condotta omissiva* ex *art. 21, comma 2, decreto-legge n. 76/2020* 52

- Nunzio Mario Tritto, *Le c.d. politiche economiche protezionistiche e la relativa legittimità costituzionale: rilievi di diritto comparato* 59

- Francesco Armenante, *Il contratto di avvalimento: qualificazione e premialità* per relationem*, tra fluidi meccanismi sostitutivi e tecniche modali* 79

- Lucia Murgolo, *Riforma della Corte dei conti,* "*doppio binario*" *e giudizi a istanza di parte.* A modest proposal *per il legislatore delegato* 96

Note a commento

- Andrea Carapellucci, Antonino Geraci, Donatella Palumbo, Marco Randolfi, *La nuova funzione consultiva della Corte dei conti: primi chiarimenti e molti dubbi.* 155

- Elena Tomassini, *Il rinvio pregiudiziale* ex *art. 363*-bis *c.p.c. tra nomofilachia preventiva e rapporti tra giurisdizioni: l'apertura al giudice amministrativo e le possibili ricadute sul processo contabile* 226

Controllo 119

Giurisdizione 187

Altre Corti 219

I grandi Temi 229

Recensioni 237

Indici 241

L'INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARD BOARD (IPSASB). EVOLUZIONE, GOVERNANCE, DUE PROCESS E ADOZIONE DEGLI IPSAS NEL MONDO

di *Francesco Capalbo, Marco Sorrentino, Alessia Rotili e Nicoletta Mottola* (*)

Abstract: Gli standard Ipsas sono considerati ad oggi il riferimento principale per la definizione dei principi contabili del settore pubblico sia nel contesto europeo sia italiano. Alla luce della centralità loro riconosciuta – anche in ragione della progressiva diffusione della contabilità *accrual* – il contributo ripercorre innanzitutto la evoluzione dell'Ipsas board, soffermandosi su questioni strategiche, di *governance* e *due process*. Successivamente, vengono studiati i dati relativi allo stato di adozione degli Ipsas a livello mondiale, così come la struttura dei principali prospetti contabili.

Ipsas standards are perceived as a benchmark for both the European and Italian public sector's accounting standard setting. Given their central role amid the growing implementation of accrual-based accounting systems, the contribution first traces the evolution of the Ipsas board, focusing on strategy, governance, and due process. Afterwards, data on the global adoption of Ipsas and the structure of the public sector main financial statements is examined.

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *La storia dell'Ipsasb.* – 3. *La strategia e il programma di lavoro dell'Ipsasb per il periodo 2024-2028.* – 4. *Governance.* – 5. *Il processo di nomina dei membri del board.* – 6. *Il due process.* – 7. *La adozione degli Ipsas nel mondo.* – 8. *I prospetti di bilancio nel contesto Ipsas: componenti, struttura e contenuto.*

1. *Premessa*

Gli International public sector accounting standards (Ipsas), elaborati dall'Ipsas board (Ipsasb), rappresentano oggi il principale corpus di principi contabili di tipo *accrual* applicabili al settore pubblico. Tali standard, sebbene non trovino applicazione diretta nelle pubbliche amministrazioni italiane (1), sono formalmente riconosciuti come riferimento principale sia nella normativa istitutiva del Ssb (Standard setter board) presso la Ragioneria generale dello Stato sia nel sistema dei principi contabili italiani (Itas) (2).

In questo quadro, gli Ipsas operano come cornice di legittimazione e, in una prospettiva di convergenza internazionale, esercitano una influenza non trascurabile sui sistemi contabili nazionali.

Riconoscere che tali standard nascono in seno a un organismo tecnico-professionale dalla composizione socialmente, culturalmente e professionalmente varia, non costituisce un rilievo meramente istituzionale; piuttosto rappresenta una chiave di lettura essenziale per comprenderne la natura e i contenuti.

Il percorso di formazione dei principi contabili, invero, pur fondandosi su aspetti tecnici, comporta inevitabilmente una serie di scelte discrezionali che, per essere comprese appieno, devono essere contestualizzate nel quadro in cui sono state assunte. Questa consapevolezza aiuta a riconoscere come il processo di *standard setting* non sia esclusivamente un mero esercizio tecnico, ma piuttosto un percorso che risente, in misura più o meno evidente, delle molteplici prospettive dei soggetti coinvolti.

La natura intrinseca del processo, nei suoi aspetti negoziali e relazionali, è ancor più evidente quando le scelte vengono assunte a livello internazionale. Invero, l'incontro tra interessi, priorità e prospettive di più sistemi culturali,

(*) F. Capalbo è professore ordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia della Università degli Studi del Molise e membro dell'Ipsasb dal 2016 al 2019; M. Sorrentino è professore ordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Management ed Economia della Università Telematica Pegaso; A. Rotili è dottoranda di ricerca in Accountability e Sostenibilità della pubblica amministrazione presso la Università del Salento e la Università degli Studi del Molise e staff fellow dell'Ipsasb nel 2025; N. Mottola è dottoranda di ricerca in Diritto ed Economia presso la Università degli Studi del Molise.

Il contributo qui presentato rappresenta lo sviluppo di una ricerca i cui primi esiti sono stati pubblicati nel vol. *Le aziende pubbliche. Aspetti di governance, gestione, misurazione, valutazione e rendicontazione, Franco Angeli,* a cura di Luca Anselmi e Stefano Pozzoli, pubblicato nel 2019.

(1) Nel contesto italiano, il quadro normativo di riferimento in materia di contabilità economico-patrimoniale è costituito dal d.lgs. n. 118/2011, avente ad oggetto le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali, e dal d.lgs. n. 91/2011, in tema di adeguamento dei sistemi contabili nelle pubbliche amministrazioni.

(2) Se da un lato il regolamento dello Ssb concepisce gli Ipsas come fonte di ispirazione programmatica nella definizione di un sistema contabile unico per le pubbliche amministrazioni italiane (Mef, 2023); dall'altro, la Riforma 1.15 del Pnrr "*Riforma delle norme di contabilità pubblica*" prevede un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale basato sul principio *accrual*, ispirato agli Ipsas e in linea con la Direttiva europea 2011/85/UE.

politici e istituzionali rende indispensabile il raggiungimento di un compromesso condiviso (c.d. *social construct*) che garantisca sia la adozione sia la applicazione coerente degli standard contabili internazionali (3).

Se è vero che il risultato finale non è altro che il frutto di un compromesso sociale, è allora utile interrogarsi sui *background* culturali e professionali dei soggetti che concorrono alla formazione di un principio contabile, nonché sui criteri che ne orientano la nomina. Al contempo, è opportuno comprendere quali siano i principali finanziatori dei progetti, ovvero le ragioni per cui un tema specifico viene portato all'attenzione e inserito nell'agenda dei lavori. Tali quesiti, con le connesse riflessioni preliminari, devono essere considerati ancor prima di analizzare il contenuto di un principio contabile e, più in generale, al fine di decidere se e quando deve essere adottato.

Sebbene, in linea di principio, lo sviluppo dei principi contabili europei (Epsas) e italiani (Itas) per il settore pubblico sia indipendente da quello dei principi contabili internazionali (Ipsas), questi ultimi, come già anticipato, sono stati riconosciuti come riferimento principale per gli standard contabili a base *accrual* da utilizzare per la redazione del bilancio consuntivo delle entità pubbliche nel contesto sia europeo sia italiano (4).

La loro influenza nel contesto italiano, anche alla luce del progressivo abbandono della contabilità finanziaria, pone la Corte dei conti di fronte a una rilevante sfida metodologica: gli Ipsas, in quanto principi contabili di tipo *accrual*, incorporano scelte discrezionali e riflettono un equilibrio tra interessi diversi emersi nel corso della loro elaborazione.

Di conseguenza, nella pratica, ci si ritrova spesso ad affrontare due tipi di situazioni: da un lato, questioni interpretative legate ai principi contabili esistenti; dall'altro, problematiche concrete che gli standard non disciplinano in modo specifico.

Tale esigenza risulta ancora più rilevante se si considera che gli Itas si trovano in una fase di sviluppo in cui la influenza degli Ipsas rimane centrale. Ne consegue che, nell'ambito del controllo sui bilanci redatti secondo le logiche di *accrual*, diventa essenziale che i magistrati contabili e il personale amministrativo comprendano in modo approfondito non solamente il loro contenuto, ma anche il processo di loro formazione, così da poter interpretare in modo più rigoroso le aree di incertezza e individuare soluzioni coerenti per le problematiche applicative emerse nella prassi.

Tanto premesso, il lavoro si articola in otto paragrafi, raggruppabili in quattro sezioni tematiche. La prima sezione (parr. 2 e 3) esamina la evoluzione storica e le dinamiche istituzionali che hanno portato alla costituzione dell'*International public sector standard board* (Ipsasb), ripercorrendo la attività di *standard setting* fino alla strategia e al programma di lavoro attuali. La seconda sezione del lavoro (parr. 4-6) è dedicata alla analisi dei profili di *governance* e al processo di nomina dei membri del board, soffermandosi, in particolare, sulle esigenze di rappresentanza e di garanzia della indipendenza. A tutela di quest'ultima, viene ulteriormente approfondito il cosiddetto *due process*, procedimento codificato e rigoroso al quale l'organismo è tenuto ad ottemperare nello svolgimento della propria attività. La terza sezione del lavoro (par. 7) tratta il tema della adozione diretta e indiretta degli Ipsas nel mondo, con uno sguardo prospettico fino al 2030. La quarta ed ultima sezione (par. 8) approfondisce la natura e la struttura dei principali documenti contabili previsti dagli Ipsas nell'ambito del settore pubblico.

2. *La storia dell'Ipsasb*

L'Ipsasb ha origine e continua a svolgere la sua attività all'interno della *International federation of accountants* (Ifac) (<www.ifac.org>), ossia la federazione fondata nel 1977 con l'obiettivo di *servire l'interesse pubblico attraverso il rafforzamento della professione contabile e del ruolo che essa svolge ai fini dello sviluppo economico e sociale dei Paesi*.

Ad oggi, l'Ifac rappresenta oltre 180 ordini ed associazioni dei professionisti contabili di oltre 130 differenti giurisdizioni (5) e opera attraverso due principali organismi: (a) l'Ifac *Council*, che ogni anno riunisce tutti i rappresentanti delle associazioni aderenti per deliberare sulla *governance* dei membri e sul piano strategico; (b) l'Ifac *board*, formato dal presidente e un massimo di 22 membri, che si riunisce con cadenza trimestrale a New York City al fine di dirigere e vigilare sulle attività della federazione. Nel perseguimento della sua missione, la federazione Ifac opera attraverso comitati dedicati a tematiche specifiche. Tra questi, assume particolare rilevanza il *Public sector committee* (Psc), ossia il comitato permanente istituito nel 1986 al fine di *sviluppare programmi volti a migliorare la gestione e la rendicontazione finanziaria pubblica*.

Con il tempo, però, la sua attività scientifica si è progressivamente concentrata su questioni di natura contabile, che incisero a tal punto da ridefinire profondamente la natura del comitato, trasformandolo in un vero e proprio organismo di definizione degli standard contabili per il settore pubblico. Dopo essere stato convertito in "*standard-setter*" nel 1996, il Psc ha orientato la sua attività alla redazione di principi contabili a base *accrual* da utilizzare per la redazione del bilancio consuntivo delle entità pubbliche.

(3) Cfr. S. Burchell, *et al*., *The roles of accounting in organizations and society*, in *Accounting, organizations and society*, 1980, vol. 5, 5 ss.; S. Sunder, *et al*., *Rethinking financial reporting: standards, norms and institutions*, in *Foundations and trends in accounting*, 2016, vol. 11, 1 ss.; M.S. Armstrong, *The politics of establishing accounting standards*, in *Journal of accountancy*, 1977, vol. 143, 76.

(4) Cfr. L.A. Kidwell, S. Lowensohn, *Participation in the process of setting public sector accounting standards: The case of Ipsasb*, in *Accounting in Europe*, 2019, vol. 16, 177 ss., e E. Caperchione, F. Manes Rossi, *L'armonizzazione contabile nelle pubbliche amministrazioni in una prospettiva internazionale*, in *Collana di Ragioneria ed Economia Aziendale*, 2018, 9 ss.

(5) Aggiornato a gennaio 2026.

Durante la fase di transizione, la evoluzione del Psc procede in coerenza con le teorie riformiste del *New public management* (Npm), le quali promuovevano la adozione nel settore pubblico di pratiche e strumenti manageriali tipici del settore privato, inclusi la contabilità economico-patrimoniale e i principi che la disciplinano (6). Di conseguenza, non sorprende come, nel corso della sua attività, il comitato si sia dedicato principalmente alla "importazione" nel settore pubblico dei principi contabili originariamente elaborati per il settore privato dall'*International accounting standards committee* (Iasc) (7).

Nel 2004, a seguito di una raccomandazione formulata dal *Review group*, il Psc assunse il nome di *International public sector accounting standards board* (Ipsasb) (8).

Sin dall'inizio, l'Ipsasb si ritrovò a confrontarsi con l'enorme incremento nella produzione dei principi contabili internazionali per il settore privato (Ias/Ifrs), applicabili direttamente da parte delle società quotate nell'Ue. Tanto si riflesse in una intensa e costante attività volta a produrre rapidamente una serie di principi contabili convergenti con quelli del settore privato.

Con la produzione di un numero sempre maggiore di standard, si diffuse e si consolidò la convinzione della necessità di dotare anche il settore pubblico di un quadro concettuale di riferimento che potesse orientare la attività del board. Così, sotto la guida dell'accademico Andreas Bergman, il board avviò nel 2010 il progetto del *Conceptual framework* per il settore pubblico.

Il documento del *Conceptual framework*, pubblicato nel 2014, ricopre tuttora un ruolo fondamentale per l'Ipsas board (9). Tanto si deve al fatto che i principi contabili affrontano una molteplicità di situazioni, ciascuna legata ad una o più voci del bilancio, e lo fanno in tempi e con composizioni di board profondamente differenti. Le decisioni che vengono assunte devono però condurre alla redazione di un bilancio unico, coerente in ogni sua parte e in grado di fornire una informazione completa e rilevante per i suoi destinatari. È necessario, quindi, che nella definizione delle diverse problematiche che possono nascere con riferimento alle diverse voci del bilancio, il board, pur rinnovandosi nella sua composizione, sia capace di offrire soluzioni sviluppate su un insieme unico e costante di assunzioni di fondo riguardanti, quantomeno: a) le finalità del bilancio nel settore pubblico e le esigenze conoscitive prioritarie dei suoi destinatari; b) le caratteristiche qualitative che deve avere l'informazione contabile; c) i criteri per individuare la *Reporting entity* (10); d) gli elementi fondamentali del bilancio, ossia attività, passività, costi, ricavi, surplus/deficit; e) le regole e le convenzioni per la iscrivibilità in bilancio (*recognition*); f) i criteri e la finalità della misurazione; g) i principi da seguire per la presentazione delle informazioni in bilancio.

L'Ipsasb, grazie alle solide basi teoriche offerte dal *Conceptual Framework*, ha pubblicato finora un robusto set di standard internazionali (cinquanta), tutti liberamente disponibili e scaricabili dal sito web dell'Ipsasb (<www.ipsasb.org>) (Tabella 1) (11). La struttura tipica di un principio Ipsas è la seguente:

a) *introduzione*, indicante le motivazioni che hanno portato alla trattazione di uno specifico argomento;
b) *corpo del documento*, dove vengono riportati all'interno di sottoparagrafi le finalità, l'oggetto, le definizioni e il contenuto del principio (ad esempio, le modalità di rilevazione iniziale, valutazione successiva ed esposizione di una attività o passività);
c) *appendici illustrative*, ossia le informazioni aggiuntive rispetto al corpo del documento;
d) *guida all'implementazione*, ossia una guida operativa di supporto nella applicazione dello standard;
e) *basis for conclusions*, dove il lettore può trovare le motivazioni delle decisioni assunte dall'Ipsasb in sede di redazione del principio contabile.

(6) Cfr. K. Schedler, et. al., *New public management*, vol. 2132, Haupt, Berna, 2006.

(7) Non sorprende, del resto, che in quegli anni di transizione il Psc sia stato presieduto da due personalità di rilievo, Ian Ball dal 1997 al 2000 e Ian Mackintosh dal 2000 al 2003, che avevano avuto un ruolo centrale nella adozione della contabilità *accrual* nel settore pubblico neozelandese. La Nuova Zelanda è certamente uno dei paesi in cui l'implementazione delle teorie del Npm è risultata più intensa e sistematica. Si rimanda per approfondimenti a G. Duncan, J. Chapman, *New millennium, new public management and the New Zealand model*, in *Australian journal of public administration*, 2010, vol. 69, 301 ss.

(8) Cfr. T.M.M. Berger, *Ipsas-past, present and future: International public sector accounting in times of the pandemic*, in *VI International symposium on accounting and finance Isaf*, 2021, 1.

(9) Sia consentito rinviare a Ipsasb, *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*, 2014, consultabile su <www.ipsasb.org>.

(10) La individuazione della *Reporting entity* rappresenta una questione particolarmente complessa data la enorme eterogeneità che, a livello internazionale, esiste nella definizione di entità pubblica.

(11) Sia consentito rinviare l'insieme dei principi contabili internazionali Ipsas, a Ipsasb, *Handbook of International public sector accounting pronouncements*, 2025, consultabile su <www.ipsasb.org>.

Tabella 1 - *Elenco degli International public sector accounting standards (Ipsas), aggiornato a gennaio 2025 (Ipsasb, 2025)*

Ipsas 1	Presentation of Financial Statements
Ipsas 2	Cash Flow Statements
Ipsas 3	Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors
Ipsas 4	The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates
Ipsas 5	Borrowing Costs
Ipsas 6	Consolidated and Separate Financial Statements
Ipsas 7	Investments in Associates
Ipsas 8	Interests in Joint Ventures
Ipsas 9	Revenue from Exchange Transactions
Ipsas 10	Financial Reporting in Hyperinflationary Economies
Ipsas 11	Construction Contracts
Ipsas 12	Inventories
Ipsas 13	Leases
Ipsas 14	Events after the Reporting Date
Ipsas 15	Financial Instruments: Disclosure and Presentation
Ipsas 16	Investment Property
Ipsas 17	Property, Plant, and Equipment
Ipsas 18	Segment Reporting
Ipsas 19	Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets
Ipsas 20	Related Party Disclosures
Ipsas 21	Impairment of Non-Cash-Generating Assets
Ipsas 22	Disclosure of Financial Information about the General Government Sector
Ipsas 23	Revenue from Non-Exchange Transactions (Taxes and Transfers)
Ipsas 24	Presentation of Budget Information in Financial Statements
Ipsas 25	Employee Benefits
Ipsas 26	Impairment of Cash-Generating Assets
Ipsas 27	Agriculture
Ipsas 28	Financial Instruments: Presentation
Ipsas 29	Financial Instruments: Recognition and Measurement
Ipsas 30	Financial Instruments: Disclosures
Ipsas 31	Intangible Assets
Ipsas 32	Service Concession Arrangements: Grantor
Ipsas 33	First-time Adoption of Accrual Basis Ipsas
Ipsas 34	Separate Financial Statements
Ipsas 35	Consolidated Financial Statements
Ipsas 36	Investments in Associates and Joint Ventures
Ipsas 37	Joint Arrangements
Ipsas 38	Disclosure of Interests in Other Entities
Ipsas 39	Employee Benefits
Ipsas 40	Public Sector Combinations
Ipsas 41	Financial Instruments
Ipsas 42	Social Benefits
Ipsas 43	Leases
Ipsas 44	Non-current assets held for sale and discontinued operations
Ipsas 45	Property, Plant and Equipment
Ipsas 46	Measurement
Ipsas 47	Revenues
Ipsas 48	Transfer Expenses
Ipsas 49	Retirement Benefit Plans
Ipsas 50	Exploration for and Evaluation of Mineral Resources

L'Ifac, pur essendo il principale, non è l'unico finanziatore delle attività dell'Ipsasb. Il board beneficia anche del sostegno economico di altre organizzazioni, quali l'*Asian development bank*, la *Chartered professional accountants of Canada* (che ospita il board nei propri uffici di Toronto), la *New Zealand external reporting board*, nonché i governi del Canada e della Nuova Zelanda.

3. *La strategia e il programma di lavoro dell'Ipsasb per il periodo 2024-2028*

Nell'ottobre del 2024, l'Ipsasb ha pubblicato il documento intitolato *Strategy and work program 2024-2028.* La strategia e il programma di lavoro attuale fanno essenzialmente leva sul successo della strategia precedente relativa al periodo 2019-2023, *orientata al rafforzamento della gestione delle risorse pubbliche attraverso la produzione e la adozione di principi contabili a base accrual* (*Public financial management*). Invero, l'obiettivo strategico dell'Ipsasb per il periodo 2024-2028 è il *rafforzamento della gestione delle risorse pubbliche e dello sviluppo sostenibile a livello globale attraverso una crescente adozione e implementazione dei principi contabili a base accrual e della rendicontazione di sostenibilità*. Pertanto, il nuovo documento non solo orienta il programma di lavoro verso il mantenimento degli standard Ipsas già prodotti, ma pone la attenzione, per la prima volta, ai temi della rendicontazione di sostenibilità (12).

Per raggiungere i suoi obiettivi nel rispetto dell'interesse pubblico, il board ha individuato per il prossimo quinquennio due attività principali, riconducibili a quattro aree specifiche (Figura 1):

1) la prima attività, ossia quella di *offrire standard globali di qualità per il settore pubblico sviluppando e aggiornando principi contabili*, copre le due aree di rendicontazione finanziaria e della sostenibilità. Se il campo della rendicontazione finanziaria può considerarsi ampiamente coperto dall'attività del board, lo stesso non si può sostenere per la rendicontazione di sostenibilità, trattandosi di un ambito ancora nuovo che, al momento, prevede un unico standard relativo all'informativa sui rischi climatici pubblicato a gennaio 2026 (13);
2) la seconda attività, ossia quella di *promuovere la adozione e l'implementazione degli standard Ipsas*, interessa le due aree volte a informare sui principi stessi e sui vantaggi che derivano dalla loro adozione e implementazione.

Il fatto che il dominio della rendicontazione finanziaria disponesse già di un numero consistente di Ipsas ha consentito di riallocare una buona parte delle risorse, non più dedicate esclusivamente allo sviluppo di nuovi standard, ma anche alla loro revisione e mantenimento. Tanto ha permesso all'Ipsasb di avviare due iniziative rilevanti:

1) la creazione di un *application group*, ossia un gruppo di lavoro a cui è affidato il compito di raccogliere e analizzare le questioni pratiche segnalate dagli stakeholder al fine di formulare raccomandazioni su eventuali interventi di miglioramento degli standard;
2) la introduzione di un vero e proprio processo di *post-implementation review*, attraverso il quale l'Ipsasb riesamina i propri standard per verificare, caso per caso, se stiano effettivamente raggiungendo gli obiettivi stabiliti al momento della loro approvazione.

Figura 1 - *Obiettivi strategici dell'Ipsasb per il periodo 2024-2028 (Ipsasb, 2024)*

(12) Sia consentito rinviare a Ipsasb, *2024-2028 Strategy and work program*, 2024, consultabile su <www.ipsasb.org>.

(13) Sia consentito rinviare a Ipsasb, *Developing the first public sector sustainability reporting standard with support from the world bank*, 2024 e al Ipsasb SRS Exposure Draft 1, Climate-related Disclosures, consultabile su <www.ipsasb.org>.

Nel documento 2024-2028, il board ha anche rinnovato il proprio impegno a rispondere tempestivamente alle esigenze degli stakeholder e a promuovere la collaborazione internazionale.

In particolare, l'Ipsasb continuerà a sviluppare principi contabili su temi specifici per il settore, salvaguardando il rispetto della *rule of road* e riducendo, laddove possibile, le differenze con il *Government finance statistics* (Gfs). In ragione della *rule of road*, gli Ipsas tendono ad essere allineati ai corrispondenti principi contabili internazionali Ias/Ifrs (*alignment*), salvo che non vi siano motivi particolari per discostarsi dalle soluzioni adottate in quella sede. Esempi tipici di motivazioni che possono giustificare soluzioni contabili differenti da quelle proposte nel settore privato sono: (i) le tipicità del potere sovrano di alcuni enti pubblici; (ii) le diverse modalità di finanziamento; (iii) gli assetti di *governance*; (iv) le differenti modalità di impiego delle attività (14).

La Figura 2 illustra lo stato di "*alignment*" tra Ipsas e Ias/Ifrs. Dalla sua lettura emerge chiaramente come, accanto a principi sostanzialmente uguali a quelli sviluppati per il settore privato, ne esistano altri tipici del settore pubblico, e quindi privi di un corrispondente nel settore privato. Tra questi, sono riportati: Ipsas 22, *Disclosure of financial information about the general government sector*, Ipsas 24, *Presentation of budget information in financial statements*, Ipsas 42, *Social benefits,* Ipsas 48, *Transfer expenses* (15).

Per quanto concerne i progetti, il programma di lavoro pubblicato nel 2024 evidenzia come, almeno nella fase iniziale del periodo strategico, non vi fosse la capacità di avviarne di nuovi di grande impegno. I progressi compiuti dallo staff e dall'Ipsas board hanno tuttavia portato al completamento di alcuni progetti, mentre altri stanno procedendo con successo, tanto che, con il progressivo rilascio delle risorse vincolate, l'Ipsasb ha avviato la fase di consultazione con gli stakeholder.

Figura 2 - *Allineamento tra gli standard Ipsas ed i corrispondenti standard Ias/Ifrs (Ipsasb, 2025)*

IPSAS Standards	IFRS Accounting Standards	Status
1. Presentation of Financial Statements	IAS 1	
2. Cash Flow Statements	IAS 7	
3. Accounting Policies, Changes in Accounting Estimates and Errors	IAS 8	
4. The Effects of Changes in Foreign Exchange Rates	IAS 21 IFRIC 22	
5. Borrowing Costs	IAS 23	
10. Financial Reporting in Hyperinflationary Economies	IAS 29 IFRIC 7	
12. Inventories	IAS 2 IFRIC 20	
14. Events after the Reporting Date	IAS 10	
16. Investment Property	IAS 40	
18. Segment Reporting	IAS 14	
19. Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets	IAS 37 IFRIC 1 IFRIC 5	
20. Related Party Disclosures	IAS 24	
21. Impairment of Non-Cash-Generating Assets	IAS 36	
22. Disclosure of Financial Information about the General Government Sector	–	
24. Presentation of Budget Information in Financial Statements	–	
26. Impairment of Cash-Generating Assets	IAS 36	

IPSAS Standards	IFRS Accounting Standards	Status
27. Agriculture	IAS 41	
28. Financial Instruments: Presentation	IAS 32 IFRIC 2	
29. Financial Instruments: Recognition and Measurement	IAS 39 IFRIC 16	
30. Financial Instruments: Disclosures	IFRS 7	
31. Intangible Assets	IAS 38 SIC 32	
32. Service Concession Arrangements: Grantor	IFRIC 12 SIC 29	
33. First-time Adoption of Accrual Basis IPSAS	IFRS 1	
34. Separate Financial Statements	IAS 27	
35. Consolidated Financial Statements	IFRS 10	
36. Investments in Associates and Joint Ventures	IAS 28	
37. Joint Arrangements	IFRS 11	
38. Disclosure of Interests in Other Entities	IFRS 12	
39. Employee Benefits	IAS 19 IFRIC 14	
40. Public Sector Combinations	IFRS 3	
41. Financial Instruments	IFRS 9 IFRIC 16 IFRIC 19	
42. Social Benefits	–	

IPSAS Standards	IFRS Accounting Standards	Status
43. Leases	IFRS 16	
44. Non-Current Assets Held for Sale and Discontinued Operations	IFRS 5	
45. Property, Plant, and Equipment	IAS 16	
46. Measurement	IFRS 13	
47. Revenue	IFRS 15 IAS 20 SIC 10	
48. Transfer Expenses	–	
49. Retirement Benefit Plans	IAS 26	
50. Exploration for and Evaluation of Mineral Resources	IFRS 6	

Già durante l'Ipsasb *Research forum* (16) tenutosi a settembre 2025, l'Ipsasb ha dedicato un panel specifico all'argomento, chiedendo ai rappresentanti delle diverse giurisdizioni quali fossero i temi a cui dare priorità. Tanto ha portato lo staff dell'Ipsasb a pubblicare, il mese successivo, un documento di accompagnamento alla consultazione, contenente un elenco di progetti potenziali da includere nel programma di lavoro. Nello specifico, sono indicati alcuni progetti su

(14) Cfr. L. Schmidthuber, *et. al*., *Different perspectives in public sector accounting harmonisation: Ifrs, Gfs and Ipsas*, in *European public sector accounting*, 2019, cap. 6, 144 ss.

(15) Sia consentito rinviare a Ipsasb, *Ipsas Standards-Ifrs accounting standards alignment overview*, 2025, consultabile su <www.ipsasb.org>.

(16) Sia consentito rinviare, per ulteriori indicazioni sulla iniziativa, a Ipsasb, *Academic advisory group*, 2025, consultabile su <www.ipsasb.org>.

cui lo Iasb sta attualmente lavorando e che potrebbero avere rilevanza per il settore pubblico, sebbene questo non abbia valore vincolante e venga pubblicato esclusivamente a scopo informativo.

Nell'appendice del documento sulla strategia e sul programma di lavoro sono infine indicati: (i) i potenziali progetti di definizione e revisione/mantenimento di standard di rendicontazione finanziaria (Tabella 2); (ii) i criteri relativi alla prioritizzazione dei progetti, ossia i principi in base ai quali l'Ipsasb è chiamato a costruire la propria agenda (Tabella 3).

Tabella 2 - *Appendice A, progetti potenziali della rendicontazione finanziaria (Ipsasb, 2024)*

Progetti di definizione di standard contabili	**Progetti di aggiornamento/mantenimento di standard contabili**
Dare la priorità allo sviluppo di principi contabili che affrontino temi nuovi, non affrontati in altri Ipsas. Ad esempio: • Ifrs 17, *Insurance contracts*; • Ias 34, *Interim financial reporting*; • Progetto sulla *Disclosure*.	Dare la priorità alle attività volte ad accertare che non esistano delle questioni rilevanti sulla chiarezza e sulla adeguatezza. Ad esempio: • Ipsas 2, *Cash flow statements*; • Ias 18, *Segment reporting*; • Ipsas 20, *Related party disclosure*; • Ipsas 24, *Presentation of budget information in financial statements*; • *Updates to recommended practice guidelines*.

Tabella 3 - *Appendice B, criteri di prioritizzazione dei progetti (Ipsasb, 2024)*

Prevalenza	**Conseguenza**	**Urgenza**	**Praticabilità**
Dare la priorità a temi più comuni e diffusi a livello mondiale	Dare la priorità a temi che hanno la capacità di incidere sulla abilità dei bilanci di fornire informazioni utili sia in termini di *accountability* che di *decision making*	Dare la priorità a temi che hanno ottenuto particolare rilevanza a livello mondiale e devono quindi essere affrontati in tempi brevi	Dopo aver considerato le risorse a disposizione, verificare se allo specifico tema può essere data una soluzione in tempi ragionevoli senza ingessare l'attività del board

4. *Governance*

Quando il Psc fu rilanciato come Ipsasb nel 2004, il board operava in assenza di un modello di *governance* formalmente definito. A partire dal 2015, anche alla luce degli esiti di una consultazione condotta dal *Monitoring group* (Mg) (17), emerse però che uno dei principali limiti alla adozione degli Ipsas nelle diverse giurisdizioni si era dovuto alle riserve che le autorità nazionali avevano espresso (in modo più o meno esplicito) sulla capacità del sistema di *governance* dell'organismo di garantire che la redazione dei principi contabili fosse sempre fatta nel "superiore" interesse pubblico. Invero, a dire di alcuni, l'Ipsas board era eccessivamente subordinato alla Ifac, e quindi, di fatto, alla professione contabile. Sicché la adozione integrale di quei principi sembrava presentasse il rischio di favorire "una" delle categorie coinvolte nella redazione e nell'impiego dei bilanci pubblici, a discapito di tutte le altre, ma soprattutto dell'interesse pubblico.

La gravità del problema emerse con chiarezza sin da subito, soprattutto in ragione del momento storico in cui si manifestava che ne amplificava la portata. Si era infatti all'indomani della *Global financial crisis,* quando dopo il collasso di alcuni Stati centrali e di molte amministrazioni locali, la opinione pubblica e la stessa politica avevano finalmente iniziato a porre l'accento sulla importanza di disporre di bilanci pubblici trasparenti e attendibili. Le politiche di austerità avevano dimostrato in modo concreto quanto negative potessero essere per i cittadini le conseguenze di decisioni assunte dai governi e la mancanza di informazioni affidabili. Si stava finalmente prendendo coscienza dei limiti e dei pericoli di decisioni basate sulla analisi dei soli aspetti finanziari del patrimonio pubblico e, più in generale, della incapacità dei sistemi basati sul criterio della cassa (*cash-based*) di fornire informazioni necessarie a valutare correttamente la effettiva sostenibilità dei piani di governo. Tutto questo finiva spesso per scaricare sulle generazioni

(17) Il *Monitoring group* è un gruppo posto al vertice del sistema di monitoraggio della attività di Ipsasb e composto dai rappresentanti di diverse organizzazioni, quali: *International organization of securities commissions* (Iosco), *Basel committee on banking supervision* (Bcbs), *European commission* (Ec), *Financial stability board* (Fsb), *International association of insurance supervisors* (Iais) e *World bank group* (Wbg).

future i costi dei servizi utilizzati dalle generazioni in corso. In un simile contesto, gli Ipsas, in quanto principale set completo di principi contabili a base *accrual* di elevata qualità per il settore pubblico, si proponevano come la soluzione ottimale per moltissimi Paesi (18).

La federazione Ifac, al fine di risolvere in modo definitivo il problema e di rinnovare la fiducia nell'assoluta indipendenza dell'Ipsasb, promosse la costituzione di un *Ipsasb governance review group* presieduto dalla Banca Mondiale e composto da rappresentanti di diverse organizzazioni internazionali di rilievo. Il gruppo, al quale partecipavano come osservatori Ifac e Eurostat, concluse i propri lavori proponendo la adozione di un sistema di monitoraggio ad un solo livello (*one-tier governance model*). Il modello prevedeva l'istituzione di un *Public interest committee* (Pic) (19).

Il Pic nasce con l'intento di rafforzare la credibilità e la affidabilità dei principi contabili internazionali per il settore pubblico (Ipsas) e si compone di quattro membri con esperienza nel settore pubblico o nella rendicontazione finanziaria provenienti dal Fondo monetario internazionale (Fmi), dalla Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), dalla Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (Intosai) e dalla Banca mondiale. Le attività del comitato si concentrano su tre pilastri principali:

a) supervisionare le procedure adottate dall'Ipsasb nello svolgimento delle proprie attività di *standard setting*, al fine di garantire il "rigore" del "giusto processo" ed alta qualità nel processo di sviluppo dei principi contabili (*rigorous due process*);
b) promuovere lo sviluppo di principi contabili pertinenti e tempestivi. A tal fine, è coinvolto nel processo in materia di strategia e programma di lavoro, assicurandosi che la posizione e gli interessi di tutti gli stakeholder siano tenuti in debito conto (*relevant and timely standards*);
c) garantire che le procedure di nomina dei membri dell'Ipsasb operino nell'interesse pubblico. In particolare, il comitato si impegna a garantire nomine qualificate promuovendo la inclusività, in tutte le sue dimensioni (*qualified and inclusive appointments*).

Il Pic si riunisce periodicamente con il presidente e il direttore tecnico dell'Ipsasb, il Ceo della Ifac e, tra tanti altri, con il presidente del *Consultative advisory group* (Cag). Il Gruppo consultivo è formato da professionalità che rappresentano tanto organizzazioni pubbliche quanto private con un diretto interesse nella preparazione, revisione ed utilizzazione dei bilanci pubblici. Il Cag si riunisce il giorno precedente le riunioni dell'Ipsasb (20) (ogni trimestre) ed evidenzia gli aspetti della agenda che hanno maggiore impatto in termini di tutela dell'interesse pubblico (21).

5. *Il processo di nomina dei membri del board*

L'Ipsasb è composto da 18 membri, di cui 17 volontari e il presidente (*Chair*) (22). Almeno tre componenti devono essere "*membri pubblici*", affinché l'interesse pubblico possa essere adeguatamente rappresentato e tutelato. Chiunque può sottoporre una candidatura al board, tanto un privato cittadino quanto una amministrazione pubblica, una associazione professionale o una società di revisione o di consulenza.

I membri dell'Ipsasb, incluso il Vicepresidente, ma non il Presidente, sono nominati dal Consiglio della Ifac su indicazione di un Comitato per le Nomine (*Nominating committee*), tenendo conto del parere del Comitato per l'interesse pubblico (Pic) (23). Il *Nominating committee,* nel compiere le proprie valutazioni, segue la regola della "persona più idonea per ricoprire il ruolo" (*best suitable person for the job*), basandosi principalmente sulle qualità e le capacità individuali del candidato in relazione alla posizione per la quale viene nominato, garantendo, al contempo, un certo equilibrio tra le sue qualifiche personali e professionali. La regola in questione è ulteriormente contemperata con le esigenze di rappresentanza, ossia avere, per quanto possibile, sempre il giusto *bilanciamento geografico*, di *genere* e di *provenienza settoriale* dei membri. Se è evidente la importanza delle qualità personali e tecniche dei *board member*, appare altrettanto opportuno sottolineare la importanza della eterogeneità nella composizione del board (24).

(18) Ci si ritrovava, in altri termini, in una situazione non molto differente da quanto accaduto con la decisione di adottare gli Ifrs nel settore privato all'indomani dei collassi aziendali della fine del secolo scorso, quando, sulla base di un preesistente accordo tra Iasc e Iosco, l'Ue decise di imporre a tutte le società quotate dell'Ue la adozione dei principi contabili internazionali Ias/Ifrs.

(19) Cfr. già L.A. Kidwell, S. Lowensohn, *Participation in the process of setting public sector accounting standards: The case of Ipsasb*, in *Accounting in Europe*, 2019, vol. 16, 177 ss.

(20) Il Cag deve riunirsi almeno tre volte all'anno. L'Ipsasb, invece, programma quattro riunioni in presenza (ogni tre mesi) e organizza incontri virtuali intermedi per monitoraggi e accertamenti.

(21) Sia consentito rinviare a Organisation for economic co-operation and development (Oecd). *Public interest committee* (Pic), (s.d.), consultabile tramite collegamento dalla pagina <www.ipsasb.org>.

(22) La raccomandazione per la nomina del Presidente dell'Ipsasb viene formulata dall'*Ifac nominating committee* o da un comitato indipendente di ricerca. La raccomandazione viene prima sottoposta al Pic per la revisione e poi all'*Ifac board* per la approvazione. Nei casi in cui la carica di Presidente sia retribuita, la Ifac sottoscrive un contratto di servizio quale supporto all'Ipsasb. La nomina di vicepresidente, invece, è considerata una posizione di leadership a supporto del Presidente.

(23) Il *Nominating committee* è a sua volta composto da sei membri: il presidente ed il vicepresidente dell'Ifac board, e quattro membri nominati del *Public interest oversight board* (Piob), ossia il consiglio composto da dieci membri di elevata specializzazione in ambito economico, finanziario e contabile.

(24) Cfr. già L.A. Kidwell, S. Lowensohn, *Participation in the process of setting public sector accounting standards: The case of Ipsasb*, in *Accounting in Europe*, 2019, vol. 16, 177 ss.

I temi della contabilità pubblica, pur avendo larghi tratti comuni, non sempre si presentano nello stesso modo nei differenti Paesi e, di certo, non si presentano con la medesima intensità. La misurazione del debito pensionistico o del costo dei *social benefits*, ad esempio, sebbene sia di particolare rilievo in area geografiche come l'Europa o la America Settentrionale, rappresenta un tema del tutto trascurabile nei Paesi in via di sviluppo dove, invece, altre questioni quali, ad esempio, quella della contabilizzazione dei sussidi o della valutazione delle risorse naturali assumono un rilievo decisamente superiore. È quindi essenziale che nell'Ipsas board tutte le aree geografiche siano adeguatamente rappresentate, in modo da evitare che le sue decisioni e, ancor prima, la sua agenda, riflettano esclusivamente le caratteristiche sociali, economiche ed istituzionali solo di alcune di esse. Attualmente, i membri del board provengono da oltre 15 Paesi ed esprimono una pluralità di profili professionali, comprendendo personalità del mondo accademico, rappresentanti di governi e organismi di controllo, professionisti di società di consulenza e membri di associazioni di categoria (Tabella 4).

In caso di esito positivo nel processo di valutazione, il membro ottiene un mandato triennale, rinnovabile una sola volta. Normalmente, al membro che abbia partecipato con intensità alle attività del *board* è riconosciuto il rinnovo al termine del primo mandato triennale. Dato che l'intento è quello di far ruotare annualmente circa un terzo dei membri, ogni anno sono in genere disponibili non più di 3 o 4 posizioni, e tanto rende il percorso di selezione particolarmente complesso. La complessità del ruolo è inoltre accentuata dal fatto che le attività dell'Ipsasb si svolgono esclusivamente in lingua inglese e investono temi sia di natura contabile sia di sostenibilità. In ragione della complessità dell'incarico, non sorprende come, ai membri dell'Ipsasb, sia riconosciuto il supporto dei consulenti tecnici (*technical advisors*) nelle attività di ricerca. Questi ultimi, con il consenso del membro del board da loro assistito, hanno la facoltà di partecipare regolarmente alle diverse riunioni dell'Ipsasb e ai suoi progetti.

Un ruolo fondamentale rispetto alle riunioni è quello ricoperto dalla *sponsoring organization*, ossia la organizzazione che normalmente sottopone la candidatura del membro del board, accollandosi anche i costi di viaggio e di alloggio per suo conto e, eventualmente, per il *technical advisor*. Alcuni Paesi in via di sviluppo possono aderire ad un progetto di supporto finanziario proposto dall'Ipsasb per la copertura di tali spese. Alle riunioni trimestrali partecipa stabilmente anche una serie di osservatori (*observers*) appartenenti ad organizzazioni interessate a seguire i lavori dell'Ipsasb, quali, ad esempio, le Nazioni Unite, l'Ocse, il Fondo monetario internazionale e la Banca Mondiale. In generale, alle riunioni, compatibilmente con le esigenze logistiche, può partecipare chiunque ne faccia richiesta; di fatto, spesso si registra la presenza di rappresentanti di Paesi interessati a valutare il lavoro del board o anche accademici che svolgono attività di ricerca. Al solo scopo di discutere aspetti meramente organizzativi e/o amministrativi, il board, alla fine di ogni incontro, si riunisce con i soli membri (c.d. *camera session*), mentre tutte le discussioni e votazioni sui documenti sono sempre assunte in sessioni aperte al pubblico.

Come per il Presidente dell'Ipsasb, alla organizzazione da cui dipende il Presidente, alle organizzazioni di nomina dei membri, ai membri stessi e ai consulenti tecnici è richiesto il possesso del requisito della *indipendenza*, tanto che sono tenuti a sottoscrivere annualmente un impegno a non cedere ad alcun tipo di influenza esterna, finanziarie o di altro tipo, che potrebbero compromettere la indipendenza e la integrità del loro agire nell'interesse pubblico (25).

Tabella 4 - *Elenco dei membri dell'Ipsas board, aggiornato a gennaio 2026*

Elenco dei membri dell'Ipsasb	Provenienza geografica
Thomas Müller-Marqués Berger (Ipsasb Chair from 2026)	Germany
Claudia Beier, Deputy Chair	Switzerland
Nor Yati Ahmad	Malaysia
Abdullah Al-Mehthil	Saudi Arabia
Maik Esser-Müllenbach	Germany
Yun Huang	China
Mari Kobayashi	Japan
Hervé-Adrien Metzger	France
Sung-Jin Park	Korea
Renée Pichard	Canada
Angela Ryan	New Zealand
Judith Apaza	Bolivia
Karen Sanderson	United Kingdom
Dina Attia	United Arab Emirates
Yacouba Traoré	Burkina Faso

(25) Cfr. K. Toudas, E. Poutos, *Concept, regulations and institutional issues of Ipsas: a critical review*, in *European journal of business and social sciences*, 2013, vol. 2, 43 ss.

Andrew van der Burgh	South Africa
Jeorge Scott	United States of America
Alex Fabiane Teixeira	Brazil

6. *Il due process*

Generalmente, gli organismi di *standard setting* favoriscono la partecipazione degli stakeholder al processo di definizione dei principi contabili attraverso dei meccanismi specifici di coinvolgimento e consultazione.

L'Ipsasb, in particolare, segue un processo aperto e trasparente volto a garantire che sia gli Ipsas sia gli Ipsas Srs (standard di sostenibilità) siano sviluppati nel rispetto dell'interesse pubblico e della indipendenza della attività del board. Le condizioni essenziali a garanzia di tali obiettivi sono assicurate dalla successione codificata dei passaggi necessari a giungere alla approvazione di uno standard (*due process*) (26).

Il *due process*, insieme con le procedure applicative (cosiddette *working procedures*), è stato da ultimo ridefinito a settembre 2025 (27).

Attualmente, il processo si articola in sei fasi principali, ciascuna puntualmente regolamentata e vigilata dal Pic:

1) Individuazione dei progetti potenziali e classificazione in relazione alle priorità (*Project identification and prioritization*);
2) Avvio del progetto (*Project commencement*);
3) Sviluppo dello standard (*Development of proposed international standards*);
4) Pubblicazione della bozza (*Public exposure*);
5) Analisi dei commenti sulla bozza (*Consideration of respondent's comments on exposure draft*);
6) Approvazione di un principio contabile e possibilità di una nuova esposizione per consultazione pubblica (*Approval of an international standard, and consideration of the need for re-exposure*).

Fase 1: Individuazione dei progetti potenziali e classificazione in relazione alle priorità (Project identification and prioritization)

In questa fase l'Ipsasb adotta un approccio proattivo al fine di individuare nuovi progetti, raccogliendo periodicamente proposte provenienti dai soggetti interessati all'elaborazione degli standard contabili internazionali. In sede valutativa, vengono considerati gli obiettivi dell'informativa finanziaria e della sostenibilità, le esigenze degli utilizzatori e il parere del Pic, chiamato ad accertare che nella definizione della strategia e del piano di lavoro (*strategy and work plan*) le scelte dell'Ipsasb siano pienamente rispondenti all'interesse pubblico e sulla effettiva osservanza del "giusto" processo.

Fase 2: Avvio del progetto (Project commencement)

A seguito della proposta di avvio del progetto, ne viene redatta una sintesi (*project brief*) che illustri l'obiettivo del progetto, il contesto di riferimento, le risorse necessarie, la tempistica e, soprattutto, i costi e i benefici attesi dal progetto considerato.

Fase 3: Sviluppo dello standard (*Development of proposed international standards)*

La fase di sviluppo degli standard internazionali è gestita attraverso tre unità principali: (a) lo staff; (b) il *Task based group*; e (c) la *Task force*. Con riferimento alle ultime due unità (b,c), il *project brief* individua, ove opportuno, le competenze specifiche o la rappresentanza geografica necessarie all'interno del gruppo di lavoro. A differenza del *Task-based group*, la *Task force* può includere soggetti esperti esterni all'Ipsasb, selezionati sia sulla base di specifiche competenze tecniche sia in ragione dell'esigenza di rappresentare diverse prospettive in relazione al ruolo svolto nel processo contabile (*users, practitioners, preparers*) e alla provenienza geografica. Questa scelta permette all'Ipsasb di fare buon uso, nel processo di sviluppo dei principi, di professionalità esterne, integrando così le competenze già espresse dei membri del board, dei consulenti tecnici, dello staff e degli osservatori.

In generale, ai diversi gruppi di lavoro è affidato il compito di predisporre i documenti di analisi (*issues paper*) da sottoporre all'attenzione dell'Ipsas board, il quale, successivamente, è chiamato a decidere sulle modalità di azione. Per la redazione di tali documenti, l'Ipsasb può avvalersi di diversi strumenti, valutando, ad esempio, se pubblicare un *Consultation paper* (Cp) ovvero organizzare un *public forum* e tavole rotonde pubbliche, al fine di ottenere indicazioni e sollecitare pareri su aspetti di particolare rilevanza per lo sviluppo successivo del progetto. Tanto accade tipicamente quando si tratta di progetti specifici per il settore pubblico, per i quali non esiste già un principio Ias/Ifrs equivalente.

A valle degli esiti delle discussioni tenute nei diversi incontri in cui il tema del progetto è stato affrontato (28), lo staff giunge all'elaborazione della bozza del principio contabile internazionale (*Exposure draft*) da sottoporre alla approvazione. In questa sede, i membri del board che votano a favore ritengono che il documento, in assenza di osservazioni che modifichino le proposte, sia appropriato per costituire uno standard contabile internazionale.

(26) Cfr. già L.A. Kidwell, S. Lowensohn, *Participation in the process of setting public sector accounting standards: the case of Ipsasb*, in *Accounting in Europe*, 2019, vol. 16, 177 ss.

(27) Sia consentito rinviare a Ipsasb, *Due process and working procedures*, 2025, consultabile su <www.ipsasb.org>.

(28) A differenza degli incontri dell'Ipsasb, gli incontri dei *Task based group* e *Task force* non sono aperti al pubblico.

Fase 4: Pubblicazione della bozza (Public exposure)

Una volta approvata, la *Exposure draft* viene "esposta" ai commenti degli stakeholder sul sito dell'Ipsasb. Il periodo medio per trasmettere i propri commenti è di 120 giorni; è però possibile che siano stabiliti periodi più brevi e, in casi sporadici, periodi più lunghi. Tutti sono invitati a fornire il proprio contributo sui documenti esposti e sono liberi di commentare qualsiasi parte degli stessi, sebbene, per evidenti motivi di efficacia, il board evidenzi le aree su cui ritiene particolarmente utile ricevere osservazioni esterne, qualificandole come *Specific matter for comment* (Smcs).

Fase 5: Analisi dei commenti sulla bozza (Consideration of respondent's comments on exposure draft)

Tutti i commenti ricevuti sui documenti "esposti" (29) sono organizzati e analizzati dallo staff dell'Ipsasb. L'analisi condotta sul contenuto delle *Comment letters* (Cls) viene portata alla attenzione del board, con una relazione che sintetizza: (i) i punti principali che sono stati sollevati e (ii) le motivazioni per cui quei commenti sono o meno da recepire. I membri del board, sulla base di tali informazioni, forniscono indicazioni operative allo staff. In ogni caso, le modalità di trattamento e analisi delle lettere di commento vengono incluse nei verbali della riunione. In questa fase, per i membri, permane comunque la facoltà di sollevare commenti ulteriori sulla *Exposure draft* rispetto a quelli giunti durante il periodo di esposizione.

Fase 6: Approvazione di un principio contabile e possibilità di una nuova esposizione per consultazione pubblica (Approval of an international standard, and consideration of the need for re-exposure)

Una volta che il documento finale è pronto per essere sottoposto alla approvazione del board, il *Technical director* dell'Ipsasb certifica l'avvenuto rispetto del *due process* ed i membri del board, dopo averne preso atto, procedono alla votazione. Il principio contabile internazionale viene approvato se votato da almeno 12 membri. In questa sede, il board è chiamato a definire la data dalla quale il documento diviene efficace e ad indicare le *Basis for conclusions* rispetto ai commenti ricevuti. Laddove invece, a valle delle istruzioni fornite dal board sulla base dei commenti ricevuti, il documento finale dovesse differire in modo sostanziale dalla bozza originaria, è necessario procedere con una nuova esposizione (*re-exposure*) e, pertanto, una nuova *Exposure draft* viene emessa ed il processo torna indietro. Tra le situazioni previste dall'Ipsasb, sono disciplinate dal *due process* anche le seguenti fattispecie:

1) interazione con il Cag (*Interaction with the Consultative advisory group*);
2) questioni di *due process (Matters of due process*);
3) revoca di un principio contabile (*Withdrawal of an international standard*);

Interazione con il Cag (Interaction with the consultative advisory group).

L'Ipsasb è tenuto a consultare regolarmente il Cag in merito alla individuazione delle priorità progettuali e alle questioni rilevanti emerse durante lo sviluppo degli standard contabili internazionali. Il Cag, di conseguenza, è coinvolto attivamente sia nella definizione della strategia e del piano di lavoro dell'Ipsasb, al fine di verificarne la adeguatezza, sia nella finalizzazione dei principi contabili, al fine di assicurare che le decisioni del board siano informate dai contenuti pervenuti durante il processo di consultazione.

Questioni di due process (Matters of due process)

Il presidente dell'Ipsas board (Chair) e il suo *Technical director* sottopongono al Pic una relazione sull'intero processo che ha portato alla approvazione del nuovo principio e/o alla revisione di un principio esistente, dando atto della avvenuta interazione con il Cag.

Revoca di un principio contabile (Withdrawal of an international standard)

L'Ipsasb ha la facoltà di votare anche sulla revoca di un principio contabile quando la stessa sia dovuta alla approvazione di un nuovo principio contabile che incorpori o sostituisca la materia in oggetto.

7. *La adozione degli Ipsas nel mondo*

I sistemi contabili *accrual* possono essere sviluppati secondo logiche e approcci differenti. Invero, i diversi governi possono scegliere se e in che misura fare riferimento alle migliori pratiche (*best practices*) dei principi contabili internazionali.

Gli Ipsas, invero, *non hanno un potere impositivo diretto ed autonomo in alcuna giurisdizione*, ma in ragione della elevata *qualità, internazionalmente riconosciuta,* stanno trovando, negli ultimi anni, larga applicazione in numerose giurisdizioni che hanno deciso di applicarli in modo diretto o indiretto:

- si parla di *adozione diretta* quando gli Ipsas, o una loro traduzione ufficiale, ricevono diretto riconoscimento legale ed assumono validità nella specifica giurisdizione. È bene precisare che, in questi casi, la giurisdizione è tenuta a pagare una *royalty* all'Ipsasb (*Ipsas with no modifications*);
- si parla di *adozione indiretta*, invece, quando gli Ipsas sono recepiti attraverso un processo di *endorsement* da una autorità nazionale competente al fine di assicurare che questi rispondano a specifiche peculiarità giurisdizionali (*Ipsas with modifications*).

Accanto alle forme di implementazione diretta o indiretta esistono anche altri modi attraverso i quali gli Ipsas influenzano la struttura dei bilanci degli enti pubblici.

(29) Sia che si tratti di una *Exposure draft* sia di un *Consultation paper*.

- Gli Ipsas sono il riconosciuto punto di riferimento per la produzione di principi nazionali che, sebbene, non del tutto allineati agli Ipsas, ne riflettono le decisioni principali (*Reference point*).

Le informazioni più aggiornate e affidabili riguardanti la adozione del modello *accrual* e degli Ipsas sono incluse nell'*International public sector financial accountability index 2024,* pubblicato ad ottobre 2025. Il rapporto raccoglie dati relativi a 169 giurisdizioni e mostra che, ad oggi, il 31 per cento (53) di esse redige i propri bilanci consuntivi aderendo pienamente al principio della competenza, mentre il 39 per cento (65) adotta un sistema parzialmente *accrual* (30).

Per quanto riguarda la analisi sull'utilizzo degli standard Ipsas, invece, il numero di giurisdizioni investite è nettamente superiore rispetto ai dati registrati nel rapporto precedente, risalente al 2020. Delle 53 giurisdizioni, 35 (66%) utilizzano gli Ipsas, ed in particolare: 4 hanno seguito la strada della adozione diretta, 12 hanno modificato gli Ipsas in relazione al contesto locale, 19 hanno pubblicato standard nazionali allineati agli Ipsas. Sulla base dei percorsi ad oggi avviati, inoltre, si prevede che entro il 2030, il numero di giurisdizioni a prevedere la rendicontazione *accrual* e parzialmente *accrual* sarà rispettivamente di 95 e 40. Sul futuro utilizzo degli Ipsas, invece, il rapporto 2024 prevede che, nel 2030, saliranno a 77 (81%) le giurisdizioni interessate secondo le seguenti modalità: 27 seguiranno la strada della adozione diretta, 23 modificheranno gli Ipsas in relazione al contesto locale, 27 rilasceranno standard nazionali influenzati dagli Ipsas (31).

Esistono, inoltre, dei Paesi in cui i principi contabili sono sostanzialmente allineati agli Ias/Ifrs. In ogni caso, in ragione della già citata *rule of road*, il bilancio redatto dagli enti pubblici è in definitiva sostanzialmente aderente al modello Ipsas. Attualmente, questa categoria comprende paesi come il *Regno Unito* e l'*Australia*.

Le informazioni geografiche circa l'utilizzo degli Ipsas nel mondo sono riassunte nella Figura 3.

Giacché sono le strade della implementazione indiretta e del punto di riferimento a prevalere, l'Ipsasb ha avviato un progetto volto a creare delle linee guida in grado di offrire una base comune di armonizzazione, supportando le giurisdizioni nel determinare quando e in che misura i relativi principi contabili possano essere considerati ispirati agli Ipsas.

Oltre agli Ipsas, il board emana anche una serie di documenti definiti *non autoritativi,* ovvero documenti che non prescrivono comportamenti contabili da seguire necessariamente per potersi definire *Ipsas-compliant*. Accanto al *Conceptual framework*, tra i documenti non autoritativi rientrano: (i) le *Recommended practice guidelines* (Rpgs), ossia informazioni integrative utili ad aumentare la qualità complessiva del bilancio degli enti pubblici; (ii) studi ed approfondimenti su specifiche tematiche di interesse del settore pubblico.

La prima delle tre Rpg riguarda le informazioni complementari ai dati consuntivi presenti in bilancio volte a dimostrare la capacità di un ente di sostenere nel lungo termine le proprie decisioni finanziarie (*Reporting on the long-term sustainability of an entity's finances*). Tanto riflette l'elevata sensibilità che, in ambiente Ipsas, si avverte circa l'esigenza di monitorare la sostenibilità delle scelte che è spesso più da ricollegare ai flussi futuri che non ai valori delle attività e delle passività misurabili a fine esercizio. Invero, se nel settore privato l'entità dei ricavi attesi è comunque correlata al valore dei fattori produttivi in bilancio a fine esercizio, nel settore pubblico il principale flusso di cassa futuro in entrata (entrate fiscali) non è direttamente legato al valore delle attività iscritte in bilancio a fine esercizio.

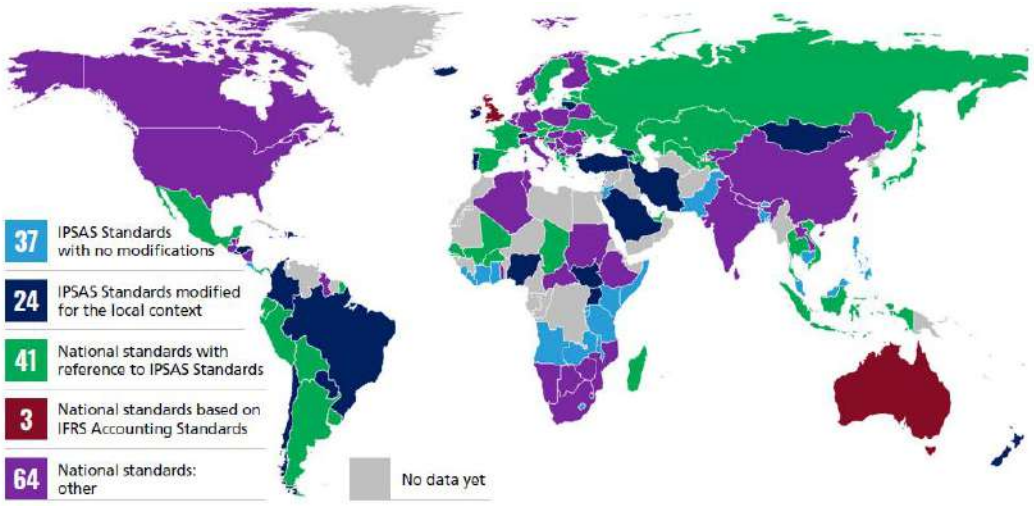
Le altre due Rpg trattano i temi della valutazione dei dati di bilancio (*Financial statement discussion and analysis*) e della valutazione dei servizi che l'entità produce (*Reporting service performance information*). Se nel settore privato il risultato reddituale è la misura di sintesi della *efficienza* e della *efficacia* delle entità, una azienda che produce in modo efficace riesce a far preferire i propri prodotti a quelli degli altri e, se è anche efficiente, tenendo bassi i costi di produzione, riesce ad offrire quei prodotti ad un prezzo competitivo rispetto al mercato. Nel contesto pubblico, invece, la erogazione dei servizi avviene prevalentemente in modo *gratuito* o a *tariffe agevolate* e, generalmente, in contesti di *monopolio* o *semimonopolio*. Questo priva il risultato reddituale della capacità di sintetizzare le condizioni di economicità di una entità e, meno che mai, la qualità dei servizi erogati. Entità pubbliche che erogano servizi in modo largamente *inefficiente* ed *inefficace* possono avere ricavi altissimi, in quanto, ad esempio, beneficiano di tariffe generose e/o perché gli utenti non hanno altra alternativa sul mercato, così come entità che erogano ottimi servizi in modo *efficiente* ed *efficace* possono invece avere, in ragione di tariffe politiche, ricavi largamente inferiori ai costi di produzione. Diviene quindi essenziale scegliere degli adeguati *key performance indicators* di natura spesso non finanziaria, il cui monitoraggio permetta di rappresentare in modo diretto se, di là dal segno del conto economico, la entità abbia raggiunto o meno le proprie reali finalità istituzionali.

(30) Sia consentito rinviare a Ifac, *International public sector financial accountability index*, 2025, consultabile tramite collegamento dalla pagina <www.ipsasb.org>.

(31) Sia consentito rinviare a D.B. Amor, S.D. Ayadi, *The profile of Ipsas-adopters*, in *Accounting and management information systems*, 2019, vol. 18, 262 ss.

Cfr. sull'utilizzo degli Ipsas, distinguendo i paesi sviluppati e in via di sviluppo: T. Polzer, et. al., *"Does your walk match your talk?" Analyzing Ipsass diffusion in developing and developed countries*, in *International journal of public sector management*, 2020, vol. 33, 117 ss. e V. Tawiah, *The effect of Ipsas adoption on governance quality: evidence from developing and developed countries*, in *Public organization review*, 2023, vol. 23, 305 ss.

Figura 3 - *Adozione degli Ipsas nel mondo (Ifac, 2025)*



8. *I prospetti di bilancio nel contesto Ipsas: componenti, struttura e contenuto*

Il presente paragrafo è dedicato all'approfondimento della struttura che, tipicamente, caratterizza un bilancio di esercizio redatto secondo i principi contabili internazionali Ipsas. Il riferimento principale è al principio Ipsas 1, *Presentation of financial statements* (32), il quale stabilisce i principi che devono guidare i redattori del bilancio conforme agli Ipsas. Tali principi sono riferibili ai principi generali di *corretta rappresentazione*, *continuità*, *coerenza nella presentazione del bilancio*, *comparabilità*, *rilevanza* e *aggregazione* (33).

Lo standard Ipsas 1 prevede che il bilancio *Ipsas compliant* debba essere redatto con frequenza almeno annuale e debba includere quantomeno i seguenti prospetti:

1. un prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria (*statement of financial position*), che può essere anche denominato prospetto delle attività e delle passività o, più semplicemente, stato patrimoniale;
2. un prospetto del risultato economico (*statement of financial performance*), che può anche essere denominato prospetto proventi e costi, conto profitti e perdite o, più semplicemente, conto economico;
3. un prospetto delle variazioni dell'attivo netto/del patrimonio netto (*statement of changes in net assets/equity*);
4. un rendiconto finanziario (*cash-flow statement*).

I prospetti appena enunciati, completi anche delle informazioni comparative rispetto al periodo precedente, devono essere integrati da: (a) un documento descrittivo (*notes*), in cui si forniscono informazioni esplicative dei dati meramente quantitativi presentati ed una sintesi dei principi contabili rilevanti utilizzati; (b) da un documento in cui effettuare una comparazione tra gli importi contenuti nel bilancio preventivo e quelli indicati nei prospetti consuntivi, qualora l'entità renda pubblico il proprio bilancio preventivo approvato (*budget*) (34).

Prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria (statement of financial position)

Nel prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria devono essere indicate le attività e le passività (35) che compongono il patrimonio di una entità pubblica. Differentemente da quanto avviene in ambito nazionale, lo Ipsas 1 non prescrive l'ordine e/o lo schema con il quale le diverse voci devono essere esposte ma, secondo un tipico orientamento *principle-based*, indica semplicemente:

a. il principio in base al quale le attività e le passività devono essere distintamente classificate nel prospetto di stato patrimoniale;
b. un elenco minimo di voci che devono essere incluse nel medesimo prospetto patrimoniale.

Riguardo al punto *sub* a., lo Ipsas 1 fa riferimento alla distinzione *corrente/non corrente*, secondo la quale una attività (*asset*) deve essere classificata come *corrente* allorquando corrisponda a disponibilità liquide o a mezzi ad esse

(32) Aggiornato al 31 gennaio 2025.

(33) *Fair Presentation and compliance with Ipsas* (Ipsas 1, par. 27 ss.); *Going concern* (Ipsas 1, par. 38 ss.); *Consistency of presentation* (Ipsas 1, par. 42 ss.); *Materiality and aggregation* (Ipsas 1, par. 45 ss.); *Comparability* (Ipsas 1, par. 53 ss.).

(34) Tali informazioni possono essere contenute anche all'interno dei medesimi prospetti consuntivi, all'interno di una colonna aggiuntiva. Il riferimento è lo Ipsas 24, *Presentation of budget information in financial statements*.

(35) Una attività (*asset*) viene definita come: "*una risorsa controllata da una entità economica per effetto di eventi passati e dalla quale sono attesi benefici economici futuri o servizi potenziali"*; una passività (*liability*), invece, è definita come: *"una obbligazione attuale che deriva da eventi passati ed il cui adempimento si suppone si concretizzi nell'impiego di risorse che incorporano benefici economici futuri o servizi potenziali*" (Ipsas 1, par. 7).

equivalenti ovvero quando si suppone che verrà realizzata entro dodici mesi dalla data del bilancio o nel normale svolgimento del ciclo operativo dell'entità, oppure sia posseduta per la vendita o per il consumo o, principalmente, per essere negoziata.

Specularmente, una passività (*liability)* deve essere classificata come *corrente* allorquando debba essere estinta entro dodici mesi dalla data di riferimento del bilancio o comunque è previsto che sia estinta nel normale ciclo operativo, oppure sia posseduta principalmente per essere negoziata.

In tutti gli altri casi, le attività e le passività devono essere classificate come *non correnti*.

La presentazione delle diverse voci attive e passive nello stato patrimoniale deve solo eccezionalmente avvenire in base al criterio alternativo c.d. della *liquidità* qualora ciò consenta di fornire informazioni attendibili e più significative. In tal caso, tutte le attività e le passività devono essere ordinate in base al loro livello crescente o decrescente di liquidità/liquidabilità.

Riguardo al punto *sub* b. lo Ipsas 1 prescrive che il prospetto delle attività e delle passività di una qualsiasi entità pubblica debba quantomeno prevedere la presenza delle seguenti voci specifiche:

a) immobili, impianti e macchinari;
b) investimenti immobiliari;
c) attività immateriali;
d) attività finanziarie;
e) partecipazioni contabilizzate con il metodo del patrimonio netto;
f) rimanenze;
g) crediti derivanti da operazioni di scambio;
h) disponibilità liquide e mezzi equivalenti;
i) attività incluse nei gruppi di dismissione e classificate per la negoziazione, secondo quanto previsto dallo Ipsas 44 (36);
j) debiti per imposte e trasferimenti;
k) debiti per prestazioni sociali
l) debiti derivanti da operazioni di scambio;
m) accantonamenti;
n) passività finanziarie;
o) debiti inclusi nei gruppi di dismissione e classificati per la negoziazione, secondo quanto previsto dallo Ipsas 44;
p) partecipazioni di minoranza, presentate nel patrimonio netto;
q) patrimonio netto attribuibile alla proprietà dell'entità controllante, indicando separatamente, anche solo nelle note descrittive (*notes*), il capitale conferito, rappresentato dal totale complessivo dei conferimenti effettuati dalla proprietà, al netto delle eventuali distribuzioni, gli avanzi o i disavanzi di esercizio portati a nuovo, le riserve, con una descrizione della natura e dello scopo di ciascuna di esse e le eventuali partecipazioni di minoranza (37).

Ulteriori voci, intestazioni e risultati parziali devono essere altresì presentati nello stato patrimoniale qualora tale presentazione sia significativa ai fini della comprensione della situazione patrimoniale-finanziaria dell'entità pubblica.

Nella figura seguente (Figura 4) si illustra uno dei modi per presentare lo stato patrimoniale di qualsiasi entità pubblica, distinguendo tra voci correnti e non correnti.

(36) Ipsas 44, *Non-current assets held for sale and discontinued operations.*

(37) Nell'ipotesi in cui il capitale di una entità pubblica sia suddiviso in azioni, il prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria o le note devono altresì evidenziare per ciascuna categoria di azioni costituenti il capitale sociale: i) il numero delle azioni autorizzate; ii) il numero delle azioni emesse e interamente versate e di quelle emesse e non interamente versate; iii) il valore nominale per azione, o il fatto che le azioni non hanno valore nominale; iv) una riconciliazione tra il numero delle azioni in circolazione all'inizio e alla fine dell'esercizio; v) i diritti, privilegi e vincoli di ciascuna categoria di azioni, inclusi i vincoli nella distribuzione dei dividendi e nel rimborso del capitale; vi) le azioni proprie possedute dall'entità o indirettamente tramite le sue controllate o collegate; vii) le azioni riservate per l'emissione in base a opzioni e contratti di vendita, inclusi le condizioni e gli importi.

Figura 4 - *Possibile prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria di una entità pubblica secondo lo Ipsas 1*

Attività	**20X2**	**20X1**
Attività correnti		
Disponibilità liquide e mezzi equivalenti	X	X
Crediti	X	X
Rimanenze	X	X
Acconti	X	X
Altre attività correnti	X	X
Totale attività correnti	X	X
Attività non correnti		
Crediti	X	X
Partecipazioni in collegate	X	X
Altre attività finanziarie	X	X
Immobili, impianti e macchinari	X	X
Terreni e fabbricati	X	X
Attività immateriali	X	X
Altre attività non finanziarie	X	X
Totale attività non correnti	X	X
Totale attività	**X**	**X**

Passività	**20X2**	**20X1**
Passività correnti		
Debiti	X	X
Finanziamenti a breve termine	X	X
Quota corrente di finanziamenti a lungo termine	X	X
Fondi a breve termine	X	X
Debiti per prestazioni sociali	X	X
Benefici a favore dei dipendenti	X	X
Trattamento di Fine Rapporto	X	X
Totale passività correnti	X	X
Passività non correnti		
Debiti	X	X
Finanziamenti a lungo termine	X	X
Fondi a lungo termine	X	X
Debiti per prestazioni sociali	X	X
Benefici a favore dei dipendenti	X	X
Trattamento di Fine Rapporto	X	X
Totale passività non correnti	X	X
Totale passività	**X**	**X**

Attivo netto / patrimonio netto	**20X2**	**20X1**
Capitale conferito da altre entità pubbliche	X	X
Riserve	X	X
Avanzo (disavanzo) portato a nuovo	X	X
Partecipazioni di minoranza	X	X
Totale attivo netto / patrimonio netto	**X**	**X**

Prospetto del risultato economico (statement of financial performance)

Le componenti di ricavi/proventi e di costi/oneri (38) rilevate in un esercizio concorrono di norma alla formazione del risultato economico dell'esercizio, salvo diversa previsione da parte di un Ipsas (39). Così come si è osservato sia per il prospetto della situazione patrimoniale-finanziaria, anche con riferimento al prospetto del risultato economico, lo Ipsas 1 non prescrive uno schema rigido da adottare nell'esposizione delle diverse componenti di reddito, ma dispone semplicemente che il conto economico di una entità pubblica debba quantomeno prevedere la presenza delle seguenti voci specifiche:

a) ricavi/proventi;
b) costi/oneri finanziari;
c) svalutazioni per perdite durevoli di valore;
d) quota dell'avanzo o del disavanzo di esercizio di collegate e joint venture contabilizzata con il metodo del patrimonio netto;
e) la plusvalenza o minusvalenza, al lordo degli effetti fiscali, rilevata a seguito della dismissione delle attività o del regolamento di passività attribuibili all'attività destinata a cessare;
f) eventuali utili o perdite derivanti dalla differenza tra il precedente costo ammortizzato della attività finanziaria e il suo *fair value* alla data di riclassificazione, secondo quanto previsto dallo Ipsas 41;
g) un unico importo per il totale delle attività cessate, secondo quanto previsto dallo Ipsas 44;
h) avanzo o disavanzo di esercizio, evidenziando la quota eventualmente attribuibile alla partecipazione di minoranza e quella attribuibile alla proprietà dell'entità controllante.

Le quote di risultato economico di esercizio attribuibile alle partecipazioni di minoranza e all'entità controllante devono essere indicate nel conto economico come ripartizioni del risultato di esercizio.

Similmente al prospetto di stato patrimoniale, quando le componenti positive e negative di reddito sono significative, la loro natura ed il loro importo devono essere indicati distintamente nel medesimo prospetto del risultato economico della amministrazione pubblica o, eventualmente, nelle note descrittive (*notes*), fornendo:

- una sotto-classificazione dei valori totali dei proventi secondo le modalità ritenute più adeguate alle operazioni dell'entità pubblica oggetto di analisi;
- una analisi dettagliata dei costi, classificandoli secondo la loro *natura*, ossia la loro causa economica (si pensi, ad esempio, a voci quali: ammortamenti, acquisti di materiali, costi di trasporto, benefici per i dipendenti e costi di pubblicità); ovvero per *destinazione*, in base al programma e/o alla finalità per cui i costi sono stati sostenuti, scegliendo quella fra le due che fornisce indicazioni attendibili e più rilevanti. Le entità pubbliche che classificano i costi *per destinazione* devono comunque riportare ulteriori informazioni sulla natura dei costi, incluse, ad esempio, quelle relative agli ammortamenti e ai costi dei benefici per i dipendenti. Inoltre, questo tipo di ripartizione dei costi può richiedere allocazioni arbitrarie e comportare un considerevole grado di discrezionalità.

Nella figura che segue (Figura 5), si rappresentano due esemplificazioni di come il conto economico di una qualsivoglia entità pubblica possa essere presentato, a seconda che si sia utilizzata una classificazione dei costi "*per natura*" o "*per destinazione*".

Figura 5 - *Possibile prospetto del risultato economico di una entità pubblica secondo lo Ipsas 1, classificazione dei costi* "*per natura*" *e* "*per destinazione*"

Proventi	**20X2**	**20X1**
Imposte	X	X
Diritti, sanzioni amministrative e licenze	X	X
Proventi generati da operazioni di scambio non vincolanti	X	X
Trasferimenti da altre entità statali	X	X
Altri proventi	X	X
Totale proventi	**X**	**X**
Costi (classificazione per "*natura*")	**20X2**	**20X1**
Salari, stipendi e benefici per i dipendenti	(X)	(X)

(38) I proventi (*revenues*) sono definiti come: "*i flussi lordi di benefici economici o potenziale di servizio ricevuti nel periodo di riferimento, quando si sostanziano in incrementi dell'attivo netto/patrimonio netto diversi dagli incrementi risultanti dai conferimenti della proprietà*"; i costi (*expenses*), invece, sono definiti come: "*i decrementi nei benefici economici o potenziale di servizio di competenza del periodo di riferimento che si manifestano sotto forma di flussi in uscita o riduzioni di valore di attività o incrementi di passività che si concretizzano in decrementi dell'attivo netto/patrimonio netto, diversi da quelli relativi alle distribuzioni alla proprietà*" (Ipsas 1, par. 7).

(39) Ad esempio, le rivalutazioni e le svalutazioni di PP&E sono iscritte nelle riserve di patrimonio netto, ai sensi dello Ipsas 45.

Prestazioni sociali	(X)	(X)
Contributi e altri trasferimenti	(X)	(X)
Approvvigionamenti ed altri beni di consumo utilizzati	(X)	(X)
Ammortamenti	(X)	(X)
Riduzione di valore di immobili, impianti e macchinari (*)	(X)	(X)
Altri costi	(X)	(X)
Oneri finanziari	(X)	(X)
Totale costi	**(X)**	**(X)**
Quota parte dell'avanzo di società collegate	X	X
Avanzo/(disavanzo) dell'esercizio derivante dalle operazioni in continuità	(X)	X
Perdita derivante dalla cessazione di attività	(X)	(X)
Avanzo/(disavanzo) dell'esercizio	(X)	X
Di pertinenza di:		
Proprietà della controllante	(X)	X
Partecipazioni di minoranza	(X)	X

(*) In un prospetto del risultato economico in cui i costi sono classificati per natura, la riduzione di valore di immobili, impianti e macchinari è rappresentata in una voce distinta. Al contrario, se i costi sono classificati per destinazione, la riduzione di valore è inserita nei valori delle destinazioni a cui i costi fanno riferimento.

Costi (classificazione per "*destinazione*")	**20X2**	**20X1**
Servizi generali delle amministrazioni pubbliche	(X)	(X)
Difesa	(X)	(X)
Ordine pubblico e sicurezza	(X)	(X)
Istruzione	(X)	(X)
Salute	(X)	(X)
Prestazioni sociali	(X)	(X)
Protezione sociale	(X)	(X)
Abitazioni e assetto territoriale	(X)	(X)
Servizi ricreativi, cultura e religione	(X)	(X)
Affari economici	(X)	(X)
Tutela ambientale	(X)	(X)
Altri costi	(X)	(X)
Oneri finanziari	(X)	(X)
Totale costi	**(X)**	**(X)**
Quota parte dell'avanzo di società collegate (*)	X	X
Avanzo/(disavanzo) dell'esercizio derivante dalle operazioni in continuità	(X)	X
Perdita derivante dalla cessazione di attività	(X)	(X)
Avanzo/(disavanzo) dell'esercizio	(X)	X
Di pertinenza di:		
Proprietà della controllante	(X)	X
Partecipazioni di minoranza	(X)	X

(*) Indica la quota parte dell'avanzo di collegate attribuibile alla proprietà delle collegate, ossia al netto delle imposte e delle partecipazioni di minoranza nelle collegate.

Prospetto delle variazioni dell'attivo netto/del patrimonio netto (statement of changes in net assets/equity)

Una amministrazione pubblica deve altresì presentare un prospetto delle variazioni di patrimonio netto che evidenzi almeno: (i) il risultato economico del periodo; (ii) le voci di proventi e costi che, come richiesto da altri Ipsas, siano

imputabili direttamente al patrimonio netto; (iii) proventi e costi che mostrino separatamente gli importi totali attribuibili all'amministrazione controllante e alle partecipazioni di minoranza; (iv) gli effetti dei cambiamenti nelle politiche contabili e delle correzioni, in conformità con quanto previsto in Ipsas 3.

La Figura 6 rappresenta una possibile esemplificazione del prospetto delle variazioni dell'attivo netto/patrimonio netto di una qualsiasi entità pubblica, alla luce delle specifiche disposizioni previste dallo Ipsas 1.

Figura 6 - *Prospetto delle variazioni del patrimonio netto secondo lo Ipsas 1*

	Attribuibile alla proprietà della controllante						
	Capitale conferito	**Altre riserve ***	**Riserva di conversione**	**Avanzo/(disavanzo) di esercizio portato a nuovo**	**Totale**	**Partecipazioni di minoranza**	**Totale attivo netto/patrimonio netto**
Saldo al 31 dicembre 20X0	X	X	(X)	X	X	X	X
Cambiamenti di principi contabili				(X)	(X)	(X)	
Saldi rettificati	X	X	(X)	X	X	X	(X)
Variazioni nell'attivo netto/patrimonio netto nel 20X1							
Plusvalenze da rivalutazione immobili		X			X	X	X
Minusvalenze da rivalutazione di investimenti		(X)			(X)	(X)	(X)
Differenze di cambio su conversione di operazioni in valuta			(X)		(X)	(X)	(X)
Proventi netti imputati direttamente nell'attivo netto/patrimonio netto		X	(X)		X	X	X
Avanzo di esercizio				X	X	X	X
Totale costi e proventi rilevati nell'esercizio		X	(X)	X	X	X	X
Saldo al 31 dicembre 20X1 da portare a nuovo	X	X	(X)	X	X	X	X

Rendiconto finanziario (*cash-flow statement*)

Per quanto concerne il prospetto di rendiconto finanziario dei flussi di cassa, lo Ipsas 1 ne indica esclusivamente le capacità informative per i suoi utilizzatori, ovvero quelle di far comprendere: (i) i flussi di disponibilità liquide (e di mezzi ad essa equivalenti) prodotti/assorbiti dalla entità pubblica oggetto di riferimento e (ii) i fabbisogni di impiego di tali flussi finanziari da parte della medesima entità pubblica. Riguardo alle modalità di presentazione e ai contenuti del prospetto, invece, si deve fare riferimento allo Ipsas 2. Lo standard prescrive innanzitutto che i flussi finanziari prodotti/assorbiti da una qualsiasi entità pubblica devono essere classificati per categoria nel periodo di rilevazione. Nello specifico, è possibile distinguere (40):

1. le *attività operative*, al fine di poter comprendere la misura in cui l'attività dell'entità pubblica è finanziata attraverso le imposte o dai destinatari dei beni e dei servizi forniti. L'ammontare dei flussi finanziari netti consente anche di valutare la capacità dell'entità di mantenere la propria capacità operativa, rimborsare i prestiti, pagare i dividendi o distribuzioni analoghe alla proprietà e a realizzare nuovi investimenti senza dover ricorrere a fonti di finanziamento esterne;
2. le *attività di investimento*, al fine di poter comprendere la misura in cui i flussi finanziari in uscita sono stati impegnati per acquisire risorse destinate a contribuire alla futura fornitura dei servizi dell'entità pubblica considerata;
3. le *attività di finanziamento*, al fine di prevedere possibili richieste a valere sui flussi finanziari futuri da parte di chi fornisce capitali all'entità.

Similmente a quanto avviene sia per lo stato patrimoniale sia per il conto economico, anche in questa circostanza l'Ipsasb non fornisce uno schema rigido da seguire, ma si limita ad indicare la metodologia di costruzione e la tipologia dei flussi finanziari da rappresentare. In tal senso, lo Ipsas 2 individua (41):

- il *metodo diretto*, consigliandone l'utilizzo, quando tecnicamente possibile, poiché consente di evidenziare le principali categorie di incassi e di pagamenti lordi;
- il *metodo indiretto*, per mezzo del quale l'avanzo o il disavanzo di esercizio sono rettificati dagli effetti delle operazioni di natura non monetaria, da qualsiasi differimento o accantonamento di precedenti o futuri incassi o pagamenti operativi e da elementi di proventi o oneri connessi con i flussi finanziari derivanti dall'attività di investimento o di finanziamento.

(40) *Operating activities* (Ipsas 2, par. 21); *Investing activities* (Ipsas 2, par. 25); *Financing activities* (Ipsas 2, par. 26).

(41) *The direct method* (Ipsas 2, par. 27a); *The indirect method* (Ipsas 2, par. 27b).

Di seguito, si rappresenta una esemplificazione di come il rendiconto finanziario di una qualsivoglia entità pubblica possa essere presentato, a seconda che si sia utilizzata una metodologia diretta o indiretta (Figura 7) per la determinazione dei flussi finanziari derivanti dall'attività operativa.

Figura 7 - *Flussi finanziari derivanti dalla gestione operativa: metodologia diretta (a) e metodologia indiretta (b)*

(a) Metodologia diretta		
Incassi	**20X2**	**20X1**
Imposte	X	X
Vendita di beni e servizi	X	X
Concessioni	X	X
Interessi percepiti/attivi	X	X
Altri incassi	X	X
Pagamenti	**20X2**	**20X1**
Costi relativi al personale	(X)	(X)
Trattamento di Fine Rapporto	(X)	(X)
Fornitori	(X)	(X)
Interessi corrisposti	(X)	(X)
Altri pagamenti	(X)	(X)
Flussi finanziari netti derivanti dall'attività operativa	X	X

(b) Metodologia indiretta		
	20X2	**20X1**
Avanzo/(disavanzo) di esercizio	X	X
Movimenti non monetari	**20X2**	**20X1**
Ammortamenti (*Depreciation*)	X	X
Ammortamento (*Amortization*)	X	X
Aumento del fondo rischi su crediti	X	X
Aumento dei debiti	X	X
Aumento dei finanziamenti	X	X
Aumento dei debiti per prestazioni sociali	X	X
Aumento degli accantonamenti relativi al personale	X	X
(Utili)/perdite generati dalla vendita di PP&E	(X)	(X)
(Utili)/perdite generati dalla vendita di investimenti	(X)	(X)
Aumento di altre attività correnti	(X)	(X)
Aumento degli investimenti dovuto a rivalutazioni	(X)	(X)
Aumento dei crediti	(X)	(X)
Flussi finanziari netti derivanti dall'attività operativa	X	X

I flussi finanziari derivanti dalla attività operativa, unitamente ai flussi derivanti dalla attività di investimento e di quelli derivanti dall'attività di finanziamento, concorrono a determinare l'ammontare di risorse finanziarie prodotte (assorbite) nel corso dell'esercizio e, di conseguenza, l'ammontare delle disponibilità finanziarie finali (Figura 8).

Figura 8 - *Flussi finanziari derivanti dalle attività di investimento e dalle attività di finanziamento e variazione delle disponibilità liquide*

Flussi finanziari derivanti dalle attività di investimento	**20X2**	**20X1**
Acquisto di PP&E	(X)	(X)
Proventi dalla vendita di PP&E	X	X
Proventi dalla vendita di investimenti	X	X
Acquisto di valori mobiliari in valuta estera	(X)	(X)
Flussi finanziari netti derivanti dall'attività di investimento	(X)	(X)
Flussi finanziari derivanti dalle attività di finanziamento	**20X2**	**20X1**
Proventi da finanziamenti	X	X
Rimborso di finanziamenti	(X)	(X)
Distribuzioni/dividendi allo Stato	(X)	(X)
Flussi di cassa netti derivanti dall'attività di finanziamento	X	X
	20X2	**20X1**
Aumento/(diminuzione) netto di disponibilità liquide e mezzi equivalenti	X	X
Disponibilità liquide e mezzi equivalenti all'inizio dell'esercizio	X	X
Disponibilità liquide e mezzi equivalenti alla fine dell'esercizio	X	X

* * *

PREVIDENZA COMPLEMENTARE E SOSTENIBILITÀ DEL SISTEMA PENSIONISTICO: FUNZIONI PUBBLICHE, VIGILANZA E IMPLICAZIONI SISTEMICHE

di *Enrico Torri* (*)

Abstract: La previdenza complementare è divenuta componente strutturale del sistema multilivello di tutela in ragione dell'evoluzione dell'assetto pensionistico pubblico in senso contributivo, delle trasformazioni demografiche e della diffusione di carriere lavorative discontinue. Il saggio propone una lettura ordinamentale del secondo pilastro come autonomia privata esercitata entro un quadro di regole pubbliche: privata nei mezzi (adesione, statuti/regolamenti, gestione patrimoniale), ma caratterizzata da una funzione previdenziale che attiva interessi costituzionalmente rilevanti (artt. 38 e 47 Cost.) e giustifica presìdi pubblici intensi (vigilanza, trasparenza, *governance*). Si analizzano i riflessi sistemici sulla sostenibilità di lungo periodo, il ruolo dei fondi pensione quali investitori istituzionali, l'architettura della vigilanza e gli standard europei (Iorp II). Ne emerge una conclusione: la crescita del secondo pilastro richiede affidabilità ordinamentale, stabilità regolatoria e coordinamento dei presìdi, quale condizione di credibilità del risparmio previdenziale. In tale prospettiva, la diffusione della previdenza complementare assume rilievo non solo sociale ma anche di equilibrio della finanza pubblica nel lungo periodo. L'affidabilità delle regole, la stabilità degli assetti di vigilanza e l'integrazione del pubblico impiego nel secondo pilastro costituiscono fattori essenziali per la sostenibilità complessiva del sistema. In questo quadro, anche la Corte dei conti è indirettamente interessata all'evoluzione del secondo pilastro, nella misura in cui esso incide sugli equilibri prospettici della spesa pensionistica e sulla stabilità complessiva della finanza pubblica.

Supplementary pension provision has become a structural component of the multilevel pension system due to the evolution of the public pension system toward a contributory structure, demographic changes, and the spread of discontinuous career paths. This essay proposes a regulatory interpretation of the second pillar as private autonomy exercised within a framework of public rules: private in its means (membership, statutes/regulations, asset management), but characterized by a social security function that activates constitutionally relevant interests (articles 38 and 47 of the Constitution) and justifies intense public oversight (supervision, transparency, governance). The systemic implications for long-term sustainability, the role of pension funds as institutional investors, the supervisory architecture, and European standards (IORP II) are analyzed. The conclusion emerges: the growth of the second pillar requires regulatory reliability, regulatory stability, and coordination of oversight mechanisms, as a prerequisite for the credibility of pension savings. From this perspective, the expansion of supplementary pension provision is not only socially important but also has a long-term impact on the balance of public finances. Reliable rules, stable supervisory structures, and the integration of public sector employment into the second pillar are essential factors for the overall sustainability of the system. In this context, the Court of Auditors is also indirectly interested in the evolution of the second pillar, to the extent that it impacts the prospective balance of pension expenditure and the overall stability of public finances.

Sommario: 1. *Trasformazione del sistema pensionistico e centralità del secondo pilastro*. – 2. *Natura giuridica della previdenza complementare: autonomia privata e quadro regolatorio pubblicistico*. – 3. *Previdenza complementare e sostenibilità della finanza pubblica*. – 4. *Fondi pensione come investitori istituzionali di lungo periodo*. – 5. *Architettura della vigilanza: Covip e coordinamento dei presìdi*. – 6. Governance *e responsabilità*. – 7. *Dimensione europea: la direttiva (Ue) 2016/2341(Iorp II)*. – 8. *Implicazioni sistemiche.* – 9. *La previdenza complementare nel pubblico impiego.* – 10. *Conclusioni*.

1. *Trasformazione del sistema pensionistico e centralità del secondo pilastro*

Le riforme del sistema pensionistico pubblico intervenute a partire dagli anni Novanta, il progressivo consolidamento del metodo contributivo e l'evoluzione dei percorsi lavorativi hanno reso strutturale il tema dell'adeguatezza delle prestazioni future. In un contesto di invecchiamento demografico e di riduzione del rapporto tra popolazione attiva e popolazione pensionata, la sostenibilità del primo pilastro (previdenza obbligatoria) è divenuta un vincolo ordinamentale e finanziario, nel quale la stabilità dei conti si intreccia con la stabilità sociale del Sistema.

Nel quadro multilivello, la previdenza complementare è attraversata da una tensione strutturale tra logiche di mercato (libertà fondamentali e concorrenza) e tutela dei diritti sociali: l'ordinamento eurounitario tende a rimuovere ostacoli alla mobilità e ai servizi, ma al contempo lascia agli Stati membri un ruolo determinante nella definizione dei livelli di protezione e nella giustiziabilità delle posizioni soggettive. Tale equilibrio incide anche sulla configurazione degli obblighi informativi, prudenziali e di *governance* delle forme pensionistiche.

La previdenza complementare opera secondo un modello a capitalizzazione individuale, fondato sull'accumulazione dei contributi e sulla successiva erogazione della prestazione pensionistica; distinto quindi dal sistema pubblico

(*) E. Torri è Presidente aggiunto della Sezione I centrale d'appello della Corte dei conti.

a ripartizione, in cui si prevede il pagamento di una contribuzione in misura fissa in percentuale del reddito e l'utilizzo delle risorse raccolte in un periodo di tempo per pagare direttamente le prestazioni di chi in quello stesso periodo è in pensione, in cui nell'equilibrio di sistema entrano in gioco variabili connesse alla demografia e al mercato del lavoro che ne postulano, in particolari momenti, interventi correttivi o necessità di finanziamento per colmare il gap tra entrate e uscite. Tale assetto evidenzia la funzione integrativa del secondo pilastro rispetto alla previdenza obbligatoria e il carattere individuale della posizione previdenziale maturata, che costituisce un patrimonio destinato alla copertura del rischio previdenziale (L. Cicero *et. al.* (a cura di), *La previdenza complementare*, Milano, Giuffrè, 2023).

Sul piano dimensionale, i dati ufficiali più recenti mostrano la piena maturazione del comparto: a fine 2024 gli iscritti alle forme pensionistiche complementari sono prossimi a 10 milioni; in rapporto alle forze di lavoro il tasso di partecipazione è pari al 38,3 per cento; le risorse complessivamente accumulate ammontano a 243,4 miliardi di euro, pari all'11,1 per cento del Pil. (Covip, *Relazione per l'anno 2024*, *Considerazioni del Presidente*, Roma, 23 giugno 2025, 2-4.)

La conseguenza più rilevante, sul piano sistemico, è che la tutela previdenziale non può più essere letta come modello unitario e autosufficiente. Si consolida, invece, un modello multilivello: il primo pilastro obbligatorio conserva una funzione essenziale di base e di solidarietà; il secondo pilastro integra, con logiche di capitalizzazione, i livelli di adeguatezza; ulteriori strumenti individuali possono completare il quadro. In tale modello, il secondo pilastro non è un accessorio ma componente necessaria per una transizione verso equilibri sostenibili che non determinino perdite di protezione sociale.

Si è correttamente affermato che dopo la c.d. riforma Amato (1) il c.d. tasso di sostituzione (2) si è ridotto e i fondi pensione sono stati individuati quali strumenti per garantire più elevati livelli di copertura previdenziale rispetto a quelli del Sistema pubblico (cfr. art. 1 d.lgs. n. 252/2005) (3).

Questa dinamica spiega perché, negli ultimi anni, la previdenza complementare abbia acquisito una crescente attenzione e visibilità, non solo sotto il profilo della crescita delle adesioni o delle masse gestite, ma soprattutto per la funzione che il risparmio previdenziale finalizzato svolge in un rapporto tra cittadini e Stato fondato sulla fiducia in regole stabili e sulla credibilità delle istituzioni di garantire l'appostamento di risorse destinate a bisogni futuri. In questa prospettiva, la previdenza complementare assume una valenza in grado di incidere sulla architettura del *welfare* e di connotare l'affidabilità della regolazione istituzionale.

2. *Natura giuridica della previdenza complementare: autonomia privata e quadro regolatorio pubblicistico*

La qualificazione giuridica della previdenza complementare richiede di distinguere strumenti e funzione. Gli strumenti sono in prevalenza privatistici: adesione (individuale o nell'ambito dell'autonomia collettiva), statuti e regolamenti, gestione patrimoniale mediante operatori di mercato, separazione soggettiva e patrimoniale. La funzione è invece finalizzata e previdenziale: le risorse sono destinate a prestazioni future collegate a eventi tipici quali vecchiaia, invalidità etc., e protette da vincoli che ne limitano la disponibilità nell'immediato.

La qualificazione della contribuzione datoriale rafforza la lettura previdenziale del rapporto: la giurisprudenza di legittimità a Sezioni unite ha ribadito la natura previdenziale (e non retributiva) dei contributi datoriali versati alla previdenza complementare, con effetti rilevanti sia sul regime dei crediti del lavoratore in sede concorsuale sia sul trattamento accessorio (interessi/rivalutazione), confermando la separazione funzionale tra retribuzione e risparmio previdenziale finalizzato (4).

Nel sistema italiano la previdenza complementare si articola in una pluralità di forme – fondi negoziali, fondi pensione preesistenti, fondi aperti, piani individuali di previdenza (Pip) – che riflettono una struttura ordinamentale composita, nella quale la dimensione collettiva e quella individuale si combinano con differenti modelli di adesione e gestione finanziaria. Tali fondi pensione sono vigilati dalla Covip e, pur nelle rispettive differenze di struttura, perseguono l'obiettivo di raccogliere contributi, gestirli correttamente ed erogare le prestazioni stabilite dalla legge (5).

L'aderente a una forma pensionistica complementare agisce in un contesto diverso rispetto all'investitore finanziario ordinario: mentre quest'ultimo opera generalmente in un'ottica di allocazione del risparmio con possibilità di disinvestimento relativamente flessibili, l'aderente previdenziale conferisce risorse con finalità vincolata e orizzonte di lungo periodo; ne deriva un'esigenza di protezione rafforzata che giustifica presìdi di trasparenza, *governance* e vigilanza, in ragione della funzione previdenziale delle risorse.

Con riferimento all'obiettivo della previdenza complementare, la Costituzione delinea un programma di protezione sociale caratterizzato da profili, sia solidaristici che mutualistici, correlati alla coesistenza della dimensione pubblica e della dimensione privata.

(1) D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503.

(2) Il tasso di sostituzione pensionistico è l'indicatore che esprime il rapporto tra l'importo della prestazione pensionistica iniziale e reddito da lavoro percepito dall'assicurato in prossimità del pensionamento al fine di misurare il grado di continuità reddituale garantito dal sistema previdenziale rispetto alla fase attiva.

(3) L. Cicero *et. al.* (a cura di), *La previdenza complementare*, Milano, Giuffrè, 2023, 10.

(4) Cass., S.U., 9 giugno 2021, n. 16084.

(5) P. Pellegrini, *Le tipologie di fondi pensione operanti nel mercato italiano*, in L. Cicero *et al.* (a cura di), *op. cit.*, 21 ss.

Ed invero l'art. 38 della Costituzione postula l'esistenza di due regimi previdenziali: il primo pubblico e obbligatorio, il secondo privato e, allo stato attuale, volontario.

Al regime pubblico è attribuito il compito di garantire ai lavoratori mezzi adeguati alle loro esigenze di vita (art. 38, c. 2, Cost.) al verificarsi di eventi che giustificano l'esercizio del diritto alla previdenza, a cui provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato (art. 38, c. 4, Cost.).

Al secondo regime previdenziale, quello privato, si riferisce invece l'ultimo comma dell'art. 38 della Costituzione, secondo cui l'assistenza privata è libera; detto comma si riferisce pertanto a tutte le forme di protezione create dall'autonomia privata.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 393/2000, ha evidenziato la funzionalizzazione della previdenza complementare alla previdenza obbligatoria; in quella occasione i giudici delle leggi hanno affermato che gli interventi degli anni '90 hanno evidenziato la scelta del legislatore, enunciata sin dalla l. 23 ottobre 1992, n. 421 e, via via, confermata nei successivi interventi, di istituire "un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, collocando quest'ultima nel sistema dell'art. 38, c. 2, della Costituzione. E ciò secondo una tendenza riformatrice la cui portata è stata già colta, anche per quanto attiene alle implicazioni di carattere costituzionale, dalla giurisprudenza di questa Corte, quando, proprio in virtù dell'accennato collegamento funzionale, ha avuto modo di affermare che, a seguito della legge delega n. 421/1992, così come attuata dal d.lgs. n. 124/1993, la definizione legislativa dei fondi complementari, come "fondi di previdenza...al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale", ha inserito gli stessi nel sistema dell'art. 38, tanto che, dopo queste leggi, le contribuzioni degli imprenditori al loro finanziamento non possono più definirsi "emolumenti retributivi con funzione previdenziale", ma costituiscono, strutturalmente, contributi di natura previdenziale, come tali estranei alla nozione di retribuzione imponibile agli effetti dell'assicurazione Inps (sent. n. 421/1995)" (6).

In sostanza, la Corte costituzionale sottolinea l'opzione della previdenza pubblica di rideterminarsi per ragioni di contenimento della spesa pubblica e la conseguente necessità dello sviluppo della previdenza complementare: se lo Stato non può soddisfare bisogni socialmente rilevanti prima coperti dalla previdenza obbligatoria, resta l'esigenza di garantire l'effettività di quelle iniziative destinate ad adempierli (7).

La funzione della previdenza complementare di concorrere alla adeguatezza della prestazione previdenziale e il principio solidaristico che ad essa inerisce, nell'ottica di un più adeguato livello di copertura previdenziale, postulano il potenziamento e l'incentivazione della previdenza complementare.

La stessa giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione ha valorizzato la finalità cui sono preordinati i versamenti datoriali a favore dei fondi di previdenza integrativa, evidenziandone la natura prettamente previdenziale e contributiva: si è sottolineato che l'obbligo al versamento della contribuzione datoriale ai fondi di natura occupazionale e collettiva nasce da un rapporto contrattuale distinto dal rapporto di lavoro subordinato e finalizzato al conseguimento di una pensione integrativa rispetto a quello obbligatoria.

La Corte costituzionale ha affermato che il legislatore ha inserito la previdenza integrativa nel sistema dell'art. 38 della Costituzione, per cui le contribuzioni dei datori di lavoro al finanziamento dei fondi non possono più definirsi emolumenti retributivi con funzione previdenziale, ma costituiscono strutturalmente contributi di natura previdenziale (sent. n. 178/2000 e n. 12/1995) (8).

Questa lettura conduce a un modello di autonomia privata esercitata entro un quadro di regole pubbliche: l'autonomia è riconosciuta, ma operante entro un perimetro normativo che disciplina requisiti delle forme pensionistiche, regole di funzionamento, informativa, conflitti di interesse, criteri di investimento e controlli. La *ratio* non risiede nella regolazione di dinamiche concorrenziali tipiche dei mercati finanziari, ma nella protezione di un risparmio previdenziale costituzionalmente rilevante, funzionalizzato alla garanzia della sicurezza economica futura degli aderenti.

Il collegamento costituzionale è decisivo. L'art. 38 Cost. esprime una finalità di tutela previdenziale che, pur riferita alla Repubblica, si realizza oggi attraverso un sistema multilivello: il secondo pilastro concorre all'adeguatezza complessiva senza confondersi con il primo. L'art. 47 Cost. tutela il risparmio "in tutte le sue forme": il risparmio previdenziale è una forma tipica, perché vincolata e orientata nel lungo periodo. Da ciò deriva la legittimazione di presìdi rafforzati che non sarebbero giustificabili in un ordinario rapporto di investimento.

La posizione dell'aderente conferma la specificità dell'istituto. L'aderente non è un investitore ordinario: aderisce a un rapporto di lungo periodo con razionalità limitata e forte asimmetria informativa. Il diritto predispone un quadro di riferimento così articolato: 1. informazione standardizzata e comparabile; 2. protezione organizzativa, cioè requisiti di *governance* e controlli interni che riducono il rischio che la tutela dipenda dalla sola capacità conoscitiva del singolo. Ne consegue che la natura dell'istituto è meglio descritta quale istituto privatistico a funzione sociale, nel quale autonomia e tutela coesistono in un equilibrio ordinamentale.

In questa prospettiva, la collocazione della previdenza complementare nel disegno costituzionale può essere letta come sviluppo di una "norma aperta" (art. 38 Cost.), capace di ricomprendere forme di tutela ulteriori rispetto al primo

(6) Corte cost., 28 luglio 2000, n. 393.

(7) L. Cicero *et. al.* (a cura di), *op. cit.*, 10.

(8) L. Cicero *et. al.* (a cura di), *op. cit.*, 10-11.

pilastro: la tutela complementare si pone così in una zona di confine tra il dovere pubblico di garanzia dell'adeguatezza (c. 2) e la libertà di iniziativa assistenziale privata (c. 5), con un margine di conformazione legislativa che giustifica vincoli su prestazioni, trasparenza e *governance*.

La lettura "multilivello" o "multipilastro" consente di dare coerenza sistematica alla coesistenza di previdenza obbligatoria, previdenza complementare collettiva e strumenti individuali: il secondo pilastro è componente funzionale della sicurezza sociale, con conseguente necessità di bilanciare concorrenza e protezione, libertà di scelta e presìdi pubblici. Si tratta di un sistema misto che disegna la nuova pensione come la somma della pensione pubblica integrata dalle altre forme previdenziali le quali, unitamente alla prima, costituiscono i pilastri sui quali si poggia l'intero sistema.

Sul punto, la riflessione sul «pluralismo previdenziale» mostra come l'evoluzione normativa più recente tenda ad avvicinare ulteriormente i due livelli di protezione, sino a ipotizzare forme di pluralismo a trazione pubblica (anche mediante incentivi e meccanismi di coordinamento tra prestazioni obbligatorie e complementari): ciò rafforza l'esigenza, per il decisore pubblico, di una cornice regolatoria stabile e prevedibile, in grado di sorreggere la fiducia degli aderenti e la funzione di investimento di lungo periodo.

3. *Previdenza complementare e sostenibilità della finanza pubblica*

Il rapporto tra previdenza complementare e finanza pubblica deve essere trattato con particolare attenzione. Non è corretto attribuire al secondo pilastro un effetto diretto e automatico di riduzione della spesa pubblica: la spesa previdenziale dipende da regole, platee e dinamiche macroeconomiche. Tuttavia, sul piano sistemico, un secondo pilastro diffuso e affidabile incide sulla sostenibilità di lungo periodo attraverso canali indiretti, ma rilevanti: adeguatezza delle tutele complessive, legittimazione sociale del sistema contributivo, attenuazione della domanda di interventi compensativi *ex post*.

L'evoluzione delle prassi negoziali di settore (c.d. adesioni contrattuali) riporta al centro la dialettica tra autonomia individuale e autonomia collettiva: se da un lato il contratto collettivo può perseguire un interesse collettivo alla diffusione della copertura complementare, dall'altro la clausola di libertà e volontarietà dell'adesione, posta in apertura del d.lgs. n. 252/2005, pone limiti di sistema alla costruzione di obbligatorietà "di fatto" nella fase genetica del rapporto previdenziale. (F. Dalla Sega, *Sull'adesione contrattuale ai fondi negoziali e la tensione con il principio di libertà-volontarietà dell'adesione* ex *art. 1, c. 2, d.lgs. n. 252/2005*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, n. 3/2024).

L'adesione alle forme pensionistiche complementari, pur fondata sul principio di volontarietà, si colloca frequentemente entro cornici collettive definite dalla contrattazione e dalla regolazione settoriale, che incidono sulla struttura dei fondi e sui meccanismi contributivi, confermando il carattere ibrido del secondo pilastro, tra autonomia individuale e regolazione collettiva.

La dinamica dei flussi conferma la dimensione strutturale del secondo pilastro: nel 2024 i contributi incassati sono stati pari a 20,5 miliardi di euro; il flusso di Tfr conferito alle forme complementari si è attestato a 8,6 miliardi; nell'anno le prestazioni pensionistiche sono state erogate in capitale per 5,2 miliardi e in rendita per 361 milioni, con un ulteriore ricorso significativo alla rendita integrativa temporanea anticipata (Rita). (Covip, *Relazione per l'anno 2024*, *Considerazioni del Presidente*, Roma, 23 giugno 2025, 4-5.)

In tale prospettiva, la nozione di debito pensionistico implicito è utile come categoria descrittiva: essa rappresenta la dimensione prospettica degli impegni pensionistici futuri generati dalle regole vigenti, distinguendosi dal debito pubblico contabile. La categoria consente di collocare la sostenibilità in un orizzonte di lungo periodo: non soltanto equilibrio annuale, ma credibilità di obblighi futuri e capacità del sistema di mantenere un patto sociale intergenerazionale (9).

Il secondo pilastro contribuisce a questo patto in quanto consente di distribuire nel tempo il finanziamento delle prestazioni integrative attraverso accumulazione e capitalizzazione. Il punto, per l'ordinamento, è l'affidabilità: se il secondo pilastro cresce senza presìdi adeguati, aumenta il rischio di crisi e di interventi pubblici emergenziali; se cresce in modo ordinato, rafforza la stabilità del sistema multilivello e la capacità delle istituzioni di governare riforme necessarie senza perdere coesione sociale.

4. *Fondi pensione come investitori istituzionali di lungo periodo*

La crescita delle masse gestite dalla previdenza complementare colloca i fondi pensione nell'area degli investitori istituzionali di lungo periodo (10). Ciò produce implicazioni non soltanto economiche, ma anche istituzionali: la struttura dei flussi contributivi e l'orizzonte temporale delle passività possono favorire strategie di investimento coerenti con la stabilità, in un contesto in cui parte della finanza di mercato è orientata a orizzonti più brevi.

(9) Debito pensionistico implicito: categoria descrittiva impiegata in economia pubblica per rappresentare, in chiave prospettica, il valore attuale degli impegni pensionistici futuri generati dalle regole vigenti, al netto delle entrate attese. Non coincide con il debito pubblico "contabile", ma serve a richiamare la dimensione di lungo periodo degli obblighi previdenziali.

(10) Investitori istituzionali di lungo periodo: soggetti, come i fondi pensione, che investono masse rilevanti con orizzonte temporale esteso e passività di lungo periodo; tale assetto può favorire stabilità e sviluppo dei mercati finanziari e di supporto all'economia, ferma la priorità dell'obiettivo previdenziale.

Quanto alla composizione dei portafogli, la prevalenza degli investimenti è riconducibile a titoli di debito (in particolare obbligazioni *governative* e altri titoli di debito), seguiti da titoli di capitale e quote di Oicr; gli investimenti nell'economia italiana (titoli di Stato, titoli emessi da residenti e immobili) ammontano a 40,1 miliardi di euro, pari al 19,3 per cento del totale (11). Tale dato evidenzia un contributo non trascurabile al finanziamento del sistema economico nazionale.

Questa funzione, tuttavia, è subordinata e strumentale rispetto alla finalità previdenziale. Il rischio implicito è la confusione tra ruolo macroeconomico e missione previdenziale. L'ordinamento deve preservare la priorità della tutela dell'aderente: il fondamento giustificativo dell'intero sistema è la prestazione futura, non la politica industriale. Ne consegue che l'eventuale contributo all'economia reale deve essere letto come compatibilità, non come finalità sostitutiva. L'allocazione delle risorse non può essere orientata da obiettivi estranei al mandato previdenziale, se non nei limiti in cui risultino coerenti con i principi di prudenza, diversificazione e adeguatezza del rendimento rispetto al profilo di rischio.

La corretta impostazione è ordinamentale: investimenti, *governance* e vigilanza devono essere coerenti con la natura del risparmio previdenziale finalizzato. In tale prospettiva, i temi di *asset allocation*, costi, gestione del rischio e conflitti di interesse assumono rilievo giuridico, poiché incidono direttamente sulla capacità di convertire contribuzione e rendimenti in prestazioni. La dimensione "investitore istituzionale" dei fondi pensione rafforza, non attenua, l'esigenza di presìdi prudenziali e di *accountability* (12). Quanto più rilevante è il peso sistemico dei fondi pensione, tanto più centrale diviene la garanzia che la loro operatività rimanga saldamente ancorata alla finalità previdenziale che ne costituisce la principale *ratio* istitutiva.

5. *Architettura della vigilanza: Covip e coordinamento dei presìdi*

La vigilanza è il presidio istituzionale della finalizzazione previdenziale. L'assetto incentrato sulla Covip risponde a una logica duplice, prudenziale e di tutela: prudenziale, perché mira a garantire sana e prudente gestione di patrimoni destinati a passività di lungo periodo; di tutela, in quanto protegge l'aderente attraverso regole di condotta, trasparenza e correttezza (13).

La vigilanza non svolge soltanto una funzione di controllo di legalità o di sana gestione, ma costituisce un elemento strutturale di affidabilità del sistema. In un settore fondato sulla fiducia di lungo periodo, la prevedibilità degli indirizzi di vigilanza e il coordinamento tra autorità contribuiscono direttamente alla stabilità del quadro regolatorio e alla credibilità delle forme pensionistiche. L'affidabilità istituzionale diviene così un bene pubblico funzionale alla diffusione del secondo pilastro.

La specificità della previdenza complementare intercetta ambiti diversi: nel settore sono interrelate politiche sociali, mercati finanziari e, nel caso dei Pip, infrastrutture assicurative. Ne deriva una pluralità di presìdi pubblici, che richiede coordinamento funzionale. In un comparto strutturalmente orientato al lungo periodo, il coordinamento non è un elemento accessorio ma condizione di stabilità regolatoria e di prevedibilità dell'azione pubblica, e quindi di fiducia. La fiducia rappresenta, a sua volta, il presupposto della diffusione dello strumento: in sua assenza, l'adesione resta limitata e la funzione sistemica del secondo pilastro ne risulta indebolita.

Il coordinamento va inteso in senso ordinamentale: chiarezza delle competenze, coerenza degli standard, riduzione delle sovrapposizioni e continuità degli indirizzi. Tale esigenza si rafforza con la crescita del settore: più aumenta la rilevanza delle masse gestite, maggiore è la domanda pubblica di affidabilità e di prevenzione dei rischi reputazionali e operativi.

6. *Governance e responsabilità*

La *governance* è la sede in cui la finalità previdenziale viene attuata. Assetti adeguati, controlli interni efficaci e gestione dei conflitti di interesse sono presìdi sostanziali, non formali. La responsabilità degli organi è qualificata dalla natura fiduciaria della funzione: amministrare risorse finalizzate, su orizzonti lunghi, con elevata complessità tecnica e con aderenti spesso incapaci di incidere sulle scelte gestionali.

Anche la lettura dei rendimenti va condotta su orizzonti coerenti con la finalità previdenziale: su base decennale (2015-2024) i rendimenti medi annui composti delle linee azionarie risultano superiori a quelli delle linee

(11) Covip, *Relazione per l'anno 2024*, *Considerazioni del Presidente*, Roma, 23 giugno 2025, 5-6.

(12) *Asset allocation*: scelta di ripartizione strategica del portafoglio tra classi di attività – esempio obbligazioni, azioni, liquidità, immobili – coerente con obiettivi di lungo periodo, consentendo ai fondi pensione di gestire il rischio, migliorare i rendimenti e allineare gli investimenti agli obiettivi previdenziali nel corso del tempo.

(13) Con l'istituzionalizzazione della previdenza complementare inizialmente prevista dal d.lgs. n. 124/1993 è stato implementato nell'ordinamento un sistema di vigilanza per il settore dei fondi pensione, integrato con il d.lgs. n. 252/2005. L'art. 16 del citato d.lgs. del 1993 ha istituito la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), preposta alla vigilanza delle forme pensionistiche complementari. Le funzioni che svolge sono previste nel citato d.lgs. del 2005 e, con riferimento alla previdenza complementare, consistono nell'esercizio della vigilanza prudenziale sulle forme pensionistiche complementari al fine di perseguire obiettivi di trasparenza, correttezza nei confronti degli iscritti e dei beneficiari nonché di sana e prudente gestione e di solidità e stabilità delle medesime forme pensionistiche.

obbligazionarie e al tasso medio di rivalutazione del Tfr nel medesimo periodo, evidenziando l'importanza della prospettiva di lungo periodo nelle scelte di allocazione (14).

Ne discende che la tutela dell'aderente non può essere affidata alla sola *disclosure*, necessaria ma non sufficiente. Occorre anche una protezione organizzativa: funzioni chiave (*risk management*, *compliance*, *internal audit*), processi deliberativi tracciabili, procedure di selezione e monitoraggio dei gestori, politiche di gestione dei conflitti, controllo dei costi. In tale quadro, la *governance* è il momento di intersezione tra vigilanza esterna e responsabilità interna: la vigilanza verifica, ma non sostituisce, la capacità del fondo di governare i rischi.

L'affidabilità diviene, così, categoria ordinamentale: deriva dall'integrazione tra regole, istituzioni di vigilanza e qualità degli assetti. Quanto più il secondo pilastro cresce, tanto più l'affidabilità deve essere trattata come requisito sistemico, non come mera qualità gestionale.

7. *Dimensione europea: la direttiva (Ue) 2016/2341(Iorp II)*

La direttiva (Ue) 2016/2341 (Iorp II), recepita in Italia con il d.lgs. n. 147/2018, disciplina gli enti pensionistici aziendali o professionali rafforzandone la *governance*, la gestione dei rischi e la trasparenza informativa. L'impostazione della disciplina europea è di armonizzazione minima: non uniforma i modelli nazionali, ma fissa standard di affidabilità. L'effetto rilevante sul piano interpretative è quello di conferma che gli enti pensionistici non sono semplici operatori finanziari, ma soggetti che amministrano risparmio previdenziale finalizzato, in una logica di puntuali presìdi organizzativi.

La convergenza prudenziale europea rafforza la lettura nazionale del secondo pilastro come autonomia privata esercitata entro un quadro di regole pubbliche. In un contesto di mercato interno, la qualità degli standard diviene anche fattore di fiducia transnazionale, soprattutto nelle attività che presentano dimensioni *cross-border*. Per l'ordinamento italiano, il quadro europeo costituisce un parametro aggiuntivo per leggere e rafforzare la coerenza dei presìdi interni.

A questo quadro si affiancano strumenti e discipline ulteriori, di matrice eurounitaria, che incidono indirettamente sulla concorrenza tra forme pensionistiche e sulla mobilità dei lavoratori: il regolamento (Ue) 2019/1238 sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (Pepp), recepito nell'ordinamento interno con la pubblicazione del d.lgs. n. 114/2022, introduce un prodotto portabile tra Stati membri, che consente al sottoscrittore di continuare a contribuire al medesimo Peep anche nel caso di spostamento della residenza in un altro paese dell'Unione europea, e impone standard informativi e di *governance* che, pur riferiti a strumenti individuali, elicitano aspettative di comparabilità e trasparenza sull'intero mercato della previdenza integrativa.

8. *Implicazioni sistemiche*

La crescita quantitativa e qualitativa della previdenza complementare, caratterizzata da una gestione a capitalizzazione da parte di soggetti specializzati attraverso la quale i conti dei lavoratori attivi sono accantonati in conti individuali ed investiti in attività dei mercati finanziari generando montante previdenziale che finanzierà la pensione, produce implicazioni sistemiche.

In primo luogo, rafforza la sostenibilità sociale del sistema pensionistico: un sistema "multipilastro" diffuso attenua la crisi della previdenza di base, caratterizzata da un deficit di copertura sociale influenzata da fattori esterni quali l'andamento demografico, la crisi del mercato del lavoro e l'aumento della disoccupazione, con il progressivo disavanzo della spesa previdenziale per la differenza tra contributi e pensioni erogate, compensato dall'intervento dello Stato.

In secondo luogo, la richiamata necessità della previdenza pubblica di autolimitarsi per ragioni di contenimento della spesa, postula per il legislatore la necessità promuovere lo sviluppo della previdenza complementare in risposta a una crescente esigenza di pubblico interesse di garantire l'effettività di bisogni socialmente rilevanti e costituzionalmente garantiti.

In terzo luogo la evidenza, sottolineata dalla Corte costituzionale, di un sempre più stretto collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare – per cui la seconda condivide i medesimi interessi di natura pubblicistica della prima, postulandosi altresì da parte dello stesso Giudice della legge (15) una funzionalizzazione della previdenza complementare alla previdenza obbligatoria – non risulta allo stato della disciplina normativa pienamente univocamente definita, come è dato di evincere dalla lettura della disciplina della previdenza complementare di cui al d.lgs. n. 252/2005, che si muove in una prospettiva ibrida.

Come è stato correttamente rilevato, nella prospettiva del mercato finanziario si collocano l'equiparazione delle forme pensionistiche complementari, il rafforzamento dell'autonomia individuale e gli interventi in materia di portabilità dei contributi, che si inquadrano nell'ottica della crescente assimilazione del montante contributivo accantonato a un investimento mobiliare; nella prospettiva solidaristica si inquadrano invece la disciplina del conferimento del trattamento di fine rapporto (art. 8 d.lgs. n. 252/2005), che segnala l'orientamento del legislatore verso un sistema quasi obbligatorio di iscrizione alla previdenza obbligatoria e la norma che conferma l'assoggettamento a contributo di

(14) Covip, *Relazione per l'anno 2024*, *op. cit.*, 7.

(15) Corte cost. n. 393/2000, cit.

solidarietà sulle contribuzioni a carico del datore di lavoro destinati alla previdenza complementare (art. 16 d.lgs. n. 252/2005) (16).

Ne consegue che, allo stato dell'evoluzione della normativa in materia di previdenza complementare, la stessa risulta non legata all'adeguatezza di cui all'art. 38, c. 2, Cost. e quindi non identificabile *in toto* con la funzione pubblica; senza peraltro pretermettere che essa svolge pur sempre una funzione socialmente rilevante in quanto le prestazioni integrative da essa fornite sono importanti per compensare il ridimensionamento della funzione pubblica (17).

A oltre trent'anni dalla prima riforma, il sistema mostra luci e ombre: si sono consolidati presìdi di *governance* (anche per impulso della direttiva Iorp II) e strumenti di tutela dell'aderente (trasparenza, controlli interni, opzioni su trasferimento/riscatto), ma permangono ostacoli strutturali che limitano la concorrenzialità effettiva e, in ultima analisi, l'ampiezza della partecipazione (18).

Il risparmio previdenziale si distingue dal risparmio finanziario ordinario per la presenza di un vincolo di destinazione e per l'orizzonte temporale necessariamente esteso. Tale carattere finalizzato giustifica una disciplina orientata alla protezione della funzione previdenziale delle risorse, attraverso regole di separazione patrimoniale, criteri prudenziali di investimento e presìdi organizzativi volti a garantire coerenza tra gestione finanziaria e prestazioni future. Senza pretermettere che la tutela del risparmio previdenziale si configura come componente della tutela costituzionale del risparmio (art. 47 Cost.).

Quanto precede accresce la domanda di affidabilità istituzionale: stabilità regolatoria, continuità dei presìdi, coordinamento tra sedi pubbliche e robustezza degli assetti di *governance*, affinché l'aderente percepisca il sistema come credibile e comprensibile.

Ne consegue una lettura che postula la previdenza complementare quale elemento strutturale del sistema di tutela del risparmio previdenziale, non per la sua organizzazione, che resta privatistica, ma per la funzione sociale e per il livello di fiducia che richiede, in un rapporto di lungo periodo, quale condizione funzionale. Senza fiducia, l'adesione resta bassa e il sistema multilivello perde coerenza; con fiducia, la previdenza complementare può svolgere il ruolo integrativo per cui è stata disegnata.

9. *La previdenza complementare nel pubblico impiego*

Nel pubblico impiego, la parabola attuativa della previdenza complementare evidenzia una persistente asimmetria: la disciplina dei fondi, concepita per il settore privato, è stata estesa al lavoro pubblico con tecniche di rinvio e coordinamento non sempre lineari, lasciando irrisolte questioni applicative e fiscali, specie per il personale non contrattualizzato e per i comparti in cui permangono discipline di fine servizio differenziate. Ne discende un'area di "incompletezza ordinamentale" che incide sulla stessa capacità espansiva del secondo pilastro. (cfr. *amplius,* F. Vallacqua, *L'area di riferimento per l'applicazione delle norme in materia di previdenza complementare per i dipendenti pubblici alla luce delle recenti pronunce giurisprudenziali e prassi*, in *Lav. Prev. Oggi*, 2025, 5-6, 330 ss.).

10. *Conclusioni*

La previdenza complementare è parte della struttura istituzionale del *welfare* contemporaneo. La sua natura di autonomia privata esercitata entro un quadro di regole pubbliche consente di comprendere che la razionalità dei presìdi che la connotano (vigilanza, trasparenza e *governance*) non rappresenta un'eccezione alla libertà, ma il modo in cui l'ordinamento rende credibile una funzione previdenziale esercitata con strumenti privatistici.

Se il secondo pilastro è destinato a crescere, il punto decisivo non è soltanto la sua espansione quantitativa, ma la qualità della sua affidabilità: stabilità regolatoria, chiarezza istituzionale, coordinamento dei presìdi e robustezza degli assetti di *governance*. È su questi elementi che si misura la capacità del sistema di trasformare risparmio individuale in sicurezza sociale futura, mantenendo un equilibrio coerente tra autonomia e tutela, tra funzione previdenziale e sostenibilità di lungo periodo.

* * *

(16) L. Ferluga, *La previdenza complementare nel disegno costituzionale*, in *Dir. mercato lav.*, 2017, 1, 46-47.

(17) L. Ferluga, *op. cit.*, 47.

(18) G. Zampini, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre* (su *governance*, Iorp II, trasferibilità e concorrenza tra forme, luci e ombre dell'impianto), in <www.rivistaweb.it>, 2023, 1, 101 ss.

LA LEGGE N. 1 DEL 2026 TRA PLURALISMO ISTITUZIONALE E RESPONSABILITÀ PUBBLICA: FONDAMENTO COSTITUZIONALE E TENSIONI SISTEMATICHE DEL NUOVO ASSETTO DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI

di *Tiziano Tessaro* (*)

Abstract: Lo studio analizza criticamente la l. n. 1 del 2026, la quale, nella sua complessiva architettura, riforma in modo unitario la funzione consultiva, il controllo preventivo di legittimità e il regime della responsabilità erariale, ridefinendo le interazioni tra le distinte funzioni intestate alla Corte dei conti. Muovendo dal fondamento costituzionale della riforma – il quale non si esaurisce nel richiamo agli artt. 97 e 5 Cost., ma si articola lungo una direttrice nella quale assume rilievo primario l'art. 28 Cost. quale punto di aggancio per la riformulazione dell'equilibrio tra deterrenza e dimensione risarcitoria postulato dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 371/1998 e n. 132/2024) –, l'indagine si sofferma sulla trasformazione morfologica della funzione consultiva, la quale, nella nuova configurazione dell'art. 2 della l. n. 1 del 2026, transita dal modello generale e astratto dell'art. 7 della l. n. 131/2003 a una struttura nella quale l'oggetto del pronunciamento non è più una questione giuridica aperta, bensì una soluzione amministrativa già elaborata, con conseguente avvicinamento del parere a una validazione preventiva della scelta amministrativa. L'analisi prosegue evidenziando come l'estensione del controllo preventivo di legittimità agli atti delle regioni e degli enti locali, e la sua saldatura con effetti automatici di esonero dalla responsabilità amministrativo-contabile, generino una tensione di non lieve momento tanto con la traiettoria storica dei controlli pubblici, progressivamente orientata verso modelli di verifica successiva e collaborativa (Corte cost. nn. 29/1995 e 179/2007), quanto con l'assetto del titolo V e con la stessa distinzione costituzionale tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale. Particolare attenzione è riservata al rischio che la «patente» di legittimità rilasciata sull'atto venga indebitamente estesa agli atti consequenziali, nonché alle criticità del meccanismo del silenzio-assenso (cfr. Corte conti, Sez. riun. cons., n. 4/2025), il quale àncora la copertura del funzionario alla mera inerzia procedimentale, privando l'effetto esimente della base valutativa che ne dovrebbe costituire il presupposto. Lo studio si chiude con l'esame della divaricazione tra la morfologia sospensiva tradizionalmente sottesa allo schema della "condicio iuris" e il regime di efficacia non ostativa introdotto dall'art. 18 del d.lgs. n. 36/2023, divaricazione che svuota in larga misura il referente normativo cui la riforma implicitamente si appoggia, e con la rilevazione dell'oscillazione interpretativa già emersa nella giurisprudenza delle sezioni regionali di controllo (Sez. contr. Veneto n. 42/2026; Sez. contr. Emilia-Romagna n. 14/2026; Sez. contr. Lombardia n. 114/2026), la quale restituisce in tutta la sua complessità l'interrogativo circa la reale portata sistematica della riforma e la tenuta, nel lungo periodo, dell'equilibrio che essa intende instaurare tra tutela del funzionario, effettività del controllo e garanzia della responsabilità erariale.

*This study offers a critical examination of Italian Law no. 1 of 2026, whose overall architecture reshapes, in a unitary fashion, the advisory function, the preventive review of legality and the regime of fiscal liability, thereby redefining the interactions among the distinct functions entrusted to the Italian Court of Auditors (Corte dei conti). Starting from the constitutional foundation of the reform — which is not exhausted in the reference to Articles 97 and 5 of the Constitution but is articulated along a more complex line, in which Article 28 acquires primary relevance as the constitutional anchor for the recalibration between the deterrent and the compensatory dimensions of liability postulated by the case-law of the Constitutional Court (judgments no. 371/1998 and no. 132/2024) —, the analysis focuses on the morphological transformation of the advisory function, which, in the new configuration set out in Article 2 of Law no. 1/2026, departs from the general and abstract model envisaged by Article 7 of Law no. 131/2003 and assumes a structure in which the object of the ruling is no longer an open legal question but an administrative solution already formulated by the requesting authority, with the consequence that the opinion comes structurally to resemble a preventive validation of the administrative choice. The analysis then highlights how the extension of preventive review of legality to acts of regional and local authorities, coupled with automatic effects of exemption from administrative-accounting liability, generates significant tension both with the historical trajectory of public controls — progressively oriented towards models of *ex post* and collaborative verification (Constitutional Court judgments no. 29/1995 and no. 179/2007) — and with the framework of Title V of the Constitution, as well as with the very constitutional distinction between the control function and the jurisdictional function. Particular attention is devoted to the risk that the «certificate» of legality issued on the individual act may be unduly extended to consequential acts, and to the critical aspects of the silence-as-consent mechanism (cf. Corte dei conti, Joint Advisory Sections, decision no. 4/2025), which anchors the public official's coverage to mere procedural inertia, depriving the exempting effect of the substantive evaluation that ought to constitute its justifying premise. The study concludes by examining the divergence between the suspensive morphology traditionally underlying the *condicio iuris* paradigm and the non-obstructive regime of effectiveness introduced by Article 18 of legislative decree no. 36/2023 –*

(*) T. Tessaro è magistrato della Corte dei conti.

a divergence that largely empties the normative referent on which the reform implicitly relies – and by surveying the interpretive oscillation already emerging in the case-law of the regional control sections (Veneto Section, decision no. 42/2026; Emilia-Romagna Section, decision no. 14/2026; Lombardy Section, decision no. 114/2026), which discloses the full complexity of the question concerning the actual systemic scope of the reform and the long-term sustainability of the equilibrium it aims to establish among the protection of the public official, the effectiveness of control and the safeguarding of fiscal liability.

Appare ormai dato acquisito, nella riflessione ricostruttiva, come la l. n. 1 del 2026 si configuri, nella sua complessiva architettura, quale intervento riformatore di peculiare ampiezza sistematica, destinato a incidere in modo contestuale tanto sulla funzione consultiva, quanto sul controllo preventivo di legittimità, nonché sul regime della responsabilità erariale: incidendo, quindi, in modo unitario sull'assetto dei rapporti tra le diverse funzioni intestate alla Corte dei conti, e soprattutto modificando le loro interazioni entro una logica che aspira – non sempre con piena coerenza attuativa – a un nuovo equilibrio tra legalità dell'azione amministrativa e tutela del funzionario pubblico. L'analisi che segue si propone di esaminare criticamente alcuni nodi problematici che tale disegno solleva, muovendo dal fondamento costituzionale della riforma – più articolato di quanto la sua immediata superficie normativa lasci trasparire – per procedere verso i profili di tensione sistematica che l'estensione del controllo preventivo di legittimità genera rispetto all'evoluzione storica dei controlli pubblici, al regime di efficacia degli atti sottoposti a visto e, infine, alla coerenza complessiva di un meccanismo esimente che rischia di alterare, più che ridefinire, la fisionomia della responsabilità erariale.

Sotto il profilo del fondamento costituzionale, la riforma non si esaurisce nel richiamo al principio di buon andamento e di legalità di cui all'art. 97 Cost., ma si articola lungo una direttrice più complessa, che impone di considerare il complessivo riassetto dei rapporti tra le componenti della Repubblica e il regime di imputazione della responsabilità pubblica. Parallelamente a quanto si è venuto configurando sul versante della funzione consultiva – ove si assiste a un significativo spostamento del baricentro costituzionale rispetto all'impianto dell'art. 7 della l. 5 giugno 2003, n. 131, il cui fondamento risiedeva, oltre che nell'art. 114 Cost., nell'art. 5 Cost. quale espressione del principio autonomistico – la nuova configurazione introdotta dalla l. n. 1 del 2026 estende il perimetro soggettivo dell'attività consultiva sino a ricomprendere i ministeri e le amministrazioni centrali dello Stato (1), con ciò evidenziando come il fondamento valoriale della funzione non sia più esclusivamente riconducibile alla tutela dell'autonomia territoriale, bensì a esigenze funzionali di più ampia portata, afferenti alla tutela dell'azione amministrativa in quanto tale, indipendentemente dalla natura istituzionale del soggetto che ne è titolare. Tale spostamento del fondamento soggettivo e valoriale si accompagna, peraltro, a una non meno significativa trasformazione morfologica dell'istituto, la quale investe la struttura stessa del rapporto tra ente richiedente e sezione della Corte dei conti chiamata a pronunciarsi, e che costituisce, a ben vedere, uno degli elementi di maggiore discontinuità rispetto al modello consultivo anteriore. Nell'assetto delineato dall'art. 7 della l. n. 131/2003, la richiesta di parere era caratterizzata indefettibilmente dalla sua formulazione in termini generali e astratti, mediante il quale l'ente territoriale sottoponeva alla Corte dei conti una questione giuridica aperta, rimettendo integralmente all'organo consultivo la enunciazione della soluzione ritenuta conforme all'ordinamento; la Corte, in tale schema, si collocava nella posizione tipica – e coerente con le coordinate ordinamentali – del soggetto istituzionale terzo, il cui apporto consisteva nell'elaborazione autonoma di una risposta giuridica non "preformata" dall'amministrazione richiedente. Il nuovo art. 2, c. 2, l. n. 1 del 2026 introduce, invece, una morfologia radicalmente diversa: la norma richiede che la richiesta di parere sia accompagnata dalla prospettazione della soluzione che l'amministrazione richiedente intende adottare, sicché l'oggetto del pronunciamento della Sezione non è più isolatamente una questione giuridica in senso proprio, bensì – similmente a quanto succede per le amministrazioni indipendenti – una soluzione amministrativa già elaborata, rispetto alla quale la Corte dei conti è chiamata ad esprimersi in termini di conferma o meno sul piano giuridico. In tale prospettiva si viene configurando una trasformazione della funzione consultiva che la avvicina strutturalmente a un controllo attizio inteso come validazione preventiva della scelta amministrativa già compiuta, piuttosto che a un apporto di orientamento giuridico autonomamente elaborato: il parere cessa di essere il prodotto di una valutazione genuinamente aperta e diventa, nella sua nuova morfologia, la risposta a una proposta, con tutto ciò che tale spostamento implica sul piano dell'indipendenza funzionale dell'organo e, soprattutto, sul piano della coerenza dell'effetto esimente, il quale viene ad ancorarsi non già alla qualità intrinseca del giudizio giuridico espresso dalla Corte, bensì alla circostanza, in sé neutra rispetto al merito, che la soluzione proposta dall'amministrazione abbia ottenuto – o non abbia ottenuto entro il termine perentorio – una risposta contraria. La divaricazione della *ratio* dell'ausilio consultivo risulta, del resto, ulteriormente corroborata dal diverso regime della funzione nomofilattica assegnata alle diverse componenti della Corte dei conti: mentre nell'art. 7 della l. n. 131/2003 essa ricade in capo alla Sezione delle autonomie, nella nuova previsione dell'art. 2 della l. n. 1 del 2026 viene logicamente assegnata alle Sezioni riunite in

(1) V., in particolare, art. 2 (attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica), c. 1, primo periodo, l. n. 1 del 2026: "1. La Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre".

sede di controllo, a dimostrazione della diversità non solo soggettiva, ma anche funzionale degli apporti consultivi ivi previsti (2).

Un'analoga traslazione del fondamento costituzionale si coglie, in modo ancora più marcato, con riguardo al controllo preventivo di legittimità. L'idea di fondo che sorregge la riforma – a cagione della diversità dei soggetti che ne risultano interessati, comprensiva tanto delle amministrazioni statali quanto delle regioni e degli enti locali – è quella di un radicamento del principio nei confronti di tutte le componenti della Repubblica, considerate nella loro articolazione plurale ma unitaria. In tale prospettiva, il riferimento all'art. 5 Cost. non esaurisce più il quadro dei parametri costituzionali rilevanti: viene in rilievo, con pari o superiore intensità, l'art. 28 Cost., il quale, nel sancire la responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti pubblici per gli atti compiuti in violazione di diritti, costituisce il punto di aggancio costituzionale più immediato per la riformulazione dell'equilibrio tra la funzione deterrente della responsabilità erariale e la dimensione risarcitoria cui essa è inscindibilmente orientata (Corte cost. n. 132/2024). Il meccanismo di copertura preventiva introdotto dalla riforma si inscrive, dunque, entro una logica nella quale la tutela del funzionario pubblico non si configura come deroga al principio di responsabilità, ma ne rappresenta una riformulazione sistematica, volta a ridefinire le condizioni alle quali tale responsabilità può essere imputata, valorizzando il momento della preventiva verifica di legittimità quale elemento strutturale del nuovo equilibrio tra deterrenza e risarcimento che la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. n. 371/1998) postula come indispensabile e rinnovato bilanciamento del rischio di amministrazione.

Senonché, proprio questo profilo costituzionalmente ambizioso della riforma solleva, sul piano dell'analisi sistematica, le più significative perplessità, le quali emergono con nitidezza non appena si collochi l'intervento legislativo entro la traiettoria storica del sistema dei controlli pubblici, rispetto alla quale esso si pone in evidente – e consapevole – discontinuità. Se si considera, infatti, l'evoluzione del controllo preventivo di legittimità nella sua dimensione storico-sistematica, emerge con una certa evidenza come l'intervento del legislatore del 2026 non si collochi in linea di continuità con il percorso maturato nell'ordinamento, ma piuttosto si configuri quale momento di torsione, per così dire, regressiva, rispetto a quella traiettoria che, a partire almeno dalla stagione riformatrice degli anni Novanta, aveva progressivamente ridimensionato il ruolo dei controlli preventivi sugli atti, privilegiando modelli di verifica successiva e di tipo collaborativo (cfr. Corte cost. n. 29/1995 e n. 179/2007). Ciò appare tanto più significativo ove si tenga conto che tale ridimensionamento non era il frutto di una scelta meramente contingente, bensì rispondeva a un mutamento più profondo della nozione stessa di legalità amministrativa, ormai non più esauribile nel mero riscontro formale di conformità alla legge, ma proiettata verso una dimensione funzionale, orientata ai risultati e al buon andamento, con la conseguenza che il controllo preventivo, proprio perché ancorato al singolo atto, mostrava limiti strutturali nel cogliere la complessità dell'azione amministrativa nella sua dimensione dinamica e teleologicamente orientata.

L'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che aveva accompagnato la stagione riformatrice degli anni Novanta aveva infatti progressivamente sedimentato una lettura per così dire antagonistica del rapporto tra le due dimensioni: il controllo preventivo di legittimità, in quanto ancorato alla conformità dell'atto singolo alla norma, appariva strutturalmente inadeguato – e dunque recessivo – rispetto a un'amministrazione che non doveva più «dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo», ma era chiamata a «scegliere […] i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza» entro orizzonti temporali predeterminati (par. 6.2). Senonché, proprio quando tale traiettoria sembrava essersi consolidata in termini pressoché definitivi, la descritta lettura antagonistica sembra, tuttavia, non sopravvivere, intatta al confronto con gli sviluppi più recenti dell'ordinamento, e segnatamente con le conclusioni cui perviene la sent. n. 132/2024 e, sulla sua scia, con le scelte sistematiche operate dalla l. n. 1 del 2026, le quali convergono – pur con accenti e strumenti diversi – nel tentativo di ricondurre a unità le due dimensioni che la stagione riformatrice aveva separato, rivendicando alla logica del controllo un ruolo non antagonistico ma funzionalmente complementare rispetto al paradigma del risultato.

Sul versante costituzionale, la sentenza n. 132/2024, dopo aver ricostruito con puntualità la genesi riformatrice dell'«amministrazione di risultato» e averne riconosciuto il consolidamento nei decenni successivi, non si limita a validare la misura provvisoria di limitazione della responsabilità al dolo, ma sviluppa – al par. 11 – un'articolata indicazione programmatica rivolta al legislatore, nella quale il superamento della lettura antagonistica assume la forma di una ricerca di «nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico», che non si risolva né nell'elisione della deterrenza né nel ripristino di meccanismi di verifica talmente pervasivi da ingenerare nuovamente quella «burocrazia difensiva» che la disposizione censurata intendeva arginare. In particolare, la Corte indica, tra gli strumenti percorribili, la tipizzazione della colpa grave, l'introduzione di massimali risarcitori, il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti «con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni», nonché l'incentivazione delle coperture assicurative: strumenti, questi, che hanno in comune la medesima logica di fondo, consistente nel sostituire alla deterrenza indiscriminata – ritenuta dalla giurisprudenza costituzionale qui in esame fonte di paralisi – una deterrenza selettiva e prevedibile, capace di orientare i comportamenti senza scoraggiare l'azione.

(2) Art. 2, c. 1, ultimo periodo, l. n. 1/2026: "Le Sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali ai sensi del presente comma".

È precisamente in questo solco che si muove la l. n. 1 del 2026, la quale raccoglie l'indicazione programmatica della Corte costituzionale e tenta di tradurla in un sistema coerente, operando – attraverso la tipizzazione della colpa grave, la ridefinizione dell'esimente politica e la riconfigurazione del ruolo consultivo delle Sezioni regionali di controllo – una vera e propria ricomposizione istituzionale tra la logica del risultato e quella della responsabilizzazione. Sotto questo profilo, la l. n. 1 del 2026 non si limita a riformare la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa, ma ridefinisce implicitamente la nozione stessa di «gestione» come categoria giuridica strutturante, nella quale il risultato non è più parametro esclusivo e autosufficiente della legittimità dell'azione, bensì si integra con la correttezza del processo decisionale che lo precede e con la verificabilità *ex post* delle scelte che lo hanno determinato. Senonché, proprio qui – concentrandosi nuovamente su una dimensione attizia – si annida la tensione critica che questa riforma lascia irrisolta: il tentativo di riconciliare risultato e controllo attraverso la tipizzazione della colpa grave e la selettività della deterrenza presuppone che sia possibile individuare *ex ante* – e con sufficiente determinatezza – le condotte che integrano grave negligenza in un contesto decisionale caratterizzato da quella complessità, incertezza e pressione temporale che la stessa sentenza n. 132/2024 aveva lucidamente descritto; e che tale tipizzazione non si risolva, nella prassi applicativa, in una nuova fonte di incertezza, suscettibile di riprodurre – per altra via – gli effetti inibitori che la riforma intende definitivamente superare, individuando *ex ante* momenti di identificazione – tradizionalmente esclusi dalla costante giurisprudenza – tra legittimità e liceità, tra controllo sull'atto e responsabilità erariale.

In questo quadro, la reintroduzione – o, più precisamente, l'estensione – del controllo preventivo agli atti delle regioni e degli enti locali viene a porsi in tensione non soltanto con tale evoluzione, ma anche con il diverso assetto costituzionale delineatosi a seguito della riforma del titolo V, nella quale il riconoscimento del pluralismo istituzionale paritario aveva comportato, tra l'altro, l'abbandono di modelli di controllo eteronomo e «direzionale», proprio perché incompatibili con l'autonomia politica degli enti territoriali. Ove, infatti, il controllo preventivo tenda fisiologicamente a incidere a monte sull'atto amministrativo, non può escludersi che esso finisca, specie laddove esteso a livelli di governo diversi da quello statale, per assumere una funzione di fatto conformativa, se non addirittura cogestoria, dell'azione amministrativa, già denunciati dalla dottrina nel recente passato, con il rischio di alterare quel delicato equilibrio tra controllo e autonomia che la giurisprudenza costituzionale ha progressivamente costruito e che la riforma del titolo V aveva inteso cristallizzare in un assetto di relazioni istituzionali fondato sulla parità e sulla leale collaborazione piuttosto che sulla dipendenza funzionale.

Il profilo forse più problematico si manifesta, tuttavia, là dove il legislatore collega all'espletamento del controllo preventivo effetti automatici di esonero dalla responsabilità amministrativo-contabile, giacché in tal modo si realizza una saldatura tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale che appare difficilmente conciliabile con il loro distinto fondamento costituzionale: da un lato, il controllo è chiamato a verificare la legittimità dell'atto; dall'altro, il giudizio di responsabilità ha ad oggetto i comportamenti e i fatti che abbiano determinato un danno erariale, sicché la distinzione tra le due funzioni non è soltanto formale, ma attiene alla struttura logica dei rispettivi giudizi e alla diversa prospettiva – oggettiva l'una, soggettiva e causale l'altra – entro cui ciascuno di essi si dispiega. L'introduzione di un meccanismo esimente fondato sul previo esercizio del controllo rischia, in tale prospettiva, non solo di attenuare la funzione deterrente della responsabilità erariale, ma anche di produrre effetti distorsivi sull'intero sistema, soprattutto ove si consideri che la «patente» di legittimità rilasciata sull'atto potrebbe essere indebitamente estesa agli atti consequenziali e ai comportamenti successivi, sottraendo di fatto al sindacato giurisdizionale segmenti rilevanti dell'azione amministrativa e consolidando una logica di copertura che, lungi dal rafforzare la legalità, rischia di neutralizzarne la portata precettiva. A ciò si aggiunga che talune soluzioni tecniche adottate – quale, segnatamente, l'introduzione del silenzio-assenso in un ambito caratterizzato dalla natura magistratuale dell'organo controllante (cfr. Corte conti, Sez. riun. cons., n. 4/2025) – sembrano difficilmente compatibili con le esigenze di istruttoria, partecipazione e contraddittorio che dovrebbero presidiare l'esercizio della funzione di controllo, finendo per accentuare ulteriormente le criticità di un impianto normativo già attraversato da tensioni sistematiche di non lieve momento, soprattutto nella rilevabile divaricazione tra le categorie, su cui ci si è già soffermati, di "atto" e di "gestione", oggetto specifico di analisi ed elaborazione da parte della riforma.

In stretta connessione con tale profilo si collocano le implicazioni sistematiche della disciplina dei termini procedimentali, la quale costituisce, a ben vedere, una delle più significative novità introdotte dalla riforma e contribuisce in modo determinante a ridefinire la fisionomia funzionale tanto dell'attività consultiva quanto del controllo preventivo di legittimità sui contratti Pnrr, imprimendo a entrambi gli istituti un carattere acceleratorio che non è privo di ricadute sulla qualità del sindacato esercitato. Con riguardo alla funzione consultiva, l'introduzione di un termine perentorio di trenta giorni costituisce un'assoluta novità nel panorama ordinamentale: anteriormente alla l. n. 1 del 2026, l'attività consultiva della Corte dei conti non era soggetta a termini di decadenza, e tale assenza non era il frutto di una lacuna normativa, bensì rifletteva la natura intrinsecamente deliberativa della funzione, la quale postula tempi adeguati di istruttoria e approfondimento giuridico e, financo nei casi di maggiore complessità, interlocuzione con le amministrazioni richiedenti. L'imposizione di un termine perentorio di trenta giorni – decorso il quale, in combinazione con il meccanismo del silenzio-assenso, si producono effetti esimenti dalla responsabilità erariale – viene così a comprimere quella dimensione deliberativa entro una scansione temporale rigida, con il rischio che la risposta consultiva, anziché rappresentare il frutto di un esame approfondito della fattispecie sottoposta, si risolva in un adempimento formale dettato dall'urgenza di evitare la maturazione del silenzio, o, all'inverso, che il silenzio stesso divenga la risposta

«ordinaria» nei casi di maggiore complessità, producendo effetti giuridici rilevantissimi senza che alcuna valutazione sostanziale sia stata espressa. Per quanto concerne, invece, il controllo preventivo di legittimità sui contratti Pnrr, il termine di trenta giorni non costituisce una novità assoluta nella sua esistenza, ma lo è nella sua misura: esso corrisponde, infatti, alla dimidiazione del termine ordinario di sessanta giorni previsto dalla disciplina generale, con ciò segnalando una scelta consapevole di contrazione dei tempi istruttori in un settore che, per la sua complessità tecnico-giuridica e per le implicazioni finanziarie degli atti sottoposti a visto, richiederebbe semmai un approfondimento rafforzato. La convergenza dei due istituti su uno stesso termine di trenta giorni – attraverso percorsi normativi differenti, l'uno costituente una novità assoluta, l'altro una riduzione alla metà del termine ordinario – non appare casuale, ma rivela un comune intento acceleratorio che, letto in combinazione con il meccanismo del silenzio-assenso, viene a modellare i due istituti secondo una logica funzionale sostanzialmente unitaria: in entrambi i casi, il trascorrere del termine senza che la Corte dei conti si sia pronunciata produce, per *fictio iuris*, effetti equivalenti a quelli di un pronunciamento positivo, con la conseguenza che il tempo – e non il giudizio – diventa il principale vettore della copertura del funzionario. Si consolida, in tal modo, una paradossale inversione del rapporto tra forma e sostanza della garanzia: il meccanismo esimente, che nella logica della riforma dovrebbe trovare il proprio fondamento nella preventiva valutazione di legittimità operata da un organo magistratuale terzo e indipendente, viene in realtà ad ancorarsi, nei casi di silenzio, alla mera inerzia procedimentale, privando la copertura stessa della base valutativa che ne dovrebbe costituire il presupposto giustificativo e sollevando, di riflesso, seri interrogativi circa la tenuta costituzionale di un sistema nel quale l'esonero dalla responsabilità da colpa grave può maturare in assenza di qualsivoglia apprezzamento sostanziale da parte dell'organo a ciò deputato.

Se è vero, dunque, che l'intento sotteso alla riforma – segnatamente quello di contrastare fenomeni di «burocrazia difensiva» e di restituire al funzionario pubblico un margine di operatività liberato dal timore (che la citata giurisprudenza costituzionale assume come tale) della responsabilità – appare comprensibile nella sua dimensione teleologica, non può tuttavia non rilevarsi come gli strumenti prescelti si rivelino, alla prova dell'analisi sistematica, non pienamente adeguati al conseguimento di tale obiettivo, determinando piuttosto una riorganizzazione degli equilibri di sistema che comprime, da un lato, l'autonomia territoriale e indebolisce, dall'altro, l'effettività della responsabilità erariale, con conseguente alterazione della funzione di garanzia che quest'ultima è chiamata a svolgere nell'ordinamento quale presidio non già della mera legalità formale, bensì dell'integrità sostanziale della gestione delle risorse pubbliche.

A tali profili di disarmonia funzionale si aggiungono, poi, rilievi di carattere strettamente normativo che attestano un'attuazione, sul piano tecnico, non pienamente adeguata agli obiettivi dichiarati della riforma. Le norme introdotte si presentano, in vari punti, lacunose e mal coordinate con il sistema vigente – e segnatamente con il codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023 – con il risultato di lasciare aperti interrogativi interpretativi di non lieve momento. Particolarmente significativa, sotto tale profilo, è la perdurante imprecisione terminologica della disciplina (3), la quale continua a fare riferimento alla nozione di «aggiudicazione provvisoria», già espunta dall'ordinamento dei contratti pubblici a seguito della riforma del 2016, e introduce la categoria, non priva di ambiguità, delle «procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale», lasciando in una zona d'ombra l'individuazione delle fattispecie rilevanti. La lettura sistematica induce a ritenere che possano rientrarvi, con ogni probabilità, istituti quali proroghe, rinnovi contrattuali o adesioni a contratti quadro, mentre tendono a restarne estranei gli affidamenti diretti disciplinati dagli artt. 48-55 del d.lgs. n. 36/2023, in ragione della diversa soglia economica di riferimento; circostanza che contribuisce ulteriormente a evidenziare come l'assetto normativo complessivo presenti profili di disomogeneità suscettibili di incidere sulla coerenza sistemica della disciplina.

Entro questa cornice, il profilo concernente l'incidenza del controllo preventivo di legittimità sul regime di efficacia dell'atto amministrativo si rivela attraversato da una tensione interpretativa non ancora risolta, la quale investe non soltanto il piano esegetico ma, più in profondità, la stessa coerenza morfologica dell'istituto rispetto alle finalità che il legislatore del 2026 intende perseguire. Nella configurazione tradizionale, il visto si inscriveva entro un assetto nel quale l'efficacia dell'atto risultava sospesa sino al perfezionamento del controllo, secondo uno schema riconducibile alla logica della *condicio iuris*; ed è precisamente tale morfologia che il legislatore sembra voler valorizzare, nella prospettiva di fornire al funzionario pubblico una copertura strutturale e anticipata della propria azione, facendo della verifica preventiva di legittimità il momento nel quale si radica, e al contempo si esaurisce, il rischio giuridico connesso all'adozione dell'atto. In tale prospettiva si delinea, tuttavia, una incongruenza sistematica di non lieve momento: lo schema della *condicio iuris* postula, per sua natura, che l'efficacia dell'atto resti sospesa – e con essa ogni effetto giuridicamente rilevante – fino al positivo compimento del controllo, sicché soltanto a partire da tale momento l'atto acquista idoneità a produrre effetti nell'ordinamento; orbene, è proprio questa struttura morfologica a rivelarsi non più coerente con il nuovo assetto del controllo sui contratti pubblici delineato dall'art. 18 del d.lgs. n. 36/2023, nel quale la produzione degli effetti giuridici dell'atto non è più subordinata al perfezionamento del visto, ma si dispiega

(3) In particolare, l'art. 1, c. 1, lett. b), n. 2), ha introdotto, nell'art. 3 della l. n. 20/1994, dopo il c. 1-*bis*, il seguente c. 1-*ter*: "Per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), il controllo preventivo di legittimità di cui al c. 1, lett. g), è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale. I termini di cui al c. 2 hanno carattere perentorio; qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'art. 1, c. 1. Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata".

indipendentemente dall'esito del controllo, il quale viene così a collocarsi entro una logica di verifica non ostativa e, in quanto tale, strutturalmente incompatibile con la morfologia sospensiva che la *condicio iuris* presuppone. In questo quadro si viene progressivamente configurando una divaricazione tra la finalità esimente che il legislatore assegna al controllo preventivo – la quale richiederebbe, per dispiegare effetti coerenti, che il controllo mantenga una pregnante incidenza condizionante sulla produzione degli effetti dell'atto – e il regime di efficacia che l'ordinamento vigente in materia di contratti pubblici effettivamente attribuisce a quel medesimo controllo, il quale non sospende più l'atto ma si limita a verificarne la conformità a valle di effetti già in via di produzione. Si consolida, in tal modo, una lettura secondo cui il legislatore del 2026, nel richiamare implicitamente la morfologia della *condicio iuris* a fondamento del meccanismo esimente, fa leva su una categoria che il diritto positivo vigente ha già in larga misura svuotato della sua portata operativa, con il risultato che l'ambizione sistematica della riforma si trova ad appoggiarsi su una struttura concettuale il cui referente normativo è, nel settore dei contratti pubblici, ormai parzialmente eroso; e ciò introduce un ulteriore fattore di instabilità nella ricostruzione complessiva dell'istituto, il cui regime – oscillante tra la tradizione sospensiva del visto e la logica non ostativa della verifica Pnrr – resta, anche a seguito della novella, privo di una soluzione di sistema univocamente definita. Un'analoga oscillazione interpretativa si coglie, del resto, anche sul versante della funzione consultiva, ove la giurisprudenza della Corte dei conti ha espresso letture non coincidenti circa la natura transitoria o permanente delle innovazioni introdotte dalla l. n. 1 del 2026, come emerge dal confronto tra l'orientamento della Sezione regionale di controllo per il Veneto (delib. n. 42/2026) e quello della Sezione regionale per l'Emilia-Romagna (delib. n. 14/2026), e dove si sono pure espressi dubbi (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, n. 114/2026) sull'automatismo – dichiaratamente voluto dalla riforma, a differenza del passato (art. 81 r.d. n. 2440/1923) – dell'effetto esimente conseguente alla espressione della funzione consultiva (art. 2, c. 2, l. n. 1 del 2026). Entro questo medesimo orizzonte problematico si colloca l'interrogativo relativo alla natura – transitoria ovvero strutturale – delle modifiche apportate all'art. 3 della l. n. 20/1994 con riguardo al controllo sugli atti di aggiudicazione, rispetto ai quali non appare del tutto chiaro se il relativo regime sia destinato a esaurirsi nell'ambito applicativo del Pnrr, la cui fase attuativa si avvia ormai a conclusione, ovvero a stabilizzarsi nell'ordinamento come tratto permanente del nuovo assetto dei controlli pubblici; interrogativo che, a sua volta, restituisce in tutta la sua complessità la questione di fondo circa la reale portata sistematica della riforma e la tenuta, nel lungo periodo, dell'equilibrio che essa intende instaurare tra tutela del funzionario, effettività del controllo e garanzia della responsabilità erariale.

* * *

GLI ADEMPIMENTI DI FINE MANDATO NEGLI ENTI LOCALI. LA RESPONSABILITÀ DEL SEGRETARIO GENERALE, DEL PREPOSTO AL SERVIZIO BILANCIO, DEL SINDACO DEL COMUNE E DEL PRESIDENTE DI PROVINCIA FRA CORTE DEI CONTI E GIUDICE ORDINARIO

di *Enrico Maria Mastinu* (*)

Abstract: Il saggio affronta il tema della responsabilità dei funzionari e degli amministratori di ente locale in caso di inadempimento all'obbligo di redigere la relazione di fine mandato, prevista dall'art. 4, cc. 2, 3, d.lgs. n. 149/2011. Le questioni giuridiche di incerta sistemazione affrontate sono tre: a) quale sia l'autorità abilitata ad accertare l'inadempimento agli obblighi di legge e ad adottare la relativa sanzione (Corte dei conti in sede di controllo oppure Ente locale); b) quale sia il soggetto sanzionabile in caso di scioglimento anticipato della consiliatura (Sindaco o Presidente dell'ente o Commissario Prefettizio); c) quale sia il giudice competente a decidere sull'impugnazione dell'eventuale sanzione.

The essay addresses the issue of the liability of the secretary general, the budget department head, the mayor of a municipality and the president of a province in case of failure to comply with the obligation to prepare the end of term report, provided for in art. 4 d.lgs. n. 149/2011. Three legal issues are addressed: which authority is authorized to ascertain non-compliance with legal obligations and adopt the corresponding sanction; who is the sanctionable person; and which court is competent to decide on the appeal of any sanction.

Sommario: 1. *L'obbligo di redigere una relazione di fine mandato nei Comuni e nelle Provincie.* – 2. *Il problema della competenza ad accertare l'illecito e a irrogare la sanzione in caso di inadempimento.* – 2.1. *La struttura bifasica del procedimento di irrogazione della sanzione e del processo di impugnazione della medesima. Profili critici.* – 2.2. *L'intervento della Sezione autonomie n. 15/2015. Un'occasione perduta.* – 2.3. *Una possibile soluzione.* – 3. *Il problema dell'individuazione del soggetto responsabile dell'inadempimento nell'ipotesi di conclusione anticipata della consiliatura.* – 3.1. *La soluzione affermatasi come prevalente nella prassi giudiziaria. Critica.* – 3.2. *Spunti per una* (*ri*)*sistemazione della materia. La responsabilità del Commissario prefettizio.*

1. *L'obbligo di redigere una relazione di fine mandato nei Comuni e nelle Provincie*

Un istituto di non risalente introduzione nella disciplina della contabilità degli enti locali è divenuto un crocevia di problemi giuridici di entità inversamente proporzionale alla sua importanza pratica.

L'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 ha introdotto l'obbligo a carico di Province e Comuni di redigere una relazione di fine mandato, contenente una serie di dati amministrativi e contabili concernenti la trascorsa gestione (1).

La legge ha prescritto che il documento debba essere redatto dal responsabile del Servizio finanziario o dal Segretario generale e poi sottoscritto dal Sindaco e dal Presidente della Provincia entro il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato (2). Segue la certificazione dell'organo di revisione dell'ente locale (entro quindici giorni), e la trasmissione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (nei tre giorni successivi). L'ultimo adempimento prescritto è la pubblicazione sul sito dell'ente, da effettuare entro sette giorni dall'avvenuta certificazione (art. 4, c. 2).

(*) E.M. Mastinu è professore associato di diritto del lavoro presso l'Università degli studi di Cagliari.

(1) La relazione di fine mandato avrebbe l'obiettivo di garantire trasparenza alle decisioni di entrata e di spesa dell'ente, consentendo agli elettori di valutare la gestione degli amministratori uscenti durante l'intero periodo della consiliatura. Essa deve contenere indicazioni: a) sul sistema e gli esiti dei controlli interni; b) su eventuali rilievi della Corte dei conti; c) sulle azioni intraprese per il rispetto dei saldi di finanza pubblica programmati e lo stato del percorso di convergenza verso i fabbisogni standard; d) sulla situazione finanziaria e patrimoniale, anche evidenziando le carenze riscontrate nella gestione degli enti e società controllate dal Comune o dalla Provincia, con l'indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio; e) sulle azioni di contenimento della spesa e lo stato del percorso di convergenza ai fabbisogni standard, affiancato da indicatori quantitativi e qualitativi relativi agli output dei servizi resi, e delle caratteristiche dei destinatari di ciascun servizio offerto anche utilizzando come parametro di riferimento realtà rappresentative dell'offerta di prestazioni con il miglior rapporto qualità-costi; f) sulla quantificazione della misura dell'indebitamento provinciale o comunale (art. 4, c. 4, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149).

(2) A proposito del termine finale di sessanta giorni previsto dall'art. 4, c. 2, d.lgs. n. 149/2011 si è fatta questione se esso dovesse computarsi con riferimento alla scadenza del mandato degli amministratori onerati oppure all'indizione delle nuove elezioni da parte del Ministro dell'interno. Il dubbio è stato sollevato in relazione a due opposte situazioni particolari che possono venire a determinarsi: a) quella nella quale le nuove elezioni siano state indette in un momento successivo a quello ordinariamente stabilito dalla legge, cioè oltre la finestra temporale fra il 15 aprile e il 15 giugno di ciascun anno; b) quella nella quale le nuove elezioni siano state indette prima di quella finestra temporale, addirittura in un momento in cui il quinquennio di durata del mandato degli amministratori uscenti non sia ancora trascorso. Nel primo caso si è ritenuto che la scadenza del termine andasse individuata con riferimento alla conclusione del mandato degli amministratori uscenti, da determinarsi calcolando cinque anni dal momento delle pregresse elezioni (Corte conti, Sez. riun. giur., 16 febbraio 2021, n. 5). Nel secondo caso si è andati dell'avviso opposto e si è affermato che il termine di sessanta giorni deve computarsi non dalla scadenza naturale del precedente mandato ma da quello previsto per lo svolgimento delle nuove elezioni (Corte conti, Sez. autonomie, 23 ottobre 2023, n. 15, in questa *Rivista*, 2023, 5, 174).

Nell'ipotesi di scioglimento anticipato del consiglio comunale o di quello provinciale, la relazione deve essere ugualmente redatta, sottoscritta, pubblicata e trasmessa, ma con cadenze temporali diverse: venti giorni dalla indizione dei comizi elettorali per quanto attiene alla predisposizione e alla sottoscrizione (3); tre e sette giorni successivi alla sottoscrizione e certificazione per quanto attiene rispettivamente alla trasmissione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e alla pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente (art. 4, c. 3).

Tutti i termini previsti dalla legge sono perentori. La loro inosservanza comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa a carico dei trasgressori, che la legge quantifica nella decurtazione dell'indennità di carica e degli altri emolumenti maturandi *nei tre mesi successivi* all'inadempimento medesimo (art. 4, c. 6) (4).

2. *Il problema della competenza ad accertare l'illecito e a irrogare la sanzione in caso di inadempimento*

La legge non indica il soggetto intestatario del potere sanzionatorio, cosicché le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, accusata la mancata o incompleta o intempestiva trasmissione della relazione di fine mandato, hanno preso a stigmatizzare in apposite deliberazioni la condotta dei Sindaci e dei Presidenti di provincia in tutto o in parte inadempienti, invitando al contempo i Comuni e le Provincie ad adottare la sanzione prevista dal già richiamato art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 (5).

La prassi della magistratura contabile territoriale si è per lo più orientata nel senso di non limitarsi a dare atto della sussistenza del fatto materiale dell'inadempimento, cioè ad affermare che presso l'ente tal dei tali non si è provveduto per tempo o lo si è fatto in modo incompleto (6); si è preteso di indicare anche il responsabile della mancanza (7), cosicché si è posto presto il problema di quale natura avesse detto atto e se il medesimo fosse impugnabile da parte del soggetto ritenuto autore dell'inadempimento, e davanti a quale autorità.

Alla fine, si è affermata l'idea che la deliberazione della Sezione territoriale fosse impugnabile in unico grado davanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 11, c. 6, lett. e), d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (8).

2.1. *La struttura bifasica del procedimento di irrogazione della sanzione e del processo di impugnazione della medesima. Profili critici*

Ha così iniziato a prendere corpo un singolare procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa e di controllo giurisdizionale sul medesimo, frazionato in due fasi: una, demandata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ordinata all'accertamento del fatto materiale di inadempimento all'obbligo amministrativo-contabile e di individuazione del responsabile, soggetta al controllo giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti; una seconda, di valutazione della sussistenza degli altri elementi dell'illecito, in specie la colpevolezza, e di concreta irrogazione della sanzione, rimessa all'ente locale sotto il controllo del giudice ordinario, competente in materia di opposizione alle sanzioni amministrative (art. 22 l. n. 689/1981) (9).

Per intendere la bizzarria della soluzione sarebbe come se l'accusato di avere commesso un reato fosse condotto davanti a due giudici diversi: una volta per sentirsi dire se è l'autore materiale del fatto, una seconda volta per sentirsi dire se è colpevole o meno. Con l'ulteriore inconveniente che il giudice competente ad accertare il fatto materiale dell'illecito, nel nostro caso la Corte dei conti a Sezioni riunite, decide in unico grado, mentre quello della colpevolezza, cioè il giudice civile, decide con provvedimento impugnabile fino alla Cassazione. E così, il Sindaco, il Presidente di Provincia, il Responsabile del Servizio finanziario o il Segretario generale che fossero stati indicati come autori dell'omissione nella prima porzione del procedimento sanzionatorio si troverebbero nella necessità di impugnare immediatamente davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti l'atto che, di fatto, se non di diritto, accerta una porzione o elemento fondamentale dell'illecito, cioè l'inadempimento agli obblighi di legge (10). Con una scelta che, oltre a essere dispendiosa, è capace di conseguenze di non trascurabile rilievo.

(3) Il momento dal quale fare decorrere il termine di venti giorni per la sottoscrizione e la certificazione della relazione è fissato nella data in cui il Prefetto competente *comunica* all'ente il decreto del Ministro dell'interno di indizione delle elezioni. Sul punto v. Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, 1 agosto 2023, n. 113.

(4) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2023 cit.; Sez. riun. giur., n. 5/2021 cit.

(5) Corte conti, Sez. contr. Liguria, 12 febbraio 2015, n. 8; Sez. contr. Piemonte, 21 novembre 2019, n. 140; più di recente, Sez. contr. Sardegna, 19 giugno 2023, n. 84.

(6) Il controllo sull'adempimento degli obblighi previsti dall'art. 4 d.lgs. n. 149/2011 è esteso al contenuto della relazione, che spetta al giudice contabile verificare nella sua «sincerità e veridicità», ed altresì al rispetto dei termini previsti dalla legge, come detto da considerare perentori. Corte conti, Sez. riun. giur., n. 5/2021 cit. e 8 ottobre 2019, n. 28.

(7) Corte conti, Sez. contr. Piemonte, n. 140/2019 cit.; Sez. contr. Sardegna, n. 84/2023 cit.; Sez. contr. Lombardia, 6 ottobre 2022, n. 137.

(8) La disposizione assegna alla Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale la competenza a decidere in unico grado sulle impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo in materia di contabilità pubblica. La formula *impugnazioni* usata dalla legge deve ritenersi impropria, posto che il gravame davanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale investe l'intero rapporto dedotto in causa. Sul punto cfr. ampiamente Corte conti, Sez. riun. giur., n. 5/2021 cit.

(9) Corte conti, Sez. riun. giur., spec. comp., 27 dicembre 2023, n. 22. In dottrina v. M. Scognamiglio, M. Oliveto, *La relazione di fine mandato negli enti locali ed i controlli della Corte dei conti: uno sguardo sull'evoluzione giurisprudenziale,* in questa *Rivista*, 2025, 1, 80 s.

(10) Forse con l'intento di attenuare l'incongruenza della struttura bifasica del procedimento, la ridetta pronuncia della Sez. autonomie, 30 aprile 2015, n. 15 aveva opinato che l'accertamento rimesso alle sezioni regionali avrebbe avuto carattere «non propedeutico per

Ove l'incolpato scegliesse di non impugnare davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti, accadrebbe che la deliberazione della sezione territoriale diverrebbe definitiva. E se è vero che questo atto non ha natura giurisdizionale e potrebbe pertanto essere disapplicato dal giudice civile in sede di opposizione contro l'eventuale irrogazione della sanzione, la situazione che si verrebbe a determinare sarebbe comunque scomoda per l'incolpato, che sarebbe costretto a difendersi partendo da una situazione di svantaggio, posto che su di un elemento fondamentale dell'illecito che gli è messo in conto, cioè l'essere l'autore della condotta inadempiente, vi sarebbe già un principio di affermazione, se non proprio di accertamento, di responsabilità. Se non si erra, è proprio in ragione di questa valutazione di lesività che si è dovuta ammettere l'impugnabilità in sede giurisdizionale delle deliberazioni rese in materia dalle sezioni regionali di controllo (11).

Ove invece, facesse la scelta di impugnare davanti alle Sezioni riunite, la sua situazione rischierebbe di divenire anche peggiore. Nell'ipotesi in cui vi fosse conferma della deliberazione della sezione regionale, la decisione diverrebbe definitiva e formerebbe cosa giudicata. E poiché il processo in questa fase si svolge nei confronti del Comune o della Provincia, questi non potrebbero più metterla in discussione, salvo solo ritenere, ma è ipotesi remota, che non si dà luogo all'applicazione di nessuna sanzione per difetto evidente di colpevolezza. Il risultato sarebbe che, in ordine a un elemento fondamentale dell'illecito, cioè la commissione e la riferibilità del fatto al suo autore, il controllo giurisdizionale si svolgerebbe in un unico grado di giudizio davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Non ci si deve sforzare molto per intendere che lo svolgimento frazionato del procedimento sanzionatorio davanti a due diverse autorità e poi del successivo processo davanti a due giudici diversi e con diversi poteri di cognizione non è compatibile con i principi del giusto processo poiché impedisce una valutazione unitaria intorno a tutti gli elementi dell'illecito ed altresì il dispiegarsi unitario delle difese da parte dell'incolpato davanti a un unico giudice (12).

2.2. *L'intervento della Sezione autonomie n. 15/2015. Un'occasione perduta*

A metà del trascorso decennio si è presentata l'occasione per rivedere il singolare assetto venutosi a determinare. Del problema è stata investita la Sezione autonomie della Corte dei conti, alla quale è stato chiesto di pronunciarsi in merito a chi dovesse essere il soggetto competente a irrogare la sanzione prevista dall'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 (13).

Purtroppo, il modo con il quale la questione è stata prospettata in sede di rimessione ha fatto perdere di vista lo snodo fondamentale, il quale attiene all'irrazionalità del frazionamento del procedimento di adozione della sanzione e di quello di impugnazione della medesima. L'idea avanzata con buoni argomenti dalla sezione regionale rimettente era che tutto il procedimento sanzionatorio avrebbe dovuto concentrarsi davanti alle sezioni territoriali della Corte dei conti, così da evitare il possibile intervento successivo del Comune o della Provincia in sede di irrogazione della sanzione e, per conseguenza, del giudice civile in sede di opposizione alla medesima (14). Sarebbe stata, tutto sommato, una buona soluzione, a suo modo rispettosa del principio di concentrazione del processo sancito anche dall'art. 3 c.g.c., sebbene non proprio quella ottimale (15). Se non che, avviata su questo sentiero, la Sezione autonomie si è trovata di fronte all'ostacolo insuperabile della mancanza di una disposizione di legge attributiva del potere sanzionatorio alle sezioni territoriali (16). «In assenza di un'espressa attribuzione normativa», è stata la conclusione, «la disposizione prevista dal comma 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 si colloca tra le disposizioni precettive connotate da finalità di tutela della finanza pubblica, che spetta all'ente locale portare ad attuazione», con ogni conseguenza in ordine all'individuazione del giudice competente a decidere sull'eventuale impugnazione della sanzione (17). La incongrua struttura bifasica del procedimento di irrogazione e di quello di impugnazione della sanzione ha trovato così una conferma rafforzata dall'autorevolezza e dalla posizione istituzionale del giudice che la ha affermata, per nulla attenuata nelle

---

l'applicazione della sanzione pecuniaria di esclusiva spettanza dell'ente locale» Ma la proposizione, oltre che essere insufficiente ad eliminare la denunciata incongruenza, è stata smentita con buoni argomenti da Corte conti, Sez riun giur., n. 5/2021 cit., secondo la quale l'accertamento delle sezioni regionali sarebbe capace di esprimere vincolo nei confronti degli altri soggetti coinvolti nel procedimento: ente locale in sede di irrogazione della sanzione e giudice ordinario in sede di opposizione alla medesima.

(11) Corte conti, Sez. riun giur., n. 5/2021 cit.

(12) Cass., S.U., ord. 18 dicembre 2002, n. 18054; 1 febbraio 1988, n. 928; 28 febbraio 2007, n. 4636. In dottrina questo aspetto della vicenda è trattato da V. Angiolini, *Principi costituzionali e sanzioni amministrative*, in *Jus*, 1995, 227 ss., spec. 248 ss. nonché da V. La Piana, *Il nuovo* "*principio di concentrazione delle tutele*" *ex art. 111 Cost.*, in *Norma,* 2008, nonché da G. Serra, *Intangibilità della giurisdizione, giusto processo ed effettività della tutela. Domande connesse e derogabilità della giurisdizione*, in <www.questionegiustizia.it>, 19 giugno 2018. È altresì dubbio che l'assetto descritto nel testo sia conforme all'art. 4 del Protocollo 7, aggiunto alla Convenzione Edu, il quale prescrive la garanzia del doppio grado di giudizio nella *materia penale,* come elaborata dalla giurisprudenza convenzionale. Sul punto specifico rinvio alle considerazioni svolte al par. 3.2.

(13) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2015 cit.

(14) Corte conti, Sez. contr. Umbria, 14 novembre 2014, n. 129.

(15) In questo senso si è orientata anche Corte conti, Sez. riun giur., n. 5/2021 cit., rimasta a quanto consta isolata.

(16) Ed invero, nelle diverse ipotesi nelle quali la Corte dei conti è competente ad adottare sanzioni amministrative, il relativo potere le è attribuito dalla legge. Così è: nell'art. 148, u.c., d.lgs. n. 267/2000, per l'ipotesi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie sul sistema dei controlli interni; poi nell'art. 31, c. 31, l. 12 novembre 2011, n. 183 per l'ipotesi di elusione delle regole del patto di stabilità interno da parte degli amministratori e dei responsabili dei servizi finanziari; infine, nell'art. 30, c. 15, l. 27 dicembre 2002, n. 289 per l'ipotesi di ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento da parte degli amministratori.

(17) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2015 cit.

sue conseguenze dalla contestuale proposizione secondo la quale l'accertamento rimesso alle sezioni regionali avrebbe carattere «non propedeutico per l'applicazione della sanzione pecuniaria di esclusiva spettanza dell'ente locale» (18).

2.3. *Una possibile soluzione*

Eppure, vi sarebbe stato un modo semplice e lineare per venire a capo di una sistemazione più razionale della materia. Sarebbe stato sufficiente che si fosse data indicazione alle sezioni territoriali di limitare la loro attività alla mera presa d'atto della sussistenza del fatto materiale di inadempimento all'obbligo di redigere la relazione di fine mandato, senza indicazione di chi dovesse essere la responsabilità dell'omissione: Sindaco, Presidente di Provincia, Preposto al Servizio finanziario o Segretario generale (19).

A quel punto il c.d. accertamento della Sezione territoriale sarebbe divenuto un atto sostanzialmente inoffensivo, per non dire innocuo, incapace di orientare il successivo procedimento di irrogazione della sanzione e di pregiudicare anche solo in via di fatto la posizione di chicchessia in sede di eventuale opposizione davanti al giudice civile competente. L'interesse a contestarne il contenuto davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti sarebbe grandemente scemato, se pure non completamente eliminato, e tutta la vicenda sarebbe stata attratta sul terreno del giudice civile di prossimità, quello competente a decidere sull'impugnazione della sanzione amministrativa, con benefico risparmio di spese per gli incolpati e di giurisdizione a carico del sistema.

3. *Il problema dell'individuazione del soggetto responsabile dell'inadempimento nell'ipotesi di conclusione anticipata della consiliatura*

Sul problema rimasto aperto della titolarità del potere sanzionatorio e del controllo giudiziario in merito al suo esercizio si è innestata una seconda, a suo modo più grave questione giuridica.

Come detto, l'obbligo di redigere la relazione di fine mandato ha ricevuto e riceve una diversa declinazione a seconda che la consiliatura sia giunta a naturale scadenza oppure sia cessata anticipatamente, con conseguente decadenza di Sindaco e Presidente della Provincia (20).

In questa seconda ipotesi, contrariamente a quella di conclusione fisiologica della consiliatura, dove vi è l'individuazione puntigliosa di chi debba formare, sottoscrivere, trasmettere e pubblicare la relazione di fine mandato (art. 4, c. 2, d.lgs. n. 149/2011), la legge è assai parca di indicazioni. Non dice chi debba sottoscrivere, né chi debba provvedere alla pubblicazione, ma solo chi debba procedere alla trasmissione alla Corte dei conti: alla lettera «il Sindaco o il Presidente della Provincia» (art. 4, c. 3, d.lgs. n. 149/2011).

Il punto è che, nella finestra temporale entro la quale è previsto debba procedersi all'adempimento di legge, cioè venti giorni dall'indizione delle elezioni, per regola non vi è più un Sindaco o un Presidente di Provincia in carica ma un Commissario prefettizio, che li sostituisce essendo dotato di tutti i poteri. Quale fra queste figure può essere chiamata a responsabilità in caso di inadempimento agli obblighi in discorso?

3.1. *La soluzione affermatasi come prevalente nella prassi giudiziaria. Critica*

Nel dubbio su quale dovesse essere il soggetto onerato degli adempimenti di legge ed eventualmente sanzionabile, la questione è stata anche essa sottoposta all'attenzione della Sezione autonomie della Corte dei conti, la quale, senza darsi troppo pensiero, ha risposto che anche in caso di scioglimento anticipato degli organi di governo dell'Ente e di conseguente decadenza dei vertici politici, il documento contabile in discorso deve essere sottoscritto dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, sui quali incombe anche l'obbligo dei successivi adempimenti, pena l'applicazione della sanzione prevista dall'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 (21). E pazienza se, una volta decaduto il vertice politico dell'ente, non vi è o può non esservi un Sindaco o un Presidente di Provincia ai quali riferire gli adempimenti in discorso e poi applicare la sanzione, né un credito all'indennità di carica da decurtare secondo quanto prescrive il ripetuto art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 (22).

L'arresto ha fatto presto scuola (23), ma è stato cieco rispetto ai presupposti di fatto che danno corpo alla situazione dei soggetti sanzionabili e insensibile alle conseguenze che produce, nella specie rappresentate dal gravare di un obbligo un soggetto che non è nelle condizioni materiali e giuridiche di adempiere, se è vero come è vero che, una volta sciolto il Consiglio e indette le nuove elezioni, i vecchi organi di vertice dell'ente locale, quelli uscenti, non possono più dirsi

(18) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2015 cit., 12. Come detto, l'idea secondo la quale l'accertamento delle sezioni regionali di controllo sarebbe non vincolante nelle successive fasi del procedimento non è sostenibile ed è stata smentita con buone ragioni da Corte conti, Sez. riun giur., n. 5/2021 cit.

(19) Per vero, la prassi in materia non è univoca. Accanto a pronunce che si limitano a dare atto della mancata formazione o pubblicazione o trasmissione della Relazione (Corte conti, Sez. contr. Liguria, n. 8/2015 cit.), ve ne sono molte altre che indicano anche chi sarebbe stato il responsabile dell'omissione (Corte conti, Sez. contr. Piemonte, n. 140/2019 cit.; Sez. contr. Sardegna, n. 84/2023 cit.).

(20) *Retro*, par. 1

(21) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2015 cit.

(22) Su questo specifico aspetto v. *infra*, par. 3.2.

(23) Corte conti, Sez. autonomie, 7 dicembre 2021, n. 18 in questa *Rivista*, 2021, 6, 133, con nota redazionale di P. Cosa. Fra le molte pronunce delle sezioni regionali, v., se vuoi, Corte conti, Sez. contr. Liguria, 10 settembre 2020, n. 82; Sez. contr. Emilia-Romagna, n. 113/2023 cit.; Sez. contr. Lombardia, n. 137/2022 cit.

Sindaco o *Presidente della Provincia*; né hanno conservato alcuno dei poteri di quelle figure; a stretto rigore non avrebbero più neppure il diritto di accedere ai locali dove si trovano gli uffici dell'ente e ivi procedere a compiere direttamente o a dare impulso perché siano compiuti gli adempimenti previsti dalla legge (24). Come potrebbero essere gravati dai relativi obblighi e poi eventualmente sanzionati per l'inadempimento?

All'obiezione si è risposto affermando che l'esegesi e il sistema della legge esigerebbero tale lettura: siccome il Legislatore individua il soggetto sottoposto a sanzione mediante il lemma "Sindaco" (art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011), sarebbe evidente che la medesima figura deve essere anche quella onerata degli adempimenti correlati alla relazione di fine mandato in tutte le situazioni in cui questi siano obbligatori, dunque anche in caso di scioglimento anticipato degli organi con nomina di un Commissario prefettizio (25).

Si tratta, a ben guardare, di un'argomentazione circolare, la quale pretende di dare significato a un termine non univoco utilizzato in un luogo dalla legge (art. 4, c. 3), facendo ricorso allo stesso termine non chiaro utilizzato in un altro luogo della stessa legge (art. 4, c. 6).

Oltre a ciò, pretende di individuare il titolare dell'obbligo a partire dal soggetto nominato come destinatario della sanzione, con una inversione di termini che vizia di preposteriorità il ragionamento svolto.

Una più recente pronuncia della stessa Sezione autonomie ha tentato di dare una spiegazione razionale della singolare scelta interpretativa, asserendo che ragioni di stretta legalità avrebbero impedito di applicare la sanzione amministrativa al Commissario prefettizio, che non è fra le figure indicate come sanzionabili nell'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 (26). Ma il tentativo di correzione di rotta non convince. Va bene l'evocazione del principio di legalità in materia punitiva, ma nell'argomentare della richiamata sentenza n. 15/2015 della Sezione autonomie, il Commissario prefettizio non sarebbe sanzionabile, prima di tutto, in quanto ritenuto soggetto non obbligato agli adempimenti correlati alla relazione di fine mandato, mentre a ragionare sul terreno del principio di legalità in materia punitiva si dovrebbe escludere che anche l'ex Sindaco, proprio in quanto non più Sindaco al momento della consumazione dell'illecito, sia assoggettabile a sanzione ammnistrativa nell'ipotesi considerata (27). Altro è dire che il Commissario prefettizio deve andare esente da responsabilità amministrativa perché non indicato fra i soggetti sanzionabili; altro è affermare che ad essere assoggettabile a sanzione è solo il Sindaco uscente perché egli e non altri è il soggetto obbligato agli adempimenti di legge. Ed è precisamente questa seconda, discutibile proposizione ad essere stata enunciata dalla Sezione autonomie nella nota sentenza n. 15/2015.

Se volesse avere un minimo di base normativa, l'interpretazione qui avversata dovrebbe farsi carico di affermare che l'art. 4, c. 3, d.lgs. n. 149/2011 avrebbe introdotto implicitamente un'ipotesi eccezionale di proroga delle *funzioni* degli organi di vertice degli enti locali con *mandato* scaduto, limitata al compimento degli adempimenti correlati alla relazione di fine mandato e derogatoria rispetto a quanto previsto dagli artt. 1 e 3 del d.l. n. 293/1994. Ma è evidente che questa proposizione, mai enunciata da nessuno a quanto consta, costituirebbe una forzatura inammissibile e dal costo sistematico ingiustificato.

3.2. *Spunti per una* (*ri*)*sistemazione della materia. La responsabilità del Commissario prefettizio*

Per attingere a una sistemazione più soddisfacente della controversa disciplina, il punto di partenza deve essere un altro. Precisamente la presa d'atto che, considerate alla lettera, le formule «Sindaco» e «Presidente di Provincia» utilizzate nei cc. 3 e 6 dell'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011 non sarebbero in grado di individuare alcun soggetto obbligato e, per conseguenza, sanzionabile. E non vi è bisogno a questo punto di indugiare a troppo a spiegare il perché: in caso di scioglimento anticipato degli organi dell'ente quelle due figure non esistono più; il Sindaco e Presidente uscenti sono dei non-Sindaci e dei non-Presidenti di Provincia. Se dunque non ci si vuole rassegnare a concludere che la legge sarebbe inapplicabile a chicchessia, si deve gioco forza affermare che la medesima legge, nei luoghi indicati, si riferisce a soggetti che non sono il Sindaco o il Presidente di Provincia. E quali potrebbero essere questi soggetti? Certamente il Sindaco o il Presidente uscenti, cioè gli ex, ma anche, anzi prima, il Commissario prefettizio. Tutte queste figure sono, di fronte alla legge che chiede di essere interpretata e applicata, dei non-Sindaci e dei non-Presidenti di Provincia. E quale di queste figure è più assimilabile a quella del Sindaco e del Presidente di Provincia: il Commissario prefettizio o gli amministratori uscenti?

La giusta impostazione del problema ermeneutico fornisce già un principio di risposta al quesito su chi possa essere individuato come obbligato e poi chiamato a responsabilità ai sensi dell'art. 4, cc. 3 e 6, d.lgs. n. 149/2011: fra le figure sulla scena non vi è dubbio che sia il Commissario prefettizio quella alla quale dovrebbe riferirsi l'imprecisa formula usata dalla legge per designare i soggetti obbligati e sanzionabili in relazione agli adempimenti di fine mandato. È il

(24) È da annotare che ai Sindaci e ai Presidenti di provincia non si applica il regime di *prorogatio* previsto dall'art. 3 d.l. 16 maggio 1994, n. 293 (art. 1).

(25) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2015 cit. È da annotare che l'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 indica solo il Sindaco, il Segretario comunale e il responsabile del Servizio finanziario del Comune fra le figure assoggettabili a sanzione. Ne dovrebbe discendere la non punibilità del Presidente di Provincia, del Segretario provinciale e del Responsabile del servizio finanziario della Provincia, sebbene anche questi siano onerati degli adempimenti previsti nei cc. 2 e 3 dello stesso art. 4.

(26) Corte conti, Sez. autonomie, n. 18/2021 cit.

(27) Sul punto rinvio alle più ampie riflessioni contenute nel paragrafo successivo.

Commissario prefettizio a *sostituire* il Sindaco e il Presidente della Provincia e ad avere, per legge, tutti i poteri delle due figure istituzionali; egli e non il Sindaco o il Presidente uscenti ha la facoltà di accedere agli uffici dell'ente e di dare eventuale impulso alla struttura amministrativa affinché predisponga tutti gli atti propedeutici alla redazione, sottoscrizione, trasmissione e pubblicazione della Relazione di fine mandato. Ed è precisamente in forza di questa sua posizione di *sostituto funzionale* del Sindaco che un arresto della Sezione autonomie della Corte dei conti ha ritenuto il Commissario prefettizio obbligato agli adempimenti previsti dal ripetuto art. 4, c. 3, d.lgs. n. 149/2011 nell'ipotesi particolare di annullamento delle elezioni e di indizione di una nuova consultazione elettorale (28).

Si aggiunga che, contrariamente a quanto ha ritenuto la Sezione autonomie nella ripetuta pronuncia, che continua a fare stato in materia (29), la disciplina sanzionatoria contenuta nell'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011 smentisce e non conferma l'idea che i soggetti obbligati ai sensi del comma 3 dello stesso art. 4 possano essere gli amministratori uscenti. Si consideri in proposito che la sanzione prevista dalla legge consiste nella decurtazione dell'indennità di carica *per i tre mesi a venire* rispetto a quando l'inadempimento si sarebbe consumato (art. 4, c. 6). Ma, a quel momento, l'ex Sindaco non è più creditore dell'indennità di carica (30). La sanzione non sarebbe dunque a lui applicabile, il che mette vieppiù in crisi l'idea che possa essere lui il soggetto sanzionabile piuttosto che qualcun altro.

Stupisce che ad analoga conclusione non abbia voluto giungere la Sezione autonomie nella pronuncia più volte richiamata, che pure aveva affermato l'applicazione anche alle sanzioni amministrative dei parametri costituzionali ricavabili dall'art. 25 Cost. «e cioè il principio di stretta legalità nella molteplice accezione della tipicità, della tassatività (nel senso che le fattispecie legali non sono suscettibili di interpretazione analogica), della determinatezza e della *specificità* (nel senso che la legge deve molto puntualmente indicare ogni elemento dell'intera fattispecie sanzionatoria e cioè sia con riferimento al precetto che alla sanzione)» (31).

Vi è infine una ragione sistematica di più ampio respiro che esclude che i soggetti obbligati e sanzionati nell'art. 4, cc. 3 e 6, d.lgs. n. 149/2011 possano essere il Sindaco e il Presidente di Provincia uscenti.

L'illecito previsto dalla legge ha struttura omissiva: non redigere non sottoscrivere, non trasmettere, non pubblicare. Per essere causalmente riconducibile al suo autore dovrebbe essere conseguenza di una sua azione possibile o di un'omissione evitabile. Ma dacché, come detto, il Sindaco o Presidente uscente non sono nella possibilità materiale, prima che giuridica, di evitare l'omissione, essi sarebbero chiamati a rispondere per un fatto non proprio; non per essere stati *autori* di un'azione o di un'omissione, ma per il fatto che nel loro ente non si è dato corso agli adempimenti inerenti al consuntivo di fine mandato. La qual proposizione si pone in aperto contrasto con i principi fondamentali del nostro diritto punitivo, i quali vogliono che la responsabilità, anche quella di carattere ammnistrativo, sia *personale*, cioè per fatto proprio.

Né si obietti che il principio di *personalità* della responsabilità avrebbe valenza costituzionale solo per la materia penale (art. 27 Cost.), mentre in relazione alle sanzioni amministrative, come sarebbe quella in discorso, sarebbe consentito alla legge introdurre ipotesi di responsabilità indiretta, cioè per fatti non riconducibili al soggetto sanzionato.

L'obiezione, che solo all'apparenza avrebbe dalla sua parte l'opinione di quel vasto settore della dottrina e della giurisprudenza costituzionale contrari all'applicazione in blocco delle garanzie penalistiche alla materia delle sanzioni amministrative (32), non sposterebbe i termini sostanziali del problema, che attengono all'incoerenza dell'interpretazione qui avversata rispetto ai principi generali che governano la potestà punitiva dello Stato, siano questi quelli sanciti dalla Costituzione o anche solo quelli enunciati dalla legge ordinaria, nella specie rappresentati dagli artt. 2 ss. della l. n. 689/1981. Non vi è bisogno di affermare il contrasto diretto con la Costituzione per postulare la necessità che una certa disposizione di legge sia interpretata in modo ragionevole e armonicamente inseribile nel sistema complessivo dell'ordinamento.

Dopo di che, non è neppure vero che il principio di personalità della responsabilità costituirebbe un vincolo di sistema per il Legislatore ordinario e per l'interprete solo nella materia *penale* in senso stretto e formale. Nell'art. 28 della Costituzione, i funzionari e i dipendenti pubblici sono detti *direttamente* responsabili in via civile e amministrativa solo per gli atti da essi *compiuti* in violazione dei diritti, dove l'avverbio *direttamente* sta ad indicare un collegamento personale con la violazione di legge (33), mentre il participio *compiuti* fa inequivoco rifermento a un'azione o a un'omissione propria, nel senso esatto di azione possibile e di omissione evitabile (34).

---

(28) Corte conti, Sez. autonomie, n. 18/2021 cit.; Sez. riun. giur., spec. comp., 20 dicembre 2023, n. 22 cit. In dottrina, v. M. Scognamiglio, M. Oliveto, *op. cit*., 74 ss.

(29) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2015 cit.

(30) Potrebbe, al più, essere creditore dell'indennità di fine mandato, sempre che non gli fosse stata già liquidata oppure non gli spettasse, perché la carica è stata ricoperta per un periodo inferiore ai trenta mesi (art. 1, c. 719, l. n. 296/2006).

(31) Corte conti, Sez. autonomie, n. 15/2015 cit.

(32) Il dibattito dottrinale sviluppatosi a partire dall'entrata in vigore della Costituzione è compiutamente ricostruito da L. Masera, *La nozione costituzionale di materia penale,* Torino, Giappichelli, 2018, 145 ss. Nella giurisprudenza costituzionale cfr. Corte cost. 24 febbraio 2017, n. 43; 20 luglio 2016, n. 193; 26 marzo 2015, n. 49.

(33) È appena il caso di annotare che, nel campo della responsabilità, risponde *indirettamente* colui che è chiamato a sopportare le conseguenze negative di un fatto commesso da altri.

(34) L'idea è sostenuta con argomenti persuasivi da V. Angiolini, *op. cit.*, spec. 247 ss.

La proposta di lettura qui avanzata avrebbe anche il non piccolo merito di allineare le valutazioni dell'ordinamento interno rispetto a quello eurounitario. È nota la giurisprudenza della Corte Edu in tema di garanzie *sostanziali* che devono accompagnare l'irrogazione di quelle che, nel diritto convenzionale, sono chiamate sanzioni *sostanzialmente penali*, vale a dire le misure che, secondo una criteriologia risalente a un noto arresto del giudice convenzionale, sono connotate da un certo grado di afflittività *oppure* sono formalmente qualificate penali *oppure* hanno una finalità punitiva piuttosto che riparatoria o preventiva, a prescindere e nell'indifferenza delle qualificazioni formali assegnate nell'ordinamento nazionale (35).

In quest'ordine di considerazioni, la domanda da porsi sarebbe se la decurtazione dell'indennità di carica disposta a titolo di sanzione a danno dell'ex vertice politico (art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011) sarebbe rispettosa delle garanzie previste dagli artt. 6 e 7 della Convenzione Edu, che costituiscono parametri interposti nei giudizi di costituzionalità delle leggi nazionali rispetto all'art. 117, c. 1, Cost. (36)

L'interrogativa è, a questo punto, evidentemente retorica. La risposta deve essere negativa: la sanazione amministrativa in discorso è qualificabile come *sostanzialmente penale* nel senso autonomo della Convenzione Edu; come tale è soggetta a tutte le garanzie sostanziali previste dall'art. 7 della medesima Convenzione, fra le quali vi è anche quella che ha base nel principio di *personalità* dell'illecito (37). Onde, deve essere la conclusione: un'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata dell'art. 4, cc. 3 e 6, d.lgs. n. 149/2011 conduce ad escludere e non ad affermare la responsabilità amministrativa del vertice politico non più in carica per l'inadempimento agli obblighi correlati alla redazione, sottoscrizione, trasmissione e pubblicazione della relazione di fine mandato (38).

A conclusione opposta può giungersi senza troppe forzature con riferimento alla figura del Commissario prefettizio. È vero che egli non è menzionato nella disposizione sanzionatoria contenuta nell'art. 4, c. 6, d.lgs. n. 149/2011, ma è altrettanto vero che egli è il sostituto funzionale del Sindaco uscente del quale possiede tutti i poteri, al pari di come lo è il vice sindaco nell'ipotesi di morte del Sindaco, dove si ammette che sia questa figura vicaria quella gravata degli adempimenti previsti dall'art. 4, c. 2, d.lgs. n. 149/2011 e quella sanzionabile ai sensi del successivo c. 6 (39). L'applicazione della sanzione al Commissario non avverrebbe in virtù di un'interpretazione analogica in senso proprio della legge e dunque non violerebbe il principio di legalità in materia punitiva.

* * *

(35) Corte Edu, Grande Camera, 8 giugno 1976, *Engel e altri* vs *Paesi Bassi*; 21 febbraio 1984, *Öztürk* vs *Germania*. In dottrina L. Masera, *op. cit*., 25 ss.; F. Goisis*, La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, Giappichelli, 2014, 1 ss. Di passata si deve annotare che, nella giurisprudenza convenzionale, lo statuto delle sanzioni *sostanzialmente penali* non contempla anche la necessità che esse siano inflitte dal giudice penale attraverso la sentenza di condanna per un reato. Al contrario è consolidato l'orientamento secondo cui la pena, nel senso autonomo della Convenzione Edu, possa essere applicata anche da un'autorità amministrativa, sia pure a condizione che vi sia facoltà di impugnare la decisione innanzi a un tribunale che offra tutte le garanzie dell'art. 6 della Cedu (da ultimo, sent. 4 marzo 2014, *Grande Stevens e altri* vs *Italia*), mentre la medesima sanzione può conseguire anche alla definizione di un procedimento amministrativo, non accompagnato da una dichiarazione formale di colpevolezza da parte della giurisdizione penale (Corte Edu, 11 gennaio 2007, *Mamidakis* vs *Grecia*). La garanzia giurisdizionale nell'applicazione della sanzione (non sul controllo della sua legittimità) non è fra quelle che la Corte Edu ha ritenuto inderogabilmente applicabili alla *materia penale* convenzionalmente intesa, sicché lo Stato membro resta libero di applicare ulteriori presidi solo a ciò che esso considera *materia penale*. Nella giurisprudenza italiana cfr. Corte cost. n. 49/2015 cit. e n. 43/2017 cit. In dottrina v., se vuoi, anche F. Palazzo, *Il limite della* political question *fra Corte costituzionale e Corti europee. Che cosa è sostanzialmente penale?* in M. Donini, L. Foffani, *La* "*materia penale*" *tra diritto nazionale ed europeo,* Torino, Giappichelli, 2018, 7 ss.

(36) Cfr., se vuoi, Corte cost., 11 marzo 2011, n. 80.

(37) Corte Edu, 29 ottobre 2013, *Varvara* vs *Italia*, par. 69; 28 giugno 2018, *G.I.E.M. s.r.l. e altri* vs *Italia*, considerando 242 ss. Uno spunto anche in Corte cost., 24 luglio 2009, n. 239. In dottrina v. specialmente F. Goisis, *op. cit*., 6 ss.; M. Allena, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi Cedu: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità,* in <www.federalismi.it>, 22 febbraio 2017.

(38) Corte cost. 20 giugno 2008, n. 219; n. 239/2009 cit.; n. 80/2011 cit.; n. 49/2015 cit.

(39) Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, n. 113/2023 cit.

IL DIRITTO ALLA RINEGOZIAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI AL LUME DEL RIPARTO DI GIURISDIZIONE: QUESTIONI SOSTANZIALI E PROCESSUALI

di *Mario Tocci* (*)

Abstract: Il contributo analizza il diritto alla rinegoziazione dei contratti pubblici, introdotto dal d.lgs. n. 36/2023, quale strumento di salvaguardia dell'equilibrio contrattuale in presenza di sopravvenienze straordinarie. Dopo aver ricostruito l'evoluzione normativa e giurisprudenziale, si evidenzia come la riforma abbia trasformato l'istituto da mera facoltà discrezionale della stazione appaltante a vero e proprio diritto soggettivo dell'affidatario. Vengono esaminate le ricadute sostanziali e processuali, con particolare attenzione al riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, alle specificità delle concessioni e ai rimedi contro l'inerzia dell'amministrazione. Pervenendo alla conclusione dell'avvenuta inaugurazione di un modello dinamico di contratto pubblico, nel quale il principio di buona fede e l'obiettivo di conservazione del rapporto devono bilanciarsi con le esigenze di concorrenza e trasparenza.

The paper examines the right to renegotiate public contracts, introduced by legislative decree no. 36/2023, as a tool to safeguard contractual balance in the presence of extraordinary supervening circumstances. After reconstructing the relevant legislative and judicial evolution, the study highlights how the reform has transformed the renegotiation process from a discretionary power of the contracting authority into a genuine subjective right of the contractor. The analysis addresses both substantive and procedural implications, focusing on the allocation of jurisdiction between ordinary and administrative courts, the specific regime governing concessions, and the remedies available in cases of administrative inertia. The paper concludes that the reform establishes a dynamic model of public contract, where the principle of good faith and the preservation of contractual equilibrium must be reconciled with the overarching needs of competition and transparency.

Sommario: 1. *Autonomia privata e contratto pubblico: un equilibrio complesso, instabile e in trasformazione.* – 2. *Condizioni per l'esercizio del diritto alla rinegoziazione negli appalti pubblici secondo buona fede.* – 3. *Il diritto alla rinegoziazione come diritto soggettivo al lume del riparto di giurisdizione.* – 4. *La situazione nei contratti di concessione.* – 5. *L'inerzia della stazione appaltante e i rimedi esperibili: profili sostanziali e processuali.* – 6. *Obbligo di trasparenza del RUP e interesse legittimo dei concorrenti esclusi.* – 7. *Osservazioni conclusive.*

1. *Autonomia privata e contratto pubblico: un equilibrio complesso, instabile e in trasformazione.*

L'ingresso, nel nuovo Codice dei contratti pubblici, della regola – *ex* artt. 9 e 120, c. 8, d.lgs. n. 36/2023 – che riconosce all'appaltatore un vero e proprio diritto, anziché una mera facoltà condizionabile, di richiedere la rinegoziazione del contratto, quando intervengano eventi straordinari in grado di alterare in modo significativo l'assetto originario del sotteso rapporto, segna una svolta di grande rilievo sistematico.

Il legislatore ha scelto di consolidare un approccio orientato alla manutenzione del contratto e alla salvaguardia della sua utilità complessiva (1) in vista dell'attuazione del "nuovo" principio di risultato (2), anche in assenza di clausole pattizie di adeguamento; le quali, anzi, ove escluse mercé rinuncia preventiva alla revisione, devono reputarsi illegittime *in nuce* poiché in conflitto con tale principio (3).

In dottrina non è mancato chi ha ricollegato il diritto alla rinegoziazione in parola alla garanzia fondamentale del buon andamento della pubblica amministrazione *ex* art. 97 Cost. (4).

(*) M. Tocci è Avvocato cassazionista.

(1) P. Patatini, *Rinegoziazione e rimedi manutentivi alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2023.

(2) A. Cioffi, *Prima lettura del nuovo Codice dei contratti e dei suoi tre principi fondamentali*, in <www.apertacontrada.it>, 1, 2023; S. Perongini, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in <www.l'amministrativista.it>, 2023; M.A. Sandulli, *Prime Considerazioni sullo schema del Nuovo Codice dei contratti pubblici*, *ivi*, 2022; A.M. Dirienzo, A. Ferrarini, *Quando l'integrità abdica all'etica del risultato. I principi di "risultato" e "fiducia" nello schema del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in <www.spazioetico.com>, 2022. In giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866, in *Giorn. dir. amm.*, 2024, 5, 669 ss., secondo cui i principi di regolamentazione delle procedure ad evidenza pubblica consentono di concorrere "ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo", con nota di S. Vicari, *Principio del risultato e legalità amministrativa*, sostanzialmente aderente a precedente orientamento, H. Simonetti, *Principio del risultato e gerarchia degli interessi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Judicium*, 2023.

(3) S. Vinti, *Conservazione dell'equilibrio contrattuale tra diritto e rinuncia preventiva*, in <www.federalismi.it>, 4 ottobre 2023, 240 ss.

(4) G. Montedoro, *La funzione nomofilattica e ordinante e i principi ispiratori del nuovo codice dei contratti pubblici*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2023; D. Capotorto, *I rischi di derive autoritarie nell'interpretazione del principio del risultato e l'indissolubilità del matrimonio tra buon andamento e imparzialità dell'amministrazione*, in <www.federalismi.it>, 14 giugno 2023.

Tale scelta si colloca all'interno di una tendenza più ampia che mira a superare la tradizionale rigidità della fase esecutiva degli appalti pubblici, conciliando stabilità, trasparenza e adattabilità alle sopravvenienze.

Il legame tra autonomia contrattuale e appalto pubblico è stato, sin dalle origini, improntato a una certa diffidenza reciproca (5).

L'appalto pubblico, pur avendo la struttura di un contratto a titolo oneroso disciplinato anche dal Codice civile, non è un rapporto "privato puro": la sua causa è funzionale alla realizzazione di un'opera o di un servizio destinato alla collettività, il che comporta la sottoposizione a regole pubblicistiche che ne condizionano profondamente formazione, contenuto ed esecuzione.

In questo contesto, la libertà negoziale dell'amministrazione non può essere esercitata in modo illimitato: ogni decisione è incardinata nel rispetto di vincoli di legge e di principi generali come la concorrenza, l'imparzialità, la trasparenza e la *par condicio competitorum*. Allo stesso tempo, l'affidatario – pur essendo parte contrattuale – si trova ad operare in un contesto in cui la controparte è portatrice di poteri e responsabilità di natura pubblica, che incidono in modo significativo sull'equilibrio delle prestazioni.

Gli appalti di lunga durata costituiscono un terreno particolarmente sensibile alle alterazioni dell'equilibrio contrattuale. Nel tempo, infatti, è verosimile che sopraggiungano aumenti imprevisti dei costi delle materie prime, mutamenti tecnologici, nuove normative, variazioni nelle condizioni macroeconomiche o eventi di forza maggiore. In un ordinario rapporto di diritto privato, tali sopravvenienze possono essere gestite con strumenti flessibili: pattuizioni di adeguamento, rinegoziazioni spontanee, o, nei casi estremi, scioglimento del vincolo. Negli appalti pubblici, invece, la possibilità di intervenire sul contenuto del contratto è stata storicamente confinata entro margini molto ristretti, per evitare che la fase esecutiva diventasse occasione di elusione delle regole concorsuali applicate nella fase di gara.

Gli artt. 114 e 115 del d.lgs. n. 163/2006 vietavano tendenzialmente la modifica dell'accordo (6), a meno che essa fosse prevista da clausole tassative di *hardship*. Queste clausole – mutuando la prassi del commercio internazionale (7), sovente di rinvio a testi normativi convenzionali (come, ad esempio, l'art. 6.2.2 dei Principi per i contratti commerciali internazionali *Unidroit* o l'art. 6: 111 dei *Principles of European Contract Law* – consentivano una revisione solo in presenza di eventi eccezionali e imprevedibili che avessero reso eccessivamente onerosa la prestazione di una delle parti. Al di fuori di tali ipotesi, qualsiasi modifica sarebbe stata considerata una violazione della parità dei competitori, con il rischio di alterare retroattivamente l'esito della gara.

In disparte le pronunce della giurisprudenza domestica inclini a siffatto indirizzo restrittivo (8), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ammesso che, in situazioni particolari, modifiche sostanziali potessero intervenire anche dopo l'aggiudicazione, purché sussistessero alcune condizioni stringenti: prestazioni ad elevata complessità tecnica o caratterizzate da rilevante aleatorietà; possibilità di variazione già contemplata negli atti di gara; modalità di modifica dettagliate in modo da garantire un'applicazione uniforme e non discriminatoria (9).

Tali aperture, pur non sovvertendo la regola dell'immodificabilità, hanno evidenziato la necessità di contemperare la stabilità del contratto con l'esigenza di adattamento a contesti in rapida evoluzione.

L'art. 106, c. 1, lett. *c*), d.lgs. n. 50/2016 aveva recepito, con formule quasi identiche a quelle della direttiva 2014/24/Ue, la possibilità di modificare unilateralmente il contratto in presenza di "circostanze impreviste e imprevedibili", previo provvedimento autorizzatorio del responsabile unico del procedimento.

Cosicché la revisione dei prezzi e delle condizioni restava nella disponibilità di un potere unilaterale e discrezionale della stazione appaltante, esercitato secondo regole procedimentali interne. Di conseguenza, la posizione giuridica dell'affidatario era tipizzata alla stregua di interesse legittimo, e non di diritto soggettivo pieno, potendo costui unicamente sollecitare l'avvio del procedimento "revisionale".

D'altronde, come osservato (10), al RUP spettava non soltanto delibare la ricorrenza dei prodromi indefettibili della revisione, ma anche operare la ponderazione di *un più ampio e complesso fascio di interessi pubblici e privati implicati da detta modifica oggettiva: quello (comune a entrambi i contraenti) di completare tempestivamente l'esecuzione del contratto aggiudicato; l'interesse (pubblico) al contenimento della spesa; l'interesse (pubblico) ad acquisire prestazioni di beni e servizi che non subiscano nel corso del tempo una diminuzione qualitativa a causa degli aumenti dei prezzi dei fattori della produzione, incidenti sulla percentuale di utile considerata in sede di formulazione dell'offerta dell'impresa aggiudicataria; l'interesse (privato) dell'appaltatore a non subire un'alterazione significativa dell'equilibrio contrattuale conseguente all'eccessiva onerosità, sopravvenuta durante l'arco del rapporto, della prestazione;*

(5) Si pensi al disposto dell'art. 326 l. n. 2248/1865, All. F, a cui mente: "[P]er le opere o provviste a corpo, il prezzo convenuto è fisso e invariabile, senza che possa essere invocata dalle parti contraenti alcuna verificazione sulla misura o sul valore attribuito alla qualità di dette opere o provviste". In dottrina M. Comba, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*, in *Giur. it.*, 2023, 8-9, 1975 ss.

(6) R. Caranta, *I contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2012, 394 ss.

(7) E. Rossi, *Clausole di hardship e obbligo di rinegoziazione nei contratti internazionali*, in *Giur. it.*, 2023, 1, 223 ss.

(8) Cons. Stato, Sez. V, 9 ottobre 2003, n. 6072; Sez. VI, 16 novembre 2002, n. 6004; Sez. V, 13 novembre 2002, n. 6281.

(9) Cgue, 7 settembre 2016, C-549/14, *Finn Frogne*.

(10) F. Goisis, P. Pantalone, *La revisione dei prezzi negli appalti pubblici come condizione per l'attuazione del Pnrr, tra principi eurounitari e vischiosità normative nazionali*, in *Dir. amm.*, 2023, 1, 97 ss., spec. 114.

l'interesse (privato) dell'offerente non aggiudicatario alla corrispondenza della fase di esecuzione a quella dell'aggiudicazione con riguardo ai termini previsti dall'offerta risultata vittoriosa in sede di gara.

In sostanza, veniva allocato un perplimente *focolaio pubblicistico* nell'ambito della fase esecutiva (11). Che, per vero, non veniva meno pur potendosi qualificare come paritetico l'atto finale di revisione del prezzo (12), attesa l'attrattiva delle controversie in materia nella giurisdizione amministrativa *ex* art. 133, c. 1, lett. *e*), n. 2, c.p.a. Con l'effetto dell'impossibilità per il privato, nell'ipotesi di inerzia della stazione appaltante, di agire per ottenere una pronuncia di condanna *ex* art. 34, c. 1, lett. *c*), c.p.a. – salva la facoltà di far accertare il silenzio inadempimento *ex* artt. 31, c. 3, e 117 c.p.a. – al lume del divieto di surrogabilità giudiziale dell'amministrazione quanto al compimento di attività discrezionali (13).

Il d.lgs. n. 36/2023 opera un cambio di rotta: la rinegoziazione diventa un diritto soggettivo riconosciuto dalla legge, non subordinato alla presenza di clausole particolari nel contratto o negli atti di gara. L'art. 9 afferma il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale come regola di portata generale, mentre l'art. 120, c. 8, impone al RUP un obbligo di formulare una proposta di nuovo accordo quando riceva un'istanza motivata dall'appaltatore (14).

Si tratta di una scelta che valorizza la buona fede contrattuale come parametro di condotta vincolante per entrambe le parti e che, nel contempo, conserva la necessaria attenzione alla tutela della concorrenza: i principi di trasparenza e *par condicio* restano prioritari, così da evitare che l'adeguamento contrattuale diventi un pretesto per assegnazioni di fatto senza gara.

La nuova impostazione, se da un lato rafforza la tutela dell'appaltatore contro gli effetti distorsivi di sopravvenienze eccezionali, dall'altro introduce nuove sfide interpretative e applicative. È necessario stabilire criteri oggettivi per individuare quando una modifica sia funzionale alla conservazione del contratto e quando, invece, essa rischi di alterarne la natura in violazione delle regole di gara.

Nel prossimo futuro, la capacità delle stazioni appaltanti di gestire questo equilibrio determinerà, in gran parte, l'effettiva portata innovativa della riforma.

2. *Condizioni per l'esercizio del diritto alla rinegoziazione negli appalti pubblici secondo buona fede*

Il diritto alla rinegoziazione nei contratti pubblici, come configurato dal d.lgs. n. 36/2023, non è un generico strumento di flessibilità contrattuale, ma un meccanismo con presupposti ben definiti e una *ratio* precisa: consentire l'adattamento dell'accordo in presenza di circostanze straordinarie e imprevedibili che alterino in maniera significativa l'equilibrio economico e giuridico stabilito al momento della stipula.

Questa impostazione nasce dalla consapevolezza che, negli appalti di durata, il tempo stesso è un fattore di rischio. L'evoluzione dei mercati, i mutamenti normativi, gli *shock* geopolitici o ambientali possono trasformare radicalmente lo scenario economico entro cui il contratto deve essere eseguito. Il legislatore ha scelto di dare una risposta stabile e non emergenziale a questo fenomeno, ponendo il principio di buona fede, *ex* art. 5 del d.lgs. n. 36/2023, come cardine dell'intero processo di revisione.

Negli appalti pubblici, ciò significa riconoscere che la stabilità non è data dall'immutabilità delle condizioni, ma dalla possibilità di mantenerne l'equilibrio attraverso aggiustamenti concordati.

A differenza dei rapporti privatistici, negli appalti pubblici la scelta di conservare il contratto ha una dimensione pubblicistica evidente. La cessazione anticipata di un contratto d'appalto non incide soltanto sull'equilibrio tra le parti, ma può compromettere servizi essenziali, ritardare opere strategiche e generare costi aggiuntivi per indire nuove procedure di gara.

Per questo, la rinegoziazione non è pensata come un favore all'appaltatore, ma come strumento nell'interesse stesso dell'amministrazione e della collettività, in ossequio al principio di risultato *ex* art. 1 d.lgs. n. 36/2023 (15). La modifica delle condizioni economiche può essere l'unica via per garantire che la prestazione sia eseguita in modo conforme agli standard qualitativi fissati in sede di gara, evitando che l'aggiudicatario riduca costi e qualità per assorbire l'impatto della sopravvenienza.

Un punto centrale dell'art. 9 del Codice dei contratti pubblici è l'esclusione delle sopravvenienze che rientrano nella "normale alea" del contratto. Questa clausola di delimitazione è cruciale: serve a impedire che la rinegoziazione diventi una scorciatoia per ottenere vantaggi economici a fronte di variazioni prevedibili, come oscillazioni ordinarie di mercato o incrementi di costo tipici del settore.

(11) F. Fracchia, W. Giulietti, *Aspetti problematici dell'esecuzione nei contratti nel prisma della nuova giurisprudenza sull'accesso civico*, in *Dir. economia*, 2020, 2, 203 ss.

(12) Tar Campania, Napoli, Sez. V, 2 ottobre 2019, n. 4704, in *Foro amm*., II, 2019, 10, 1737.

(13) F. Goisis, P. Pantalone, *op. cit.*, 115.

(14) S.P. Perrino, *La rinegoziazione "coercibile" nel nuovo codice dei contratti pubblici: alla ricerca di una base legale, tra riforme fallite e riforme riuscite*, in *Contratto e impresa*, 2024, 1, 178 ss., spec. 191.

(15) M. Comba, *op. cit.*, 1979.

La valutazione dell'alea normale non può essere generica: deve tener conto sia del tipo contrattuale sia delle circostanze concrete del caso (16). Ad esempio, un aumento dei costi dell'acciaio può essere normale per un appalto di opere metalliche in un periodo di volatilità di quel mercato, ma straordinario in un contesto di stabilità protratta.

La pretesa di rinegoziazione non è automatica: spetta all'appaltatore dimostrare che l'evento è straordinario, imprevedibile e incidente in misura rilevante sull'equilibrio economico del contratto. La buona fede, in questo contesto, si muove su un doppio binario: sul piano procedurale, impone trasparenza, collaborazione e tempestività nelle comunicazioni e nelle proposte; sul piano sostanziale, richiede che entrambe le parti cerchino soluzioni eque, evitando richieste o rifiuti irragionevoli.

Il RUP, quale figura di riferimento dell'amministrazione, è chiamato non solo a ricevere e istruire la richiesta, ma anche a proporre un nuovo assetto contrattuale che contemperi l'interesse pubblico e le esigenze di riequilibrio.

Il parallelismo con l'art. 1467 c.c. è inevitabile: entrambe le discipline condividono requisiti simili, come l'eccezionalità e l'imprevedibilità dell'evento nonché la rilevanza dell'alterazione. La differenza sostanziale sta nell'obiettivo, poiché la regola generale è: nel Codice civile, la possibilità di sciogliere il contratto, salvo offerta della controparte di modificarlo per evitare la risoluzione; nel Codice degli appalti, la conservazione, laddove la risoluzione è una *extrema ratio* incompatibile con la finalità primaria dell'appalto.

Questa diversità riflette un'impostazione di fondo: mentre nei rapporti privati il mantenimento del contratto è un'opzione, negli appalti pubblici è un obiettivo primario dell'ordinamento.

Difatti è la stessa Relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 36/2023 a sottolineare che con l'art. 9 *viene introdotto un rimedio manutentivo del contratto, maggiormente conforme all'interesse dei contraenti – e dell'amministrazione in particolare – in considerazione dell'inadeguatezza della tutela meramente demolitoria apprestata dall'art. 1467 c.c.*

La portata dell'art. 9 del d.lgs. n. 36/2023 è tale da costituire una clausola generale di adattamento contrattuale, capace di assorbire e superare discipline settoriali ed emergenziali via via stratificatesi negli anni (17). D'altronde, la formulazione lessicale del disposto normativo riprende quanto già affermato in giurisprudenza (18).

Questa generalizzazione, però, comporta la necessità di una giurisprudenza capace di distinguere con chiarezza i casi in cui la rinegoziazione venga giustificata da un vero squilibrio eccezionale da quelli in cui sia solo il riflesso di un rischio contrattuale fisiologico. La linea di confine non apparirà sempre netta, e il ruolo interpretativo dei giudici sarà determinante per dare concretezza e uniformità applicativa alla norma.

3. *Il diritto alla rinegoziazione come diritto soggettivo al lume del riparto di giurisdizione*

Il riconoscimento, ad opera del d.lgs. n. 36/2023, di un vero e proprio diritto alla rinegoziazione degli appalti pubblici squilibrati da sopravvenienze straordinarie rappresenta un cambiamento non solo sul piano sostanziale, ma anche – e forse soprattutto – sul piano processuale. L'assetto normativo precedente, fondato sulla centralità del potere discrezionale della stazione appaltante, collocava la posizione dell'affidatario nell'area dell'interesse legittimo. Con il nuovo Codice, invece, la previsione di un obbligo in capo alla pubblica amministrazione di formulare una proposta di modifica contrattuale – beninteso, un obbligo giuridico espresso, non condizionato alla mera opportunità – sposta l'asse verso la titolarità, da parte dell'appaltatore, di un diritto soggettivo perfetto (19).

Questa trasformazione ha conseguenze rilevanti in materia di riparto di giurisdizione, influendo direttamente sulla scelta del giudice deputato a conoscere delle controversie in materia di rinegoziazione.

L'art. 9 del Codice utilizza senza esitazioni l'espressione "diritto alla rinegoziazione", evitando di riferirsi all'esercizio di un potere o alla tutela di un interesse legittimo. Anche l'art. 120, c. 8, conferma questa impostazione, disponendo che, a fronte di un'istanza dell'appaltatore, il RUP "formuli una proposta di nuovo accordo" entro un termine massimo di tre mesi.

Sebbene il dato letterale non sia di per sé dirimente – il legislatore non è sempre rigoroso nella distinzione tra diritto soggettivo e interesse legittimo – esso acquista rilievo se letto in combinazione con la collocazione sistematica della norma: la rinegoziazione viene disciplinata dopo la fase dell'affidamento, in un momento in cui il contratto è già perfezionato e le parti operano, almeno in linea di principio, su un piano di parità.

---

(16) M. Fratini, *Manuale sistematico di diritto civile*, Roma, NeldirittoEditore, 2021, 1502; V. Roppo, Il *contratto*, Milano, Giuffrè, 2011, 953.

(17) In generale: S. Fantini, *Le sopravvenienze nelle concessioni e contratti pubblici di durata nel diritto dell'emergenza*, in *Urb. e appalti*, 2020, 5, 641 ss.; in tema di accordi amministrativi, cfr. S. Grandolini, *L'obbligo di rinegoziazione degli accordi amministrativi. Due modelli a confronto*, in *Dir. economia*, 2022, 1, 343 ss. e F. Goisis, P. Pantalone, *op. cit.*, 123 ss.

(18) Cons. Stato, Sez. V, 29 dicembre 2022, n. 11635, secondo cui: *[G]li istituti volti al riequilibrio del sinallagma contrattuale non assumono affatto come obiettivo l'azzeramento del rischio di impresa, connesso alla sopportazione in capo all'appaltatore dell'alea contrattuale normale riconducibile a sopravvenienze, quali l'oscillazione generale e diffusa dei prezzi, dovendosi fare riferimento non già ad aumenti di costi di fattori della produzione prevedibili – anche dal punto di vista della loro consistenza valoriale – nell'ambito del normale andamento dei mercati relativi, bensì al fatto di aver fornito la prova "rigorosa", non circa il maggior costo sostenuto rispetto a quello ipotizzato in sede di offerta, ma in merito alla sussistenza di eventuali circostanze imprevedibili che abbiano determinato aumenti o diminuzioni nei costi*.

(19) G. De Cesare, *Diritto alla rinegoziazione dell'appalto pubblico e riparto di giurisdizione: problemi sostanziali e processuali*, in <www.amministrativamente.com>, 2024, 3, 1836.

Secondo una consolidata linea interpretativa (20), il discrimine tra giurisdizione amministrativa e ordinaria negli appalti pubblici è rappresentato dal passaggio dalla fase pubblicistica (che si sostanzia nella gara e nell'aggiudicazione), ove sono esercitati poteri autoritativi, alla fase privatistica (che si concretizza nell'esecuzione del contratto), ove le pretese delle parti si plasmano alla stregua di diritti soggettivi.

Questa distinzione non è, tuttavia, priva di eccezioni: vi sono casi in cui la fase esecutiva conserva tratti pubblicistici, specie quando la legge attribuisce all'amministrazione un potere unilaterale incidente direttamente sulla sfera giuridica dell'appaltatore (21).

Il Codice del processo amministrativo – all'art. 133, c. 1, lett. *e* – attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva sulle controversie "relative alle procedure di affidamento", nonché su quelle riguardanti i "provvedimenti applicativi delle clausole di revisione prezzi" previste dalla normativa previgente. Tale previsione era riferita al disposto dell'art. 133, cc. 3 e 4, d.lgs. n. 163/2006, che disciplinava la revisione dei prezzi in chiave pubblicistica, subordinandola a un atto autorizzatorio del RUP (22).

In particolare, l'art. 133, c. 3, d.lgs. n. 163/2006 aveva introdotto un sistema noto come *prezzo chiuso* per la revisione dei prezzi nei contratti di lavori pubblici. Il relativo meccanismo esigeva che i prezzi, al netto del ribasso d'asta, fossero incrementati annualmente di una percentuale stabilita tramite decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti qualora la differenza tra il tasso di inflazione reale e quello programmato nell'anno precedente superasse il 2 per cento. Tuttavia, tale normativa non è stata riproposta nel d.lgs. n. 50/2016, ove è stato invece introdotto un sistema facoltativo di revisione dei prezzi, valido non solo per i lavori, ma anche per i servizi e le forniture; di talché, se nel contratto sono presenti apposite clausole di revisione dei prezzi, le modifiche devono riflettere le variazioni dei prezzi e dei costi standard stabiliti, senza alterare l'essenza del contratto stesso (23).

Oggidì, la corrispondente disciplina si trova nell'art. 60 del d.lgs. n. 36/2023, che regola le clausole di revisione prezzi inserite nei documenti di gara: in tali ipotesi, l'attivazione della revisione comporta l'adozione di un provvedimento amministrativo – *ex* art. 120, c. 13, c.c.p. – presupponendo, quindi, l'esercizio di un potere autoritativo e configurando un interesse legittimo in capo all'appaltatore.

Diversa, seppur correlata, è la rinegoziazione prevista dall'art. 9 del d.lgs. n. 36/2023, che non presuppone l'esercizio di un potere discrezionale, postulando invece l'adempimento di un obbligo legale, da parte della stazione appaltante; laddove il RUP non agisce come titolare di un potere autoritativo, da esercitare nell'interesse pubblico prevalente, ma come contraente tenuto a comportarsi secondo buona fede per ripristinare l'equilibrio contrattuale.

Ne consegue che l'appaltatore ha una posizione di diritto soggettivo; donde, il rapporto che ne scaturisce è regolato da norme di diritto privato, pur nel rispetto dei principi pubblicistici (24). Del resto, a tanto era già addivenuta la giurisprudenza antecedente all'attuale Codice dei contratti pubblici (25).

Una parte della dottrina, tuttavia, sostiene che anche nella rinegoziazione *ex* art. 9, permanga un potere valutativo in capo all'amministrazione, in quanto la norma subordina l'adeguamento alle risorse economiche già stanziate e alla coerenza con la programmazione. In questa prospettiva, il RUP dovrebbe ponderare una pluralità di interessi pubblici e privati, riconducendo così la posizione dell'appaltatore nell'area dell'interesse legittimo (26).

Questa tesi, però, confonde due piani distinti: da un lato, la discrezionalità amministrativa vera e propria, che presuppone l'esercizio di un potere autoritativo; d'altronde, la funzionalizzazione dell'attività privatistica dell'amministrazione al perseguimento di un fine pubblico.

Nel caso dell'art. 9, la stazione appaltante agisce *iure privatorum*, quantunque restando vincolata al perseguimento dell'interesse pubblico (27); ciò non trasforma automaticamente l'obbligo di rinegoziare in un potere discrezionale.

Il testo dell'art. 120, c. 8, parla espressamente di "obbligo" del RUP di formulare una proposta di nuovo accordo. La parola "obbligo" è incompatibile con la configurazione di un potere discrezionale: essa implica piuttosto che, a fronte di determinate condizioni di fatto, la stazione appaltante debba necessariamente attivarsi e formulare una proposta, senza margini di scelta sull'*an* dell'intervento (28).

(20) Cons. Stato, Ad. plen., 30 luglio 2008, n. 9.

(21) M. Mazzamuto, *Contratti pubblici di diritto privato*, in *Dir. economia*, 2022, 2, 82.

(22) M. Zoppolato, A. Comparoni, *Revisione dei prezzi*, in M.A. Sandulli, R. De Nictolis (a cura di), *Trattato dei contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2019, 67 ss.

(23) A. Cianflone, V. Lopilato, *L'appalto di opere pubbliche*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2021, 1969 ss.

(24) C.E. Gallo, *La giurisdizione amministrativa*, in G. Scoca, F.A. Roversi Monaco, G. Morbidelli (diretto da), *Sistema del diritto amministrativo italiano*, Torino, Giappichelli, 2024, 108.

(25) Cons. Stato, Sez. III, 25 marzo 2019, n. 1937.

(26) G.F. Nicodemo, *Il principio della conservazione dell'equilibrio contrattuale negli appalti pubblici*, in *Urb. e appalti*, 2023, 5, 561 ss.

(27) G. Crepaldi, *L'esecuzione del contratto*, in *Autorità e consenso nei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2017, 150; R. Villata, M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, 95.

(28) B. Marchetti, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale nel nuovo Codice dei contratti pubblici: prime osservazioni*, in G. Morbidelli (a cura di), *I principi nel codice dei contratti pubblici*, Firenze, Passigli, 2023, 79; analogamente F. Goisis, P. Pantalone, *op. cit.*, 130.

Da questo punto di vista, l'obbligo alla rinegoziazione si avvicina a un normale obbligo contrattuale di *facere*, il cui inadempimento può dar luogo a responsabilità e involgere rimedi tipici dei rapporti privatistici.

La qualificazione della posizione dell'appaltatore come diritto soggettivo comporta che le controversie relative alla rinegoziazione rientrino nella giurisdizione del giudice ordinario e che l'appaltatore possa agire per l'adempimento o per il risarcimento del danno secondo le regole del diritto civile; vieppiù risultando non esperibili le azioni tipiche del processo amministrativo, come il ricorso avverso il silenzio-inadempimento *ex* art. 31 del Codice del processo amministrativo, siccome sottese all'esercizio di un potere autoritativo.

Simile impostazione rafforza la tutela dell'affidatario, che non è più confinato in una posizione di mera aspettativa subordinata, ma può rivendicare in giudizio, dinanzi al giudice ordinario, l'esecuzione dell'obbligo di rinegoziare.

Tuttavia, in giurisprudenza è stata anche da poco acclarata la giurisdizione amministrativa circa il silenzio inadempimento serbato dal RUP a seguito della proposizione di un'istanza di rinegoziazione allorché la materia dell'afferente contratto sia annoverata tra quelle oggetto, appunto, di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *ex* art. 133, c. 1, lett. *e*, del d.lgs. n. 104/2010 (29).

4. *La situazione nei contratti di concessione*

Nei contratti di appalto il principio del riequilibrio contrattuale, sancito dall'art. 9 del d.lgs. n. 36/2023, richiama espressamente le disposizioni relative alla revisione dei prezzi e alla modifica dei contratti durante la fase esecutiva. Diversamente, per i contratti di concessione, il legislatore ha delineato un regime autonomo, che disciplina in maniera specifica sia le modifiche in corso di esecuzione, sia le ipotesi di revisione. La mancata estensione, da parte del disposto del c. 5, del rinvio alle norme sulla modifica delle concessioni, *ex* art. 189, e sulla loro revisione, *ex* art. 192, potrebbe indurre a ritenere che il concessionario non sia titolare, per legge, di un vero e proprio diritto soggettivo alla rinegoziazione delle condizioni contrattuali (30).

Questa scelta appare motivata dall'esigenza di salvaguardare la particolare rilevanza pubblicistica che caratterizza l'esecuzione delle concessioni; fase nella quale l'amministrazione conserva poteri autoritativi anche dopo l'affidamento.

Tuttavia, le concessioni sono contratti di lunga durata, esposti inevitabilmente a sopravvenienze in grado di alterarne l'equilibrio. Ciò che viene in rilievo, però, non è più l'equilibrio del sinallagma contrattuale – tipico degli appalti – bensì quello economico-finanziario, che si fonda sull'allocazione del rischio operativo in capo al concessionario (31).

Per comprendere la differenza tra riequilibrio negli appalti e riequilibrio nelle concessioni, è necessario soffermarsi sul concetto di "rischio operativo".

Il Codice dei contratti pubblici non fornisce una definizione espressa di "rischio di mercato", mentre individua con maggiore precisione il "rischio operativo", mutuando il concetto dalla direttiva 2014/23/Ue, ma adattandolo al contesto nazionale. Secondo la direttiva, il rischio rappresenta la cifra essenziale della concessione: consiste nella possibilità che l'operatore non riesca a recuperare i costi sostenuti né a remunerare gli investimenti compiuti, proprio a causa dell'incertezza connessa alla gestione del servizio o dell'opera. Nel recepimento italiano, a questa impostazione si è aggiunto un contrappeso importante: la valutazione della sostenibilità e della bancabilità degli investimenti. In altri termini, la serietà dell'operazione non è unicamente un problema dell'imprenditore, ma diventa oggetto di attenzione anche per l'amministrazione concedente, che deve assicurare la continuità e l'efficienza del servizio pubblico.

In tal modo, mentre a livello europeo il rischio è interamente riversato sull'operatore economico, nel diritto interno il legislatore ha scelto di attenuarne la portata, bilanciandolo con la necessità di garantire l'equilibrio economico-finanziario della concessione (32).

Il rischio operativo, nella prospettiva del d.lgs. n. 36/2023, in particolare al disposto dell'art. 177, si configura come esposizione sia sul lato della domanda, tale intendendosi l'incertezza dei ricavi derivanti dall'utenza, sia sul lato dell'offerta, con riferimento alla possibilità di aumento dei costi; questo elemento costituisce il vero tratto distintivo delle concessioni rispetto agli appalti, nei quali la nozione di rischio non compare nella definizione contrattuale, né tantomeno nelle norme relative a revisione e modifiche, *ex* artt. 60 e 120.

Il rischio, dunque, non è un accessorio, ma investe l'elemento che consente di qualificare un rapporto come concessione e non come appalto. In tal senso, occorre allora distinguere tra il "rischio di mercato", che è comune ai contratti commutativi, risultando connesso a fattori generali di incertezza, e il "rischio operativo", tipico delle concessioni, di natura economico-finanziaria, legato alla capacità di coprire costi, rimborsare capitale e remunerare l'investimento.

(29) Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 18 dicembre 2023, n. 3068, in *Urb. e appalti*, 2024, 3, 413 ss., con nota di G. Agati, *Il silenzio-inadempimento in materia di rinegoziazione delle concessioni di pubblici servizi e riparto di giurisdizione*.

(30) F. Liguori, P. La Selva, *Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*, in *Ceridap*, 2023, 2, 52.

(31) F. Goisis, *Il rischio economico quale* proprium *del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico* versus visioni tradizionali, in *Dir. amm.*, 2015, 4, 743-766.

(32) G. Greco, *Le concessioni di lavori e di servizi (dalla Direttiva 2014/23/UE alla parte terza del D.Lgs. n. 50/2016)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 3-4, 517-519.

Il concessionario sopporta, dunque, un rischio più ampio rispetto all'appaltatore (33). Ciò comporta che la sua posizione nei confronti della rinegoziazione non si configuri, di regola, come un diritto soggettivo pieno, bensì come un interesse legittimo, vista la persistenza di poteri pubblicistici in capo all'amministrazione anche durante la fase esecutiva.

Tuttavia, esistono ipotesi nelle quali al concessionario può essere riconosciuto un vero e proprio diritto soggettivo: ciò accade quando – *ex* art. 120 c.c.p. – il contratto contenga clausole *chiare, precise e vincolanti* (ad esempio, clausole di revisione prezzi), tali da limitare o escludere la discrezionalità dell'amministrazione, la quale, in tali casi, deve semplicemente accertare l'esistenza delle condizioni oggettive legittimanti la modifica. Anche in mancanza di clausole espresse, l'art. 189 del Codice consente la modifica delle concessioni, prevedendo un elenco di casi specifici che non comportano nuova gara; tale norma, quindi, offre un ulteriore spazio alla rinegoziazione del rapporto (34).

L'art. 192 del d.lgs. n. 36/2023 disciplina espressamente la revisione dei contratti di concessione quando si verifichino sopravvenienze straordinarie, imprevedibili e indipendenti dalla condotta del concessionario, tali da alterare in maniera significativa l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione. L'equilibrio, definito dall'art. 177, c. 5, del Codice sussiste se i ricavi sono sufficienti a coprire i costi operativi e di investimento nonché a remunerare i capitali di debito, vieppiù rimborsandolo, e di rischio.

Il concetto di equilibrio economico-finanziario è strettamente legato a quello di rischio operativo e rappresenta un presupposto indispensabile per garantire la stabilità del rapporto e la continuità del servizio pubblico.

La revisione può comunque avvenire soltanto dopo un accertamento tecnico delle circostanze che hanno determinato il disequilibrio. Si tratta di un'operazione connotata da forte tecnicità, fondata su regole economiche, più che su scelte discrezionali. La discrezionalità dell'amministrazione interviene in un secondo momento, quando essa deve valutare come contemperare il ripristino dell'equilibrio con l'interesse pubblico: decidere se modificare il contratto o, al contrario, bandire una nuova gara per affidare il servizio.

E comunque l'art. 192 del d.lgs. n. 36/2023 non attribuisce al concessionario un diritto incondizionato alla revisione, bensì appresta a suo favore un diritto ad avviare trattative secondo i principi di buona fede e leale collaborazione (35). Spetterà poi all'amministrazione decidere, in contraddittorio con il concessionario, se accogliere le richieste e con quali modalità. Si tratta, dunque, di un potere-dovere che non elimina la discrezionalità, ma la indirizza verso scelte coerenti con la tutela dell'interesse pubblico e con la continuità del servizio.

Ne emerge un sistema che, pur non equiparando integralmente la posizione del concessionario a quella dell'appaltatore, riduce le distanze tra interesse legittimo e diritto soggettivo (36), offrendo garanzie sempre maggiori alla parte privata, in un'ottica di equilibrio e collaborazione.

5. *L'inerzia della stazione appaltante e i rimedi esperibili: profili sostanziali e processuali*

L'introduzione, ad opera del d.lgs. n. 36/2023, di un vero e proprio obbligo di rinegoziazione a carico della pubblica amministrazione solleva una questione cruciale in ordine alla corretta individuazione dei rimedi a disposizione dell'appaltatore ove la stazione appaltante rimanga inerte oppure rifiuti immotivatamente di avviare il processo di adeguamento contrattuale ovvero ancora si limiti a procrastinare indefinitamente l'avanzamento della proposta di riformulazione.

Il problema non è marginale: se si accoglie la tesi secondo cui la rinegoziazione costituisce un diritto soggettivo perfetto dell'affidatario, l'inerzia della controparte deve potersi tradurre in un'azione effettiva volta a ottenere l'adempimento coattivo o, in subordine, il risarcimento del danno. Diversamente, la norma rimarrebbe priva di effettività, riducendosi a un enunciato programmatico.

L'obbligo di formulare una proposta di rinegoziazione non si configura come un potere discrezionale, ma come un obbligo contrattuale integrato *ex lege* nel sinallagma dell'appalto. L'inerzia del RUP, pertanto, si traduce in un inadempimento, valutabile ai sensi del combinato disposto degli artt. 1218 e 1453 c.c.

Ciò comporta due conseguenze fondamentali a favore dell'affidatario, che: ha diritto di agire per ottenere l'adempimento specifico dell'obbligo (cioè la formulazione di una proposta seria e conforme alla clausola generale di buona fede); e, in caso di persistente rifiuto o impossibilità, può chiedere il risarcimento del danno da mancata rinegoziazione (includendovisi tanto il danno emergente quanto il lucro cessante).

Una delle domande più dibattute è se l'appaltatore possa invocare l'applicazione del disposto dell'art. 2932 c.c. onde conseguire l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo di concludere un contratto, per ottenere una sentenza che tenga luogo della proposta o dell'accordo mancato.

La risposta non è univoca.

---

(33) M. Calcagnile, *Durata delle concessioni di servizi pubblici e regime della gestione*, in *Dir. amm.*, 2020, 3, 594.

(34) C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 931 ss.

(35) M. Giavazzi, *La revisione dei prezzi al tempo delle emergenze*, in *Ceridap*, 2022, 3, 137. Sull'applicazione dei criteri di condotta di collaborazione e buona fede oggi anche nel diritto amministrativo M. Ramajoli, *Diritto amministrativo e clausole generali: un dialogo*, Pisa, Ets, 2021, 61.

(36) Sull'avvicinamento tra interesse legittimo e diritto soggettivo, in direzione della creazione di un *diritto amministrativo paritario*: F. Benvenuti, *Per i diritti dei cittadini. Per un diritto amministrativo paritario*, in Aa.Vv., *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, Padova, Il Mulino, 1975, 807 ss., e in *Riv. giur. del Mezzogiorno*, 2018, 4, 1301 ss.

V'è chi sostiene che l'art. 2932 c.c. sarebbe applicabile perché l'obbligo di rinegoziazione caratterizzerebbe non un mero obbligo di comportamento, ma un obbligo di contrarre, sia pure entro i limiti della buona fede; donde, il giudice, valutata la rilevanza della sopravvenienza e le condizioni oggettive, potrebbe determinare direttamente le nuove condizioni contrattuali, sostituendosi all'inerte amministrazione (37). Al punto di reputare procedibile *un'interpretazione evolutiva della norma sull'esecuzione in forma specifica – soprattutto alla luce del fatto che l'intervento del giudice rappresenta un elemento ineliminabile per conferire effettività all'obbligo di rinegoziare* (38).

Incline la prassi, a cui mente è ben congrua l'applicazione dell'art. 2932 c.c. ove *le variate circostanze attengono ai costi indispensabili ad eseguire la prestazione, l'adattamento del contratto può condursi attraverso una rimodulazione delle modalità attuative della prestazione o mediante una revisione al rialzo dei costi con incremento del prezzo finale in ambito contrattuale e concorsuale* (39).

Ma non manca, neppure, chi la pensa diversamente, partendo dalla considerazione secondo cui l'art. 2932 c.c. si fonda su un accordo già definito nei propri elementi essenziali, mentre nella rinegoziazione mancano proprio quegli elementi che le parti avrebbero dovuto integrare e l'intervento giudiziale diretto sulla nuova struttura del contratto rischierebbe di comprimere eccessivamente la discrezionalità tecnica e gestionale della stazione appaltante. Arrivando ad affermare che *l'art. 2932 si riferisce ad un obbligo a contrarre e non ad un obbligo a trattare, come l'obbligo di rinegoziazione in cui non si prevede l'obbligo di dar vita ad un contratto definitivo avente un certo contenuto* … in seno a un discorso valido *sia per le clausole di rinegoziazione che prevedano il mero obbligo di iniziare la trattativa sia per quelle che dettano criteri sufficientemente specifici e tali da consentire l'emissione di una sentenza costitutiva che esegua in forma specifica l'obbligo di contrarre* … stante l'asserita distinzione netta tra *obbligo a rinegoziare* e *obbligo a contrarre* vero e proprio (40).

Raffinata dottrina tende condivisibilmente a suggerire un'applicabilità selettiva dell'art. 2932 c.c., cioè a valere non per imporre un nuovo contratto completo, ma per obbligare l'amministrazione ad accettare condizioni oggettivamente eque determinate dal giudice, mercé esercizio di poteri di integrazione marginale, secondo criteri standardizzati – come indici Istat, parametri di mercato, ecc. – così da ridurre il margine di discrezionalità (41).

Qualora non sia possibile ottenere l'esecuzione in forma specifica, resta sempre aperta la strada del risarcimento del pregiudizio patito, che può articolarsi: nel danno emergente, quanto ai costi aggiuntivi sostenuti dall'affidatario a cagione della mancata rinegoziazione (ad esempio, per l'acquisto di materiali a prezzo superiore senza adeguamento dei corrispettivi); e nel lucro cessante, per il mancato guadagno conseguente all'impossibilità di eseguire l'appalto alle condizioni originarie o per le perdite subite nel periodo di inerzia dell'amministrazione o, altresì, in via "curriculare" (42), per la rinuncia a nuove opportunità commerciali in virtù dell'impossibilità di liberare risorse dal contratto squilibrato.

L'entità del risarcimento dipenderà dal grado di colpa della stazione appaltante: una condotta dilatoria immotivata sarebbe integrativa di colpa grave, mentre la difficoltà oggettiva di reperire coperture finanziarie potrebbe limitare la responsabilità alla colpa lieve.

Un aspetto particolarmente interessante è il confronto con la disciplina del silenzio-inadempimento *ex* art. 31 c.p.a. Nella materia pubblicistica, l'inerzia dell'amministrazione è sindacabile dal giudice amministrativo attraverso un'azione che mira a ottenere un ordine di provvedere.

Nella rinegoziazione *ex* art. 9 del d.lgs. n. 36/2023, invece, il silenzio è inquadrabile non come mancato esercizio di un potere autoritativo, bensì alla stregua di inadempimento di un obbligo contrattuale. La tutela non è dunque quella amministrativa, ma quella civilistica: l'azione non è diretta a ottenere un ordine di provvedere, ma a conseguire l'adempimento o il risarcimento.

Questa differenza segna il distacco più netto rispetto al passato, in cui la revisione dei prezzi era affidata a un provvedimento unilaterale del RUP e la sua omissione poteva essere contestata davanti al giudice amministrativo.

Sarebbe obiettabile che l'obbligo di rinegoziazione possa entrare in conflitto con i principi di finanza pubblica, in particolare con il vincolo di spesa e con la necessità di rispettare le programmazioni di bilancio. Tuttavia, questa obiezione non regge fino in fondo: da un lato, la stessa norma subordina la rinegoziazione alla disponibilità delle risorse già stanziate, evitando che si generino obblighi di spesa *extra legem*; dall'altro, il rispetto dell'equilibrio contrattuale è funzionale alla corretta esecuzione dell'opera, sicché il mancato adeguamento rischierebbe di generare maggiori oneri

(37) A. Fici, *Il contratto "incompleto"*, Torino, Giappichelli, 2005, 209 ss.

(38) S. Patti, *Obbligo di rinegoziare, tutela in forma specifica e penale giudiziale*, in *Contratti*, 2012, 7, 582.

(39) Relazione tematica dell'Ufficio del Massimario della Corte di cassazione dell'8 luglio 2020, n. 56, *Novità normative sostanziali del diritto "emergenziale" anti-Covid-19*, 27.

(40) S. Landini, *Vincolatività dell'accordo e clausole di rinegoziazione. L'importanza della resilienza delle relazioni contrattuali*, in *Contratto e impresa*, 2016, 1, 179 ss.; cfr. pure: F. Gambino, *Problemi del rinegoziare*, Milano, Giuffrè, 2004, 81. In giurisprudenza, sull'insussistenza dell'obbligo in parola Tar Abruzzo, L'Aquila, Sez. I, 19 marzo 2026, n. 170; *contra*: Tar Lombardia, Milano, Sez. I, 11 novembre 2025, n. 3669.

(41) A. Gentili, *La replica della stipula: riproduzione, rinnovazione, rinegoziazione del contratto*, in *Contratto e impresa*, 2003, 2, 667, spec. 714.

(42) Sul risarcimento del danno cosiddetto "curriculare" nella giurisprudenza amministrativa S. Ingegnatti (a cura di), *I criteri di determinazione del danno nel giudizio amministrativo*, in *Giur. it.*, 2020, 2, 457 ss.

a lungo termine, sotto forma di contenzioso o interruzione dei lavori. Il principio di sostenibilità finanziaria, quindi, non esclude la rinegoziazione, ma ne definisce i limiti operativi, trasformandosi in un parametro di equità più che in un ostacolo (43).

L'emersione di un diritto soggettivo alla rinegoziazione pone il problema della specializzazione del giudice ordinario chiamato a decidere su controversie complesse, che richiedono valutazioni economiche, tecniche e finanziarie di non immediata disponibilità.

Non sarebbe peregrino ipotizzare la creazione di sezioni specializzate in materia di contratti pubblici presso i tribunali ordinari, analoghe a quelle già esistenti per l'impresa. Tale prospettiva potrebbe assicurare uniformità e rapidità di decisione, evitando oscillazioni interpretative che rischiano di svuotare di contenuto il nuovo istituto.

In sintesi, i rimedi contro l'inerzia della stazione appaltante devono essere letti in chiave di effettività: senza una tutela concreta, il diritto alla rinegoziazione rimarrebbe privo di reale forza cogente. L'art. 2932 c.c. rappresenta una possibile soluzione, anche se non priva di limiti applicativi; la tutela risarcitoria costituisce l'alternativa naturale.

In ogni caso, l'obiettivo ultimo è garantire che la buona fede e l'equilibrio contrattuale non restino enunciati astratti, assurgendo invece a principi operativi capaci di orientare la prassi e la giurisprudenza.

6. *Obbligo di trasparenza del RUP e interesse legittimo dei concorrenti esclusi*

Il sistema degli appalti pubblici, sin dalla sua costruzione eurounitaria, è sorretto da un principio cardine: la trasparenza delle procedure. Essa non è solo un'esigenza di pubblicità formale, rappresentando un vero e proprio valore costituzionale ed europeo, strettamente connesso alla tutela della concorrenza, al buon andamento della pubblica amministrazione *ex* art. 97 Cost. e alla libertà di iniziativa economica *ex* art. 41 Cost.

L'art. 120 del c.p.a., al pari delle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023, costituisce l'attuazione di questo principio: la previsione, al disposto del c. 14, dell'obbligo per la stazione appaltante di pubblicare nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea le modifiche contrattuali, nonché l'obbligo per il RUP, al disposto del c. 15, di comunicare tali modifiche all'Anac, non si connotano quali meri adempimenti burocratici, ma integrano strumenti attraverso cui viene assicurata la contendibilità delle commesse.

In altri termini, la trasparenza costituisce il presidio che consente al mercato di funzionare: senza conoscibilità, nessun operatore terzo può verificare se un contratto è stato modificato legittimamente o se, al contrario, ci si trovi dinanzi a un affidamento diretto surrettizio, in violazione delle regole di concorrenza.

Il Responsabile unico del procedimento assume in questa prospettiva un ruolo cruciale. Non è soltanto il funzionario responsabile della regolarità della fase esecutiva, ma un garante della legalità sostanziale dell'azione amministrativa.

Le sue omissioni non si traducono soltanto in una disfunzione interna alla macchina amministrativa, bensì evolvono in una compressione di diritti e interessi dei terzi: per questo l'ordinamento ha previsto – *ex* art. 222, c. 13, d.lgs. n. 36/2023 – sanzioni personali e dirette.

Si potrebbe affermare che il RUP diventa, in senso tecnico, "custode" della trasparenza e della parità di condizioni competitive. La sua inerzia, nel non pubblicare o non comunicare la modifica contrattuale, equivale ad un atto che altera l'assetto concorrenziale del mercato (44).

Pertanto, il ricorso del terzo va inquadrato non come mera controversia esecutiva, ma come giudizio relativo all'affidamento, ricadente – *ex* art. 133, c. 1, lett. *e*, c.p.a. – nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (45) poiché avente un interesse diretto alla nullificazione dell'atto di affidamento diretto della commessa e all'avvio di un'appropriata procedura ad evidenza pubblica (46).

L'impugnazione deve essere rivolta contro il provvedimento implicito di nuova aggiudicazione derivante dalla rinegoziazione e va proposta nel termine decadenziale di sei mesi previsto dall'art. 120, c. 3, c.p.a. Beninteso che, secondo consolidata giurisprudenza, è configurabile il provvedimento amministrativo implicito *a condizione che: a) esista, a monte, una manifestazione espressa di volontà (affidata ad un atto amministrativo formale o anche ad un comportamento a sua volta concludente), da cui possa desumersi l'atto implicito: e ciò in quanto la rilevanza relazionale dei comportamenti amministrativi deve essere apprezzata, in termini necessariamente contestualizzati, nel complessivo quadro dell'azione amministrativa; b) la manifestazione di volontà a monte provenga da un organo amministrativo; c) non sia normativamente imposto il rispetto di una forma solenne, dovendo operare il generale principio di libertà delle forme; d) dal comportamento si desuma in modo non equivoco la volontà provvedimentale, dovendo esistere un*

(43) M. Comba, *op. cit.*, 1983.

(44) Cass. civ., S.U., 31 ottobre 2019, n. 28211.

(45) R. De Nictolis, *Il processo in materia di appalti pubblici*, in *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, Giuffrè, 2023, 2008.

(46) F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Arzano, Dike Giuridica, 2023, 1338; cfr. pure: F.G. Scoca, *L'interesse legittimo*, Torino, Giappichelli, 2017, 230 ss.

collegamento di necessaria implicazione tra atto implicito e atto presupponente; e) che, in ogni caso, emergano e factis gli elementi necessari alla ricostruzione del potere esercitato (47).

Il termine semestrale previsto dal legislatore mira ad assicurare la certezza dei rapporti, evitando che le opere pubbliche rimangano esposte a un contenzioso indefinito. Tuttavia, una lettura rigida della decadenza rischierebbe di entrare in tensione con il principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 Cost. e 47 della Carta di Nizza. Tant'è che qualora dovesse scoprire soltanto dopo sei mesi l'illegittimità della modifica contrattuale, l'operatore economico non sarebbe totalmente scevro di rimedi, in quanto la decadenza semestrale varrebbe a limitare l'azione innanzi al giudice amministrativo, ma non priverebbe l'operatore medesimo della possibilità di rivolgersi al giudice ordinario (48). Decorso, infatti, il menzionato termine semestrale, il giudice ordinario rimane titolare della giurisdizione sul rapporto contrattuale (49) e può essere adito per l'accertamento della nullità del contratto rinegoziato, quando questo sia stato concluso in violazione di norme imperative, nonché per la condanna al risarcimento del danno per perdita di *chances* (50), salva pure – ad opinione di chi scrive – la disapplicazione incidentale del provvedimento implicito di aggiudicazione onde eliminare gli effetti dell'illegittimità. In questo senso, allora, il disposto dell'art. 133, c. 1, lett. *e*, c.p.a., che attribuisce al giudice amministrativo la giurisdizione esclusiva in materia di procedure di affidamento, deve essere interpretato come riferito solo alla fase di evidenza pubblica e non anche alla fase successiva, una volta che il rapporto contrattuale si sia ormai perfezionato.

Il quadro che emerge è quello di una doppia tutela giurisdizionale: preventiva, innanzi al giudice amministrativo, entro i sei mesi; successiva e residuale, innanzi al giudice ordinario, oltre il semestre. In questo modo l'ordinamento bilancia due esigenze contrapposte: da un lato, la stabilità e la celerità dell'azione amministrativa; dall'altro, l'effettività della tutela degli operatori economici, che non possono essere privati del diritto alla concorrenza per effetto di una decadenza troppo rigida.

La giurisdizione si sdoppia, alternando il ruolo del giudice amministrativo e del giudice ordinario, a seconda della posizione soggettiva lesa e del tempo in cui venga azionata la tutela. È questa, forse, una delle dimostrazioni più evidenti di come il diritto amministrativo contemporaneo non conosca più confini rigidi tra pubblico e privato, ma imponga letture sistematiche e bilanciate, sempre orientate al principio di effettività della stessa protezione giurisdizionale.

Addirittura, finanche il terzo non aggiudicatario rinviene tutela ordinamentale, rimanendo facultato a rivolgersi, *ut supra*, al giudice amministrativo ove intenda sollevare contestazioni riguardo all'inosservanza dei requisiti di cui agli artt. 9 e 120 del d.lgs. n. 36/2023, mercé denuncia dell'effettuazione dell'affidamento diretto della commessa pubblica al di fuori delle fattispecie chiaramente indicate dalla legge (51).

E, pertanto, sebbene astrattamente condivisibili, diventerebbero in concreto non accoglibili i rilievi della dottrina che intravede nel disposto dell'art. 120, c. 3, c.p.a. una lesione del diritto di difesa dell'interessato circa l'inizio della decorrenza del termine di impugnativa a prescindere da qualsivoglia forma di notificazione o comunicazione o pubblicazione (52).

7. *Osservazioni conclusive*

L'introduzione, nel d.lgs. n. 36/2023, di un vero e proprio diritto soggettivo alla rinegoziazione dei contratti pubblici segna un momento di svolta nel rapporto tra autonomia contrattuale e disciplina pubblicistica, rompendo con una tradizione caratterizzata da rigidità ed eccessiva formalizzazione della fase esecutiva. L'istituto, così configurato, si pone come meccanismo di equilibrio e adattamento del contratto pubblico, in grado di garantire la continuità delle prestazioni in presenza di sopravvenienze straordinarie e imprevedibili.

L'innovazione normativa si muove lungo più direttrici. Da un lato, riconosce all'affidatario non più un mero interesse legittimo, ma un diritto soggettivo perfetto, tutelabile dinanzi al giudice ordinario, con possibilità di ottenere non solo il risarcimento del danno, ma anche, in determinate condizioni, l'adempimento specifico dell'obbligo di rinegoziazione. Dall'altro, affida al principio di buona fede un ruolo cardine, imponendo a entrambe le parti un comportamento collaborativo e leale, capace di contemperare le esigenze di equilibrio contrattuale con i vincoli di finanza pubblica e la necessaria salvaguardia della concorrenza.

Il mutamento di prospettiva comporta anche ricadute sul piano processuale. La nuova disciplina consolida la giurisdizione ordinaria in materia di rinegoziazione, pur lasciando residui spazi a quella amministrativa quando siano in gioco interessi di terzi, trasparenza delle procedure o provvedimenti impliciti di nuova aggiudicazione. Ne deriva un

(47) Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2019, n. 5822; 24 gennaio 2019, n. 589; Tar Toscana, Sez. II, 12 luglio 2023, n. 701; Tar Lombardia, Milano, Sez. II, 15 marzo 2023, n. 658.

(48) M. Fracanzani, *Il rito in materia di contratti pubblici*, in G.P. Cirillo (a cura di), *Diritto processuale amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2017, 1196 ss.

(49) Cass. civ., S.U., 31 gennaio 2017, n. 2482.

(50) S. Barone, *La tutela giurisdizionale delle* chances *illegittimamente perdute*, Roma, Sapienza Università editrice, 2023, 201.

(51) Cons. Stato, Sez. V, 14 luglio 2003, n. 4167, in *Dir. proc. amm.*, 2004, 4, 1160 ss., con nota di A. Marra, *Rinegoziazione del contratto dopo l'aggiudicazione e riparto di giurisdizione*.

(52) F. Figorilli, *Tratti peculiari del rito speciale in materia di appalti*, in B. Sassani, R. Villata (a cura di), *Il Codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2012, 1030 ss.

sistema articolato e complesso, che tende a superare la tradizionale dicotomia pubblico/privato, orientandosi verso modelli di giurisdizione integrata e bilanciata.

Un terreno particolarmente delicato riguarda i contratti di concessione, dove la centralità del rischio operativo e la persistenza di poteri autoritativi in capo all'amministrazione mantengono in capo al concessionario una posizione più vicina all'interesse legittimo che al diritto soggettivo. In tali casi, il riequilibrio si configura come strumento a tutela non tanto del sinallagma contrattuale, quanto della sostenibilità economico-finanziaria della gestione, con un ruolo centrale della discrezionalità tecnica e delle valutazioni di interesse pubblico da parte della stazione appaltante.

Non meno rilevante è la questione dei rimedi contro l'inerzia della pubblica amministrazione. Se l'obbligo di rinegoziazione è effettivamente un obbligo contrattuale, il mancato rispetto deve potersi tradurre in tutela giurisdizionale piena. Le ipotesi di applicazione dell'art. 2932 c.c. aprono prospettive interessanti, consentendo al giudice di sostituirsi all'amministrazione per determinare condizioni contrattuali eque, sebbene entro margini limitati. Alternativamente, la tutela risarcitoria rimane uno strumento essenziale per garantire effettività al diritto dell'affidatario, anche attraverso il riconoscimento di danno emergente, lucro cessante e pregiudizio curriculare.

La riforma, tuttavia, non elimina del tutto le incertezze applicative. La linea di confine tra sopravvenienze straordinarie e normale alea contrattuale, tra potere valutativo e obbligo vincolato, tra giurisdizione ordinaria e amministrativa, rimane destinata a generare contenzioso e a richiedere un significativo sforzo interpretativo da parte della giurisprudenza.

In conclusione, il nuovo diritto alla rinegoziazione deve essere inteso non come semplice correttivo contingente, bensì come strumento strutturale di governo del contratto pubblico, funzionale a durata, stabilità e adattabilità. La sua efficacia dipenderà dalla capacità delle stazioni appaltanti di applicarlo in modo trasparente e coerente, evitando derive opportunistiche, e dalla prontezza della giurisprudenza nel garantire un'applicazione uniforme e ragionevole. Soltanto così sarà possibile coniugare l'esigenza di continuità e buon andamento della pubblica amministrazione con la tutela della concorrenza e con la certezza dei rapporti contrattuali, realizzando in concreto l'obiettivo del nuovo Codice: un'amministrazione più flessibile, ma al tempo stesso più responsabile e rispettosa dei principi di imparzialità, *par condicio* e trasparenza.

* * *

LA CONDOTTA OMISSIVA *EX* ART. 21, COMMA 2, DECRETO LEGGE N. 76/2020

di *Selene Francesca Lupacchino* (*)

Abstract: Lo scopo del presente contributo è quello di soffermarsi sull'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, comprendendo le ragioni per cui si è addivenuti a tale formulazione, come esso debba interpretarsi alla luce della l. n. 1/2026 e come debba essere interpretata la nozione di inerzia o omissione. Una lettura più o meno ampia comporta una differente espansione del regime di responsabilità. Tale interpretazione non è affatto univoca, al punto che è recente un deferimento della questione alle Sezioni riunite.

The purpose of this paper is to focus on article 21, paragraph 2, of decree-law no. 76/2020, understanding the reasons behind this specific wording, how it should be interpreted in light of law no. 1/2026, and how the concept of inaction or omission should be construed. A broader or narrower interpretation leads to a different expansion of the liability regime. This interpretation is not unequivocal, to the point that the issue was recently referred to the United Chamber.

Sommario: 1. Excursus *normativo*. – 2. *Questioni di diritto intertemporale.* – 3. *La nozione di condotta omissiva.* – 3.1. *L'orientamento più estensivo.* – 3.2. *L'orientamento più restrittivo.* – 3.3. *Le preoccupazioni della Procura generale in merito alle conclusioni tratte dall'orientamento più restrittivo e il deferimento della questione di massima alle Sezioni riunite.* – 3.4. *La casistica alla luce dei predetti orientamenti.*

1. Excursus *normativo*

Come è noto, l'art. 21, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 è intervenuto sull'art. 1, c. 1, l. 14 gennaio 1994, n. 20 inserendo il seguente c. 2: "*limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 luglio 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 194, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*" (1).

Tale riforma ha previsto una consistente limitazione di responsabilità per le fattispecie commissive, al punto che essa è più comunemente nota come riforma dello "*scudo erariale*".

Tale disposizione è stata giustificata con il timore di amministratori e dipendenti di provvedere, per non incorrere in responsabilità erariale (2).

Già in sede di discussione del relativo disegno di legge, le Sezioni riunite della Corte dei conti avevano evidenziato che il timore addotto dal Legislatore fosse vero solo in minima parte, che esso fosse determinato da altri fattori (quali la confusione legislativa, l'inadeguata preparazione professionale, l'insufficienza degli organici) e che l'approvazione di una siffatta previsione avrebbe sottratto al vaglio del giudice un numero ingente di condotte gravemente colpose (incarichi professionali, assenteismo, danno al patrimonio, attività sanitaria, opere pubbliche, debiti fuori bilancio, uso improprio di contributi pubblici), con l'inevitabile venir meno della funzione deterrente ed incremento della "disinvoltura" amministrativa, con probabile interessamento successivo della magistratura amministrativa. Tutto ciò, con conseguente danno alle risorse pubbliche poste a disposizione della collettività (3).

(*) S.F. Lupacchino è magistrato della Corte dei conti.

(1) Come è noto, tale disposizione è intervenuta altresì sulla nozione del dolo, prevedendo al c. 1 che "*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*".

Per un'analisi della riforma intervenuta con il d.l. n. 76/2020, cfr. E. Amante, *La nuova responsabilità amministrativa a seguito del d.l. n. 76/2020*, in *Urb. e appalti*, 2021, 1.

Per un approfondimento più specifico sulla nozione di dolo a fronte di tale riforma, cfr. M.T. D'Urso, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. "Decreto Semplificazioni"), convertito dalla legge n. 120/2020*, in questa *Rivista,* 2021, 2, 21.

(2) Nella Relazione illustrativa al d.l. n. 76/2020 si legge che la limitazione temporanea dell'azione di responsabilità al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni ha il fine di fare "*in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiore rischio di incorrere responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo*".

Nello stesso senso, Legislatura 18 - Dossier n. 275 - Senato della Repubblica.

(3) Audizione della Corte dei conti sul d.d.l. n. 1883 (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante "*Misure urgenti per la semplificazione e innovazione digitale*").

Nonostante ciò, il Legislatore non solo non ha colto la preoccupazione avanzata dalla Corte dei conti (4), ma ha prorogato per diverse volte il termine ultimo di applicazione dello scudo erariale (5) sino all'entrata in vigore della l. 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge Foti) (6).

Come è noto, sul punto è stata sollevata questione di legittimità costituzionale (7), poi ritenuta inammissibile dalla Consulta con sent. n. 132/2024 (8).

2. *Questioni di diritto intertemporale*

Come evidenziato, la norma in esame è rimasta vigente tra il 17 luglio 2020 e il 31 dicembre 2025.

Prima dell'entrata in vigore della l. n. 1/2026, si riteneva pacificamente che l'art. 21 del d.l. n. 76/2020 si applicasse ai fatti accaduti in tale arco temporale.

Altrettanto pacifico era il fatto che essa non si estendesse ai fatti antecedenti, trattandosi di norma avente valore sostanziale e non processuale (9).

Dopo l'entrata in vigore della l. n. 1/2026, il cui art. 6 prevede espressamente che "*le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, la lett. a) si applicano ai procedimenti e giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge*" (e dunque potenzialmente anche a quelli relativi agli accadimenti di tale arco temporale), ci si deve tuttavia chiedere se tale norma travolga o meno la portata dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020. Tale legge, infatti, non detta alcuna regola specifica di transizione dal vecchio al nuovo regime normativo, né tanto meno considera le implicazioni dello *ius superveniens* retroattivo sulla previgente normativa speciale.

(4) La Corte dei conti già in sede di audizione sul d.d.l. n. 1883 suggeriva strumenti diversi per fronteggiare tale asserito timore, tra cui il potenziamento del controllo preventivo di legittimità e dell'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, per "*risolvere il problema dell'incertezza e titubanza che colpiscono i dirigenti pubblici e i 'responsabili unici dei procedimenti', dando loro certezze tempestive sulla correttezza dell'azione amministrativa intrapresa* […]*, che rassicurino anche in prospettiva da eventuali contenziosi (quindi garantendo maggiore speditezza) ma che lascino impregiudicata la perseguibilità giudiziaria*" dei citati casi di responsabilità gravemente colposa.

(5) Tale termine è stato dapprima differito al 31 dicembre 2021 dalla legge di conversione e successivamente differito ulteriormente al 30 giugno 2023 (dall'art. 51, c. 1, lett. h, d.l. n. 77/2021, convertito dalla l. n. 108/2021), al 30 giugno 2024 (dall'art. 1, c. 12-*quinquies,* d.l. n. 44/2023, convertito dalla l. n. 74/2023) e da ultimo al 31 dicembre 2025 (dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 68/2025, convertito dalla l. n. 100/2025).

(6) La l. n. 1/2026, come è noto, pur modificando integralmente il quadro della responsabilità amministrativo contabile, ripristina la concezione *ante* 2020, secondo cui sussiste la responsabilità erariale nel caso di condotta omissiva e commissiva, dolosa o gravemente colposa (seppure con rilevanti restrizioni che non si intende approfondire in questa sede).

(7) Con ord. 18 dicembre 2023, iscritta al n. 19 del registro ordinanze 2024, la Sez. giur. Campania ha evidenziato come l'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 (i) esenti da responsabilità amministrativa i pubblici dipendenti che hanno tenuto una condotta attiva gravemente colposa, così incidendo su un "*punto di equilibrio*" riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale quale "*principio generale*" e deresponsabilizzando l'operato dei pubblici dipendenti, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; (ii) pur essendo finalizzata a consentire la ripresa dell'economia duramente penalizzata dalla pandemia, ricomprenda qualsiasi condotta attiva e non solo quella inerente alla gestione dell'emergenza epidemiologica o in grado di rilanciare il sistema economico, senza neppure distinguere tra attività provvedimentali e materiali e tra condotte causative di danni verso l'amministrazione e verso terzi, in violazione degli artt. 3 e 97 Cost.; (iii) operi una "*discriminazione irragionevole*" tra coloro che hanno la gestione attiva e i compiti "*di predisporre provvedimenti amministrativi*" (che non risponderebbero) e coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza (i quali continuerebbero a rispondere anche per condotte omissive connotate da colpa grave), in violazione dell'art. 3 Cost; (iv) operi una discriminazione tra i lavoratori del settore privato e quelli del settore pubblico (giacché questi ultimi, oltre a godere già di un'esenzione di colpa lieve, sarebbero ora ancora più avvantaggiati, non rispondendo per condotta commissiva gravemente colposa); (v) sottragga alla giurisdizione della Corte dei conti un'ampia area di condotte foriere di danno erariale, in violazione dell'art. 103 Cost; (vi) oltre a svuotare la responsabilità del pubblico dipendente, al contempo impedisca all'amministrazione di ricevere adeguato ristoro nel caso di condotte commissive, in violazione degli artt. 28 e 31 Cost.

(8) Con sent. n. 132/2024, la Corte costituzionale ha evidenziato l'assenza di qualsivoglia violazione di principi costituzionali da parte dell'art. 21, c. 2, d.lgs. n. 76/2020: (i) né del principio del giusto "*punto di equilibrio del sistema*", considerato che la disposizione è frutto dell'esigenza di far fronte alla complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici, alle difficoltà interpretative derivanti da una caotica produzione legislativa, ai costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, al pluralismo sociale e istituzionale, al moltiplicarsi dei rischi provocati dalla realtà umana; (ii) né dei principi di ragionevolezza e buon andamento, considerato che la disposizione matura in un contesto eccezionale, di natura temporanea e con un oggetto delimitato; (iii) né del principio di eguaglianza tra soggetti destinatari della funzione amministrativa e quelli destinatari della funzione di controllo (considerato che anche questi ultimi possono tenere una condotta attiva o omissiva) e tra dipendenti pubblici e dipendenti privati (non trattandosi di categorie omogenee); (iii) né dei principi di cui agli artt. 28 Cost. (concernente esclusivamente la responsabilità del pubblico dipendente verso terzi e non quella amministrativo contabile), 81 Cost. (concernente limiti di politica finanziaria e non scelte compiute nel ben diverso ambito della responsabilità erariale) e 103 Cost. (concernente il mero profilo del riparto di giurisdizione tra giudice contabile ed altri giudici).

Per una lettura critica della sentenza, V. Tenore, "*Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo* "*scudo erariale*" *è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare* "*la fatica dell'amministrare*"*, che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*" in questa *Rivista,* 2024, 4, 195.

(9) *Ex plurimis,* cfr. Corte conti, Sez. I centr. app., 12 ottobre 2020, n. 263, che aggiunge che in ogni caso, anche se si volesse concepire la disposizione in esame come norma avente valore processuale, vigerebbe il principio del "*tempus regit actum*".

Nonostante la recente entrata in vigore della l. n. 1/2026, la questione viene posta non solo in dottrina (10) ma anche in giurisprudenza.

Una prima pronuncia pone l'accento sull'eccezionalità dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 e sulla conseguente necessità di applicazione del principio "*legi speciali per generalem non derogatur*", per giungere alla conclusione che le condotte omissive gravemente colpose rimarrebbero disciplinate dalla normativa speciale previgente, con conseguente non applicazione delle "*rilevanti modificazioni all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in materia di presupposti oggettivi e soggettivi della responsabilità amministrativa e di regole di quantificazione del danno addebitabile, introdotte con la legge Foti*" (11).

Una seconda pronuncia, invece, addiviene ad una opposta conclusione, evidenziando come l'art. 6 della l. n. 1/2024 sia norma di ampia portata, applicabile all'intero regime novellato dell'art. 1, cc. 1 e 2, l. n. 20/1994. Militerebbero, in favore di tale soluzione interpretativa, chiare indicazioni di carattere testuale, oltre che considerazioni di natura logica e sistematica. In primo luogo, la lettera della norma non limita il campo di applicazione della stessa solo ad alcuni istituti: "*è evidente, chiara e inequivocabile, quindi, la finalità perseguita dal Legislatore che, attraverso tale previsione, ha deciso di definire e determinare l'applicazione, in blocco e in toto, dell'intera riforma del suo complesso, senza distinzione alcuna dei relativi tratti di disciplina, come anche emerge dal Dossier di accompagnamento al Disegno di Legge in Senato*".

In secondo luogo, il Legislatore non ha preso in considerazione la possibilità di introdurre una disciplina transitoria e non ha previsto alcuna salvezza dall'applicazione della nuova disciplina: se avesse voluto ciò, avrebbe dovuto espressamente sancire, mediante clausole di salvaguardia, la permanente vigenza delle precedenti ipotesi di esclusione o limitazione della responsabilità (viceversa, la novella normativa è tranciante nel prevedere che tutte le disposizioni del richiamato art. 1, c. 1, lett. a), l. n. 1/2026 debbano trovare applicazione). In terzo luogo, se così non fosse, non si comprenderebbe la ragione per cui il Legislatore nel 2026 abbia sentito l'esigenza di tipizzare l'istituto della colpa grave, senza tuttavia prevedere una distinzione tra condotta attiva o omissiva.

In quarto luogo, anche a prescindere dall'interpretazione letterale della norma, una diversa interpretazione porterebbe ad una pericolosa "*parcellizzazione*" della responsabilità erariale, che finirebbe per rimettere del tutto indebitamente l'individuazione dei presupposti della responsabilità alla lettura del Giudice (egli, volta per volta, "*chiamato a decidere del caso concreto, dovrebbe allora anche porsi, prima di tutto, l'obiettivo di dover previamente valutare la compatibilità delle singole modifiche introdotte - ad es. i casi di limitazione di responsabilità per organi politici, la disciplina sulla prescrizione, i casi di transazione esimente, o, ancora, l'applicazione del potere riduttivo -, con una sorta di non voluto effetto 'creativo' della definizione dei parametri della responsabilità erariale*": ciò con evidente problematicità e incertezza di interpretazione, in aperto contrasto con le raccomandazioni della stessa Corte costituzionale, che richiede una semplificazione della normativa e una puntualizzazione delle regole in materia di deterrenza, effetto certamente non ottenibile "*con una congerie di interpretazioni particolari delle stesse rimesse alla valutazione soggettiva del singolo caso concreto*").

D'altronde, un'interpretazione siffatta non deve sollevare perplessità in termini di tutela delle posizioni dei soggetti che hanno agito sotto la vigenza dello scudo erariale: l'effetto complessivo dell'applicazione della l. n. 1/2026 risulterebbe, infatti, neutra se non più favorevole alla parte (se è vero, infatti, che per le condotte attive sarebbe esclusa la risarcibilità, è altrettanto vero che sono molteplici gli effetti favorevoli previsti dal Legislatore del 2026 – si pensi, ad esempio, all'applicazione necessitata del potere riduttivo o all'applicazione delle regole sulla prescrizione –, "*di guisa che non avrebbe proprio senso discutere e ipotizzare, nel descritto fenomeno di successione di leggi, l'applicazione retroattiva di una disciplina sopravvenuta sfavorevole*"). Pertanto, per siffatte ragioni, la precedente eccezione ad un regime generale deve intendersi oggi tramutata nella stabile previsione di un diverso regime di attribuzione della responsabilità, tale da superare nel suo complesso quanto disposto dal Legislatore nel 2020 (12).

3. *La nozione di condotta omissiva*

Vista l'esistenza di un orientamento che considera l'art. 21 del d.l. n. 76/2020 ancora applicabile ai fatti accaduti tra il 2020-2025, risulta necessario, a questo punto, comprendere quando si possa parlare di condotta omissiva e quando di condotta commissiva. La disposizione in esame, infatti, si limita ad escludere la responsabilità nei casi di inerzia e omissione, senza tuttavia definirle.

Se già prima del d.l. n. 76/2020 si era addivenuti ad una distinzione tra condotta commissiva e condotta omissiva, pur nella irrilevanza delle conseguenze sul piano applicativo della disciplina della responsabilità, per il periodo

(10) L. D'Angelo, L. De Marinis, *L'imperdonabile inerzia: il primato del risultato quale fondamento ma anche limite della nuova (ir)responsabilità erariale*, in *Foro it.,* 2026.

(11) Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 20 aprile 2026, n. 69. Tale orientamento, si osservi, non si limita ad affermare che la legge Foti non travolge la norma dello "scudo erariale" riguardo ai presupposti oggettivi e soggettivi della responsabilità amministrativa (e, dunque, all'esclusione della responsabilità in caso condotta gravemente colposa commissiva), ma giunge alla conclusione che la legge Foti non si applica neppure nella parte relativa alla quantificazione del danno (e, dunque, all'obbligo di applicazione del potere riduttivo del 30% del danno).

(12) Corte conti, Sez. giur. Veneto, 29 aprile 2026, n. 109.

successivo al 2020 risulta di fondamentale importanza delineare il discrimine, considerato che la riconducibilità ad una categoria piuttosto che all'altra determina o meno la responsabilità del soggetto agente (13).

Nel tempo si sono manifestati più orientamenti giurisprudenziali.

3.1. *L'orientamento più estensivo*

L'orientamento più estensivo parte dal presupposto che la condotta omissiva non possa essere identificata con l'assoluta inattività, dal momento che la disposizione in esame esclude dallo scudo erariale sia i casi di inerzia (intesa come totale assenza di condotta, come "*nihil facere*") sia i casi di omissione (inteso come contegno realizzato in violazione di un particolare obbligo, generico o specifico, individuato normativamente o in via amministrativa, ovvero correlato agli inderogabili adempimenti inerenti alla prestazione di servizio). Una diversa interpretazione, pertanto, risulterebbe del tutto irragionevole e comunque sarebbe inconciliabile con la lettera della legge (14).

Da tale punto di partenza, scaturiscono poi diverse letture.

Tra questi, vi è chi pone l'accento sulla tipologia della norma: laddove viene violata una regola di condotta che impone un divieto si ha condotta commissiva; laddove invece viene violata una norma di comando, inteso come dovere di agire o compiere una determinata attività, si ha una condotta omissiva (15).

Vi è, poi, chi si sofferma sul più generico mancato rispetto degli obblighi di vigilanza, verifica e controllo insiti nel ruolo ricoperto: se ci sono precise mansioni lavorative e chiare previsioni normative o elaborate dall'amministrazione per regolamentare il settore, esse vanno rispettate, in quanto costituiscono "*l'essenza stessa dei doveri discendenti* […] *dal rapporto di servizio*", soprattutto laddove assumono una "*particolare pregnanza, in quanto rispondente all'esigenza di attuazione di beni e valori, di rango anche costituzionale (buon andamento* ex *art. 97 Cost.)*". Il mancato rispetto di tali obblighi di vigilanza, verifica e controllo costituisce condotta omissiva: in caso contrario si arriverebbe ad "*annullare e vanificare la portata applicativa della funzione di garanzia prevista a tutela di valori e beni di particolare rilievo*" (16).

Ancora, vi è chi precisa che la violazione di tali obblighi debba essere qualificata come condotta omissiva anche nel caso in cui ciò avvenga in fase di attività endoprocedimentale, se l'omissione ha determinato una situazione tale per cui, senza la medesima, non si sarebbe verificato l'evento dannoso (17).

Vi è, inoltre, chi evidenzia come il Legislatore si sia limitato a disciplinare due diverse ipotesi: quella della condotta commissiva pura (per la quale è prevista un'esclusione di responsabilità) e quella della condotta omissiva pura (per la quale continua a sussistere una responsabilità), ma non quella della condotta mista omissiva-commissiva. In quest'ultimo caso si dovrebbe valutare quale condotta risulti prevalente e, conseguentemente, si dovrebbe disapplicare lo scudo erariale nel caso in cui la condotta omissiva prevalga (18).

Vi è, infine, chi rimarca come non debba applicarsi lo scudo erariale nei casi in cui ci si trovi "*davanti ad una fattispecie a formazione progressiva, ove la prima parte della condotta di tipo causativo ha natura omissiva e la seconda parte, invece, commissiva si pone quale mero effetto del primo segmento omissivo*" (19).

3.2. *L'orientamento più restrittivo*

Accanto al predetto orientamento ve n'è un altro più restrittivo.

Tra questi vi è chi sottolinea la necessità di tenere distinti il piano della natura omissiva della condotta da quello della componente omissiva della colpa: "*la colpa è connotata sempre da componenti omissive, poiché sul piano ontologico essa corrisponde alla mancata adozione di cautele materiali ovvero procedimentali, sotto forma di negligenza, imperizia o imprudenza, necessarie ad evitare l'insorgere dell'evento; ma questo rientra nella struttura dell'elemento soggettivo della colpa e non può essere sovrapposto con la natura commissiva della condotta posta in essere*".

Per tale ragione, il maggiore o minore discostamento dal parametro dell'*homo eiusdem professionis et condicionis* rileverebbe esclusivamente ai fini della maggiore o minore gravità della colpa, ma giammai ai fini della qualificazione della condotta. Tale ragionamento dovrebbe portare ad escludere la condotta omissiva in tutte le procedure di spesa o di gestione di beni (20).

(13) Responsabilità che sussiste nel caso in cui coesistano, in ogni caso, anche gli altri elementi costitutivi dell'antigiuridicità della condotta, dell'elemento soggettivo della colpa grave (o del dolo), del rapporto di servizio, del danno erariale e del nesso causale.

(14) Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, 21 novembre 2023, n. 32.

(15) Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, 21 novembre 2023, n. 32, che evidenzia come tale principio sia stato elaborato dalla giurisprudenza penalista (Cass. pen., Sez. IV, 22 giugno 2009, n. 26020; 22 luglio 2011, n. 29476). Nello stesso senso, Corte conti, Sez. giur. Campania, 20 ottobre 2025, n. 325.

(16) Corte conti, Sez. II centr. app., 1 dicembre 2023, n. 356. Nello stesso senso, Sez. giur. Sardegna, 9 febbraio 2024, n. 32.

(17) Corte conti, Sez. giur. Lazio, 11 luglio 2024, n. 330.

(18) Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 29 dicembre 2023, n. 339. Nello stesso senso, Sez. giur. Piemonte, 19 gennaio 2026, n. 9.

(19) Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 31 dicembre 2025, n. 126.

(20) Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento, 21 giugno 2023, n. 19; 3 aprile 2025, n. 8; 8 aprile 2025, n. 11; 7 gennaio 2026, n. 1; Sez. giur. Sicilia, 7 gennaio 2026, n. 1.

Vi è, inoltre, chi limita la condotta omissiva foriera di responsabilità al solo caso in cui l'agente sia titolare di una posizione di garanzia, che lo obblighi ad attivarsi per scongiurare l'evento cagionato da altri. Tale principio, mutuato dal giudizio penale (ove vige l'art. 40, c. 2, c.p., secondo cui "*non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo*") e ritenuto applicabile in ogni campo del diritto, si applicherebbe anche nel giudizio di responsabilità amministrativo contabile ogniqualvolta all'agente siano affidati compiti di vigilanza su altri soggetti, con conseguente obbligo di intervenire quando risulti necessario a scongiurare eventi dannosi riferibili a condotte altrui, ovvero prescrizioni o decadenze che possano pregiudicare il diritto di credito spettante all'amministrazione. Ciò non varrebbe, al contrario, quando il soggetto abbia comunque concorso materialmente a cagionare l'evento attraverso la propria condotta commissiva (21).

Vi è, ancora, chi sostiene che le omissioni che si riverberano esclusivamente sull'antigiuridicità della condotta, senza tuttavia di per sé cagionare il danno (causato, sotto il profilo fattuale, da una condotta attiva quale ultimo anello della catena causale), non siano sufficienti ad escludere lo scudo erariale (22).

Vi è, infine, chi evidenzia come l'omissione non rilevi nel caso in cui sia inserita in un quadro generale di operosità e non di inerzia colpevole o di disinteresse per le sorti del procedimento. Ciò in quanto non sarebbe corretto dare una lettura atomistica dell'adempimento omesso (23).

3.3. *Le preoccupazioni della Procura generale in merito alle conclusioni tratte dall'orientamento più restrittivo e il deferimento della questione di massima alle Sezioni riunite*

Forte è la preoccupazione della Procura generale a fronte dell'interpretazione più restrittiva di cui al paragrafo precedente: il sistema già indebolito dal Legislatore non può "*tollerare un ulteriore indebolimento (*recte*: il suo sostanziale azzeramento) per interpretazioni giudiziali che abrogano gli unici spazi di imputabilità colposa che il Legislatore del Decreto Semplificazioni aveva riservato per i 'danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente'. Il consolidarsi di una interpretazione che renderebbe a prognosi infausta qualsiasi istruttoria, azione e giudizio sulle fattispecie di responsabilità amministrativa per omissioni consumate su tutto il territorio nazionale nel (quasi) quinquennio 2020-2025 finirebbe non solo per rendere ancora più debole il sistema di tutela delle dell'Erario a presidio degli articoli 97 e 81 della Costituzione, ma, e soprattutto, finirebbe per rendere in radice inutile il presidio della Corte dei conti che comunque il Legislatore ha inteso mantenere su tutto il territorio nazionale per i danni erariali cagionati da omissioni o inerzie funzionali gravemente colpose*".

Partendo da tale preoccupazione si interroga, pertanto, sulla bontà della tesi più restrittiva sopra riportata e manifesta dubbi in merito alle varie argomentazioni addotte.

Riguardo all'argomentazione relativa al fatto che si debba tenere distinto il piano dell'elemento soggettivo (sempre connotato da una componente omissiva) da quello della condotta, la Procura generale evidenzia come il punto non sia quello di discutere sulla mera contrarietà di un atto a una norma giuridica, bensì di dare il giusto rilievo ad un preciso dovere di agire che impone, prima e in vista di una determinata attività poi concretamente posta in essere, il compimento di un atto o l'adozione di un comportamento, configurati come un vero e proprio obbligo di servizio. È evidente, pertanto, che la violazione di tale dovere di agire non possa e non debba passare inosservato.

Riguardo all'argomentazione relativa al fatto che la titolarità di una posizione di garanzia possa essere fatta valere solo per omissione di fatto altrui, la Procura generale ricorda che il principio penalistico che regola il reato omissivo improprio in un contesto di illecito tipizzato non può essere applicato *tout court* nel contesto dell'illecito amministrativo contabile non tipizzato.

Nell'ambito penale esso ha ragione di esistere, in quanto è funzionale ad evitare che tramite la clausola di equivalenza di cui all'art. 40, c. 2, c.p. venga violato il principio di tipicità che regola la responsabilità del reato. Al contrario, nell'ambito contabile tale ragionamento mal si attaglia, considerato che come è noto ivi non vige il principio di tipicità: lo stesso art. 18, c. 2, d.p.r. n. 3/1957 esige che, ai fini della responsabilità amministrativa, i danni siano "*derivanti da violazioni di obblighi di servizio*".

D'altronde, fa notare la Procura generale, una diversa interpretazione farebbe giungere al paradosso di esonerare l'agente da responsabilità per omissione colposa di un obbligo di servizio proprio e di mantenere, invece, la

---

Tale interpretazione riprende evidentemente i principi sanciti dalla Cassazione penale, secondo cui bisognerebbe tenere distinti il piano della natura omissiva del reato da quello della componente omissiva della colpa, che si caratterizzerebbe sempre sul piano ontologico dalla mancata adozione delle cautele necessarie ad evitare l'insorgere dell'evento per negligenza (scarsa cura e superficialità), imperizia (mancanza delle necessarie competenze), impudenza (sventatezza) ovvero mancata osservanza di regole cautelari scritte (Cass. pen., Sez. IV, 6 settembre 2021, n. 32899; 18 febbraio 2014, n. 7597; 20 gennaio 2012, n. 2390).

(21) Corte conti, Sez. giur., Trentino-Alto Adige, Trento, 19 maggio 2023, n. 19; Sez. I centr. app., 8 ottobre 2025, n. 140.

(22) Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 18 novembre 2025, n. 67. Tale principio è stato ripreso anche da Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento, 7 gennaio 2026, n. 1, secondo cui "*mentre tra la condotta commissiva e l'evento – nel nostro caso dannoso – sussiste sempre un nesso causale di tipo naturalistico oggettivamente verificabile (vale a dire un rapporto materiale di causa effetto tra una condotta e l'evento dannoso che ne deriva), tra la condotta omissiva e l'evento non sussiste alcun rapporto causale di questo tipo (secondo il brocardo* ex nihilo nihil fit).

(23) Corte conti, Sez. giur. Toscana, 21 gennaio 2026, n. 6.

responsabilità colposa in capo a un agente "garante" per omesso controllo sulla condotta del primo, in contrasto con i principi di ragionevolezza e uguaglianza *ex* art. 3 Cost.

Riguardo all'argomentazione dell'efficienza causale, la Procura generale evidenzia che tale orientamento non tiene sufficiente conto del fatto che la catena causale è composta sovente e inevitabilmente da una sequenza di condotte attive e omissive. Il fatto che l'ultimo atto di gestione delle risorse (impegno, delibera, affidamento) sia inevitabilmente commissivo non deve, pertanto, far venir meno *sic et sempliciter* la rilevanza della condotta omissiva antecedente, laddove al contrario essa sia pregnante. Anzi, spesso l'atto finale di gestione delle risorse si riduce ad essere un mero atto esecutivo o un atto dovuto con minimi e inesistenti margini di discrezionalità e, in quanto tale, un atto siffatto non può e non deve, solo perché ultimo anello della sequenza causale, neutralizzare quanto di rilevante lo precede.

Per tali ragioni, la Procura generale sottopone d'ufficio alla valutazione delle Sezioni riunite la seguente questione di massima: "*se la limitazione di responsabilità prevista dall'art. 21, comma 2, d.l. n. 76/2020, con l. n. 120/2020 s.m.i. (c.d. scudo erariale) si applichi solo alle condotte commissive o anche alle omissioni dell'adempimento di specifici obblighi di servizio dotate di efficacia causale rispetto al danno, e che nel procedimento precedono la condotta commissiva*" (24).

3.4. *La casistica alla luce dei predetti orientamenti*

La casistica che emerge dall'analisi giurisprudenziale, allo stato, è assai variegata. Nel seguito ne viene riportata una parte, a titolo esemplificativo.

È stata riconosciuta la sussistenza di una condotta omissiva nei casi di mancata definizione a monte degli obiettivi, che ha comportato un'indebita erogazione dell'indennità di risultato (25); di omesso espletamento di una procedura ad evidenza pubblica, che ha comportato un rinnovo illegittimo dell'accordo quadro *ex* art. 54 del d.lgs. n. 50/2016 (26); di omessa allerta da parte di un preposto alla vigilanza presso un ospedale, che, male interpretando una segnalazione acustica relativa al guasto di un frigorifero, non avvisava il competente personale tecnico, con conseguente deperimento dei vaccini ivi contenuti (27); di omessa verifica del perfezionamento di un'obbligazione giuridica prima dell'effettuazione di un bonifico, con conseguente indebito pagamento a soggetto non titolato (28); di omessa valutazione delle offerte tecniche presentate in sede di gara, con conseguente indebita aggiudicazione ad un soggetto che ha presentato un'offerta non in linea con il capitolato (29); di gravi omissioni in fase di progettazione ed esecuzione di lavori pubblici (30); di omessa verifica della possibilità di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato e di omessa indagine di mercato, prima dell'affidamento di un incarico ad un legale (31); di omessa comunicazione al Mef della delibera di incremento delle tariffe Tari, con conseguente inefficacia della stessa e pregiudizio causato dal minore introito (32).

Ad essi si aggiungono i numerosi casi di omessa richiesta della preventiva autorizzazione necessaria ai sensi dell'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001 per l'effettuazione dell'attività extra istituzionale e di omesso riversamento del relativo compenso (33).

Viceversa, è stata negata la qualifica omissiva della condotta nei casi di incremento del compenso originariamente pattuito con un legale per la difesa dell'ente in un giudizio civile, in assenza di alcuna valutazione sulla congruità o meno di tale richiesta (34); di contributo versato per la realizzazione di un murale all'interno dell'ex caseificio sociale nell'ambito di un progetto culturale, in assenza di alcuna valutazione di congruità sul preventivo dell'artista (35); di affidamento dell'attività di valorizzazione della biblioteca comunale ad un soggetto non avente i requisiti indicati nell'avviso esplorativo (36); di conferimento di incarichi *ex* art. 7, cc. 6 e 6-*bis,* d.lgs. n. 165/2021, in assenza dei presupposti ivi indicati (straordinarietà ed eccezionalità della situazione, motivazione, durata limitata, assenza di personale interno, procedura di selezione) (37); di erogazione di incentivi tecnici *ex* art. 113 d.lgs. n. 50/2016, in assenza dei presupposti (38); di affidamento di un servizio ad una società *in house*, in assenza di una valutazione di congruità

(24) Atto di deferimento di questione di diritto e di massima alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale del 29 aprile 2026.

(25) Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 29 dicembre 2023, n. 339.

(26) Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 9 gennaio 2026, n. 9.

(27) Corte conti, Sez. II centr. app., 1 dicembre 2023, n. 356.

(28) Corte conti, Sez. giur. Lazio, 11 luglio 2024, n. 330.

(29) Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, 21 novembre 2023, n. 32.

(30) Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 20 aprile 2026, n. 69.

(31) Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 27 aprile 2026, n. 14.

(32) Corte conti, Sez. giur. Campania, 20 ottobre 2025, n. 325.

(33) *Ex plurimis,* cfr. Corte conti, Sez. giur. Sardegna, 9 febbraio 2024, n. 32; Sez. giur. Sicilia, 17 dicembre 2024, n. 289; Sez. giur. Puglia, 29 novembre 2024, n. 70; Sez. giur. Marche, 25 settembre 20023, n. 60.

(34) Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento, 19 maggio 2023, n. 19.

(35) Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento, 3 aprile 2025, n. 8.

(36) Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 7 gennaio 2026, n. 1.

(37) Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 18 novembre 2025, n. 67.

(38) Corte conti, Sez. II centr. app., 4 marzo 2025, n. 46.

ex art. 192, d.lgs. n. 50/2016 (39); di assunzione di un soggetto in assenza di un valido titolo di studio (40); di decadenza dal diritto a beneficiare di un finanziamento ministeriale, per mancato rispetto del termine perentorio previsto per il caricamento della documentazione attestante l'affidamento dei lavori (41).

Il rischio, come si nota da una semplice lettura di tali fattispecie, è che accogliendo il secondo orientamento si possa arrivare ad una sorta di impunità di amministratori e dipendenti, che trascende dal fine di contenere la presunta paura della firma e legittima qualsivoglia condotta. Si attende ora di comprendere quali valutazioni effettuerà le Sezioni riunite.

* * *

(39) Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento, 7 gennaio 2026, n. 1.

(40) Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Trento, 8 aprile 2025, n. 11.

(41) Corte conti, Sez. giur. Toscana, 21 gennaio 2026, n. 6.

LE C.D. POLITICHE ECONOMICHE PROTEZIONISTICHE E LA RELATIVA LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE: RILIEVI DI DIRITTO COMPARATO

di *Nunzio Mario Tritto* (*)

Abstract: Il contributo esamina la storica sentenza della Corte Suprema degli Stati Uniti del 20 febbraio 2026 (*Learning Resources, Inc. v. Trump*) con la quale è stato dichiarato che l'*International Emergency Economic Powers Act* (Ieepa) del 1977 non autorizza il Presidente ad imporre dazi doganali. La pronuncia si fonda su un'analisi testuale rigorosa dell'Ieepa, sulla prassi legislativa del Congresso in materia e sull'applicazione della c.d. *major questions doctrine*, che esige una chiara autorizzazione congressuale per deleghe di poteri straordinari all'esecutivo. L'articolo ripercorre il quadro costituzionale di riferimento, il percorso giudiziario che ha portato alla decisione, le c.d. *dissenting opinions* nonché gli effetti della sentenza sul sistema dei rapporti tra Congresso e Presidenza negli Stati Uniti, con un'analisi di diritto comparato che prende in considerazione altri ordinamenti (nella specie, quello italiano e quello europeo) e si concentra sulla legittimità costituzionale delle politiche economiche protezionistiche e sui meccanismi attraverso i quali i differenti sistemi giuridici moderni delimitano il potere dei governi di intervenire unilateralmente sui flussi commerciali internazionali.

This article examines the landmark decision of the U.S. Supreme Court of February 20, 2026 (*Learning Resources, Inc. v. Trump*) *declaring that the International Emergency Economic Powers Act* (*Ieepa*) *of 1977 does not authorize the President to impose tariffs. The ruling is based on a rigorous textual analysis by the Ieepa, on the legislative practice of Congress on the subject and on the application of the so-called major questions doctrine, which requires a clear congressional authorization for delegation of extraordinary powers to the executive. The article traces the constitutional framework of reference, the judicial path that led to the decision, the so-called dissenting opinions as well as the effects of the judgment on the system of relations between Congress and the Presidency in the United States, with an analysis of comparative law that takes into consideration other legal systems* (*in this case, the Italian and the European ones*) *and focuses on the constitutional legitimacy of protectionist economic policies and the mechanisms through which the different modern legal systems delimit the power of governments to intervene unilaterally on international trade flows.*

Sommario: 1. *Considerazioni preliminari.* – 2. *Il contesto storico ed economico di riferimento: dalla globalizzazione al neo-protezionismo.* – 3. *La vicenda alla base della decisione.* – 4. *La legislazione emergenziale statunitense e la relativa applicabilità in materia di politica commerciale con l'estero.* – 5. *Il quadro costituzionale di riferimento.* – 6. *I conflitti giurisdizionali che hanno portato alla sentenza della Corte Suprema.* – 7. *Le argomentazioni principali della sentenza e le c.d.* dissenting opinions*.* – 8. *Gli effetti della sentenza.* – 9. *Profili di diritto comparato: l'ordinamento italiano.* – 10. *Profili di diritto comparato: l'ordinamento euro-unitario.* – 11. *Profili di diritto comparato: l'ordinamento internazionale.* – 12. *Politiche protezionistiche e rimedi giurisdizionali.* – 13. *Misure protezionistiche e competenze funzionali.* – 14. *Ulteriori considerazioni.* – 15. *Conclusioni.*

1. *Considerazioni preliminari*

La sentenza emessa dalla Corte Suprema degli Stati Uniti il 20 febbraio 2026 nel caso "*Learning Resources, Inc., et al. v. Trump, President of the United States, et al.*" (1) offre un'occasione unica per riflettere, in chiave comparata, sulla legittimità costituzionale delle politiche economiche protezionistiche (2) e sui meccanismi attraverso i quali i differenti ordinamenti giuridici moderni (3) delimitano il potere dei governi di intervenire unilateralmente sui flussi commerciali internazionali, anche mediante l'imposizione di dazi (4). Si tratta di una questione che, pur declinandosi in forme tecniche assai diverse nei vari sistemi nazionali e sovranazionali di riferimento, è in realtà riconducibile ad un tema unitario, ossia quello del rapporto tra la sovranità economica degli Stati, il principio democratico di legalità nell'imposizione tributaria (5) ed i vincoli che il diritto sovranazionale (6) pone all'azione unilaterale dei governi in materia di commercio con l'estero.

(*) N.M. Tritto è magistrato della Corte dei conti.

(1) In breve: *Learning Resources v. Trump*.

(2) Per una storia delle politiche economiche protezionistiche in Europa: F. Fauri, *Dal liberismo al* "*Protezionismo solidale*"*: La politica commerciale europea dal 1870 al 1914*, in *Studi storici*, Roma, Carocci, 2005, 1, 243-272.

(3) In materia, tra i più recenti, v.: C. Clarke, A. Glogower, *Tariffs and the Taxing Power: Historical Lessons for Major Questions and Nondelegation*, Washington University Law Review, 2025, 103 ss.

(4) Per gli effetti economici delle politiche protezionistiche il contributo più recente è quello di T. den Besten, D.R. Känzig, *The Macroeconomic Effects of Tariffs: Evidence From US Historical Data*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2026.

(5) T. Baskaran, *Taxation and democratization*, in *World Development*, 2014, 287-301.

(6) Con risvolti che possono portare anche a conflitti, come rilevato da J.T. Gathil, *War, commerce, and international law*, in *Oxford University Press*, 2010.

La comparazione tra l'ordinamento statunitense, l'ordinamento italiano ed il sistema giuridico dell'Unione europea non è, in questo contesto, un esercizio accademico fine a sé stesso: in effetti, essa consente di individuare le fondamenta degli ordinamenti democratici contemporanei, di verificare la tenuta dei meccanismi di controllo del potere esecutivo e di misurare la distanza – talvolta sorprendentemente ridotta – tra sistemi che si ispirano, in modi diversi, ai medesimi princìpi fondamentali (7).

Il presente contributo intende sviluppare tale confronto partendo dalla recente vicenda americana, che costituisce il laboratorio più nuovo e visibile della tensione tra protezionismo economico e vincoli costituzionali (8), per poi esaminare come attriti similari si manifestino pure nell'ordinamento italiano (9) e, con tratti del tutto peculiari, nel sistema della politica commerciale comune dell'Unione europea. L'analisi non si limiterà al profilo strettamente formale della competenza a gestire il commercio estero, ma si estenderà ai meccanismi procedurali, ai vincoli sostanziali, ai rimedi giurisdizionali disponibili ed alla dimensione sovranazionale che, in tutti e tre gli ordinamenti considerati, condiziona in modo crescente la libertà d'azione dei governi in materia di politica commerciale internazionale.

2. *Il contesto storico ed economico di riferimento: dalla globalizzazione al neo-protezionismo*

Per comprendere la portata della sentenza della Corte Suprema statunitense ed il suo significato nell'attuale momento storico, è necessario richiamare brevemente il contesto in cui essa si inserisce.

Il sistema economico internazionale del secondo dopoguerra è stato costruito su un progressivo smantellamento delle barriere tariffarie, coordinato attraverso il Gatt (10) prima e l'Organizzazione mondiale del commercio (11) poi, e fondato sul principio della nazione più favorita (12): le condizioni commerciali applicate allo Stato più favorito vengono estese incondizionatamente a tutti i membri dell'accordo. Tale sistema multilaterale ha consentito un'espansione senza precedenti del commercio internazionale e ha contribuito in modo determinante alla crescita economica globale del secondo Novecento; la riduzione progressiva dei dazi doganali è stata uno dei motori fondamentali dello sviluppo di molti Stati e dell'integrazione dei mercati a livello internazionale; tuttavia, il sistema di libero scambio costruito nel secondo dopoguerra ha prodotto, nel corso degli anni, fenomeni di distribuzione asimmetrica dei benefici e dei costi della globalizzazione (13), che hanno alimentato pressioni politiche crescenti in direzione protezionistica (14).

Il progressivo spostamento di interi settori manifatturieri verso Stati aventi minori costi di produzione, la percezione di pratiche commerciali sleali (15) da parte di alcuni grandi attori globali – in particolare la Cina – ed il timore di uno svuotamento della base industriale dei Paesi occidentali (16) hanno creato le condizioni politiche per il ritorno di discorsi e di politiche apertamente protezionistiche. È in questo contesto che si colloca la politica del commercio estero dell'Amministrazione Trump, che ha fatto della rottura con il multilateralismo e della difesa della manifattura americana i cardini della propria agenda economica (17).

Il punto su cui la sentenza della Corte Suprema interviene con forza dirompente non è costituito dunque dalla legittimità del protezionismo come obiettivo della politica economica in sé – questione che attiene al dibattito economico-

(7) V., in tal senso: J. Meeusen, *Comparing Interstate and European Conflict of Laws from a Constitutional Perspective: Can the United States Inspire the European Union?*, in *The American Journal of Comparative Law*, 2019, 3, 637-676.

(8) Per approfondire la questione dei rapporti tra potere legislativo ed esecutivo degli Stati nell'ambito della politica commerciale internazionale ed il relativo impatto con riferimento pure alle istituzioni sovranazionali v., tra i più recenti: N.M. Tritto, *Diritto internazionale pubblico e dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Pro, 2022, 306 ss.

(9) Per una storia del protezionismo in Italia si rimanda a: L. Villari, *Per la storia del protezionismo in Italia. 1: Le prime polemiche sul libero-scambismo*, in *Studi storici*, 1965, 3, 483-500.

(10) Ossia il *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio), firmato il 30 ottobre 1947 a Ginevra da 23 Stati, a cui l'Italia ha aderito il 10 ottobre 1949 firmando il c.d. Protocollo di Annecy, reso esecutivo con l. 5 aprile 1950, n. 295.

(11) Di cui l'Italia è membro fondatore avendo sottoscritto l'Accordo di Marrakech del 15 aprile 1994, ratificato con l. 29 dicembre 1994, n. 747.

(12) Per il funzionamento del meccanismo: K. Pétrov, *Il principio della nazione più favorita e la discriminazione nel commercio internazionale*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 1974.

(13) F. Reviglio, *Globalizzazione ed equità distributiva: il ruolo del mercato e delle scelte politiche*, in *Economia pubblica,* 2009, 3-4, 5-22.

(14) In tal senso V. Panchenko, N. Reznikova, *From protectionism to neo-protectionism: new dimensions of liberal regulation*, in *International Economic Policy*, 2017, 2, 91-111.

(15) V. a riguardo P.S. Nivola, *Regulating unfair trade*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2010.

(16) L. Alexander, J. Eberly, *Investment hollowing out,* in *Imf Economic Review*, 2018, 1, 5-30.

(17) "*Trump's policies focus on reducing dependence on foreign production, they also reduce the ability of US firms to export into a growing world economy. With the US economy accounting for only 16 percent of global GDP in 2020-23 (in international units and in purchasing power parity [PPP] terms) and 25 to 26 percent in 2020-23 at current exchange rates, closing the US economy from access to global markets is particularly damaging. Some of the policies (erosion of Fed independence) significantly reduce the US current account deficit. The outflow of capital from the United States, which depreciates the dollar, improves the competitiveness of US exporters but raises the cost of imported inputs that US production networks rely on. The real exchange rate depreciation and GDP contraction significantly worsen the standard of living of Americans. In sum, while Trump promises to "make the foreigners pay," our analysis shows his policies will end up making Americans pay the most*" (in tal senso W.J. McKibbin, M. Hogan, M. Noland, *The international economic implications of a second Trump presidency*, in *Working Paper, Peterson Institute for International Economics*, 2024, 1-45).

politico ed alla discrezionalità dell'azione di governo – ma il modo con il quale le politiche protezionistiche vengono perseguite sul piano giuridico-istituzionale, ed in particolare se sia compatibile con la struttura costituzionale vigente che il Presidente possa imporre dazi su scala globale, di entità illimitata e per un lasso di tempo indeterminato, sulla base di una (mera) dichiarazione di emergenza nazionale fondata su una legge del 1977. È questa, dunque, la questione della quale la Corte Suprema si è occupata, negando la legittimità del *modus operandi* adottato dall'esecutivo statunitense e le ragioni utilizzate per sostenere tale giudizio costituiscono il punto di partenza della riflessione comparata che ci accinge ad esporre.

3. *La vicenda alla base della decisione*

Come si è accennato, il 20 febbraio 2026 la Corte Suprema degli Stati Uniti ha emesso una pronuncia destinata a segnare profondamente il diritto pubblico americano e gli equilibri tra potere legislativo ed esecutivo in materia di commercio internazionale (18).

Con la sentenza *Learning Resources v. Trump*, la Corte ha infatti stabilito, con una maggioranza di sei giudici contro tre, che l'*International Emergency Economic Powers Act* (Ieepa) del 1977 non autorizza il Presidente degli Stati Uniti ad imporre dazi doganali (19).

La decisione, redatta dal Presidente della Corte John Roberts, costituisce un punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale americana (20), in quanto interviene su una delle questioni più dibattute dell'ordinamento statunitense degli ultimi anni ossia quella relativa ai limiti della delega di poteri legislativi in favore dell'esecutivo (21). La risposta data della Corte Suprema al quesito di cui si è detto appare netta e la relativa portata travalica i confini del singolo contenzioso, investendo l'intera architettura del diritto commerciale internazionale statunitense (22) (e non solo).

La pronuncia si inserisce in un momento di grande tensione politica, sociale ed istituzionale per l'ordinamento americano. Il Presidente Trump (23), rieletto nell'autunno del 2024 ed insediatosi nel gennaio del 2025, in effetti aveva fatto della c.d. politica tariffaria uno dei pilastri della propria azione di governo, imponendo dazi su scala globale con strumenti normativi di carattere emergenziale, senza passare attraverso le procedure ordinarie di delega legislativa da parte del Congresso.

In effetti, subito dopo il suo insediamento il Presidente Trump aveva identificato due distinte minacce di carattere internazionale che, a suo avviso, imponevano un intervento immediato per il tramite dell'utilizzo dello strumento dei dazi doganali. La prima era rappresentata dall'afflusso di droga (24) proveniente dal Canada, dal Messico e dalla Cina; la seconda era costituita dal disavanzo commerciale che affliggeva l'economia americana (25). Con una serie di ordini esecutivi emanati nei primi mesi del 2025, il Presidente aveva dichiarato lo stato di emergenza nazionale in relazione ad entrambe le minacce ed aveva invocato la propria autorità per adottare le misure ritenute necessarie ai sensi dell'Ieepa.

Per quanto riguarda i dazi collegati al traffico di droga, il Presidente aveva imposto un'aliquota del 25 per cento sulla maggior parte delle importazioni canadesi e messicane e del 10 per cento sulla maggior parte delle importazioni cinesi (26). Per quanto riguarda invece i c.d. dazi reciproci legati al disavanzo commerciale, il Presidente aveva stabilito una tariffa minima del 10 per cento sulle importazioni da tutti i *partner* commerciali, con aliquote considerevolmente più elevate per decine di Stati. A questi interventi ne erano seguiti altri, con successive modifiche in aumento ed in diminuzione della misura percentuale dei dazi: il tasso applicato ai prodotti cinesi, ad esempio, era stato portato dapprima al 20 per cento, poi al 34 per cento, poi all'84 per cento, poi al 125 per cento, fino a raggiungere un'aliquota effettiva complessiva del 145 per cento sulla maggior parte delle merci cinesi. Lo stesso Governo americano, nelle proprie difese dinanzi alla Corte Suprema, aveva evocato proiezioni secondo le quali i dazi avrebbero ridotto il debito

(18) La compatibilità tra politiche di stampo protezionistico e la relativa legittimità costituzionale ha costituito oggetto di analisi sin da epoche remote, come dimostrato dal contributo di A.P. Winston, *The Tariff and the Constitution*, in *Journal of Political Economy*, 1896, 1, 40-70.

(19) Per un sintetico inquadramento del sistema di riferimento si rimanda a: N.M. Tritto, *Brevi riflessioni sul sistema di contabilità pubblica statunitense, anche alla luce della recente crisi economica determinata dalla pandemia da Covid-19,* in questa *Rivista*, 2020, 1, 37.

(20) Data la rilevanza della decisione, i commenti relativi alla sentenza sono così tanti da risultare impossibile una – sia pur parziale – elencazione dei medesimi.

(21) La questione, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, è ampiamente trattata da: N.M. Tritto, *Diritto costituzionale e amministrativo,* Roma, Edizioni Pro, 2022, 91 ss.

(22) V. a riguardo le precedenti note nn. 18 e 19.

(23) Per gli aspetti generali relativi alla figura del Presidente nell'ordinamento statunitense si rimanda a: N.M. Tritto, *Le immunità dei Capi di Stato: il caso statunitense e quello italiano a confronto,* in *Riv. pen.*, 2024, 9, 887.

(24) G. Sunshine, *Emergency declarations for public health issues: Expanding our definition of emergency*, in *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 2019, 2, 95-99.

(25) Sul tema si rimanda a: N.M. Tritto, *Perché è necessario evitare una nuova crisi dei debiti sovrani,* in <www.tpi.it>, 19 luglio 2023.

(26) V. a riguardo: <https://www.whitecase.com/insight-alert/president-trump-imposes-25-tariffs-canada-and-mexico-and-10-tariffs-china>.

pubblico nazionale di 4 mila miliardi di dollari (27) e che gli accordi internazionali raggiunti grazie alla nuova politica protezionistica sarebbero potuti valere 15 mila miliardi di dollari in totale (28).

L'entità e la velocità di questi interventi, del resto, non avevano precedenti nella storia americana del secondo dopoguerra. La capacità del Presidente di modificare le aliquote dei dazi con semplici ordini esecutivi, senza alcun limite di entità o di durata, senza procedure di controllo e sulla base di una dichiarazione relativa allo stato di emergenza nazionale la cui revisione giudiziaria veniva fortemente contestata dalla stessa Amministrazione, aveva suscitato immediate reazioni politiche e giudiziarie. Era in questo contesto che piccole imprese, Stati federati (29) ed importatori avevano deciso di presentare vari ricorsi (30), dando avvio al percorso che ha in seguito portato alla pronuncia di cui si discute.

Il conflitto tra le aspirazioni di autonomia dell'esecutivo ed i vincoli posti dalla Costituzione federale statunitense in materia tributaria e doganale ha così coinvolto la massima istituzione giudiziaria americana, con esiti che ridisegnano le frontiere del potere presidenziale in un settore di primaria importanza economica e geopolitica (31).

4. *La legislazione emergenziale statunitense e la relativa applicabilità in materia di politica commerciale con l'estero*

L'*International Emergency Economic Powers Act* (Ieepa) è stato approvato dal Congresso statunitense nel 1977 ed è entrato in vigore con la firma del Presidente Carter il 28 dicembre del medesimo anno. La legge nasce come risposta alle preoccupazioni del potere legislativo circa l'uso sempre più disinvolto del *Trading with the Enemy Act* (Twea) del 1917, che accordava al Presidente poteri economici emergenziali originariamente pensati per situazioni di guerra (32), ma che in seguito l'esecutivo aveva utilizzato anche in tempi di pace (33). L'Ieepa si propone effettivamente di offrire uno strumento più circoscritto e bilanciato: il Presidente può invocare i poteri previsti dalla legge solo quando abbia identificato una minaccia straordinaria alla sicurezza nazionale, alla politica estera o all'economia degli Stati Uniti (34), originantesi principalmente dall'esterno, e soltanto dopo aver dichiarato lo stato di emergenza nazionale ai sensi del *National Emergencies Act* (Nea) (35).

Il nucleo operativo della legge è contenuto nella sezione n. 1702(a)(1)(B), che elenca le azioni che il Presidente può intraprendere per far fronte alla minaccia, ossia: "*investigate, block during the pendency of an investigation, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition, holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, importation or exportation of, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States*".

Tale elencazione, ampia ma pur sempre limitata, è il punto su cui si è concentrata l'analisi della Corte Suprema americana. Il Governo aveva sostenuto che le parole "*regolare*" e "*importazione*" attribuissero al Presidente il potere autonomo di imporre dazi sulle importazioni da qualsiasi Stato e su qualsiasi prodotto, imponendo aliquote la cui quantificazione era lasciata alla mera volontà del Presidente stesso, per una durata di tempo altresì discrezionale.

Del resto, l'Ieepa era stato invocato in passato per scopi assai diversi: ad esempio, il blocco di beni appartenenti a Stati ostili, il divieto di transazioni con soggetti legati al terrorismo, il congelamento di *asset* in situazioni di crisi diplomatiche (36). Nessun Presidente, tuttavia, aveva mai fatto ricorso all'Ieepa per imporre dazi doganali, fino all'iniziativa dell'Amministrazione Trump.

(27) Sul tema del debito pubblico statale americano si rimanda a: N.M. Tritto, *Limitazioni normative alla crescita del debito pubblico: esperienze storiche ed evidenze empiriche,* in questa Rivista, 2023, 2, 39.

(28) V. a riguardo: <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2026/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-imposes-a-temporary-import-duty-to-address-fundamental-international-payment-problems/>.

(29) V. a riguardo la successiva nota n. 42.

(30) Troppo numerosi per essere indicati tutti in modo completo.

(31) Per una storia dell'evoluzione dei rapporti a livello internazionale si rimanda a: N.M. Tritto, *Storia delle relazioni internazionali a partire dal Congresso di Vienna,* Roma, 2022.

(32) In effetti la norma venne adottata durante le temperie del primo conflitto mondiale.

(33) In numerose occasioni, come si vedrà in seguito.

(34) In effetti, i presupposti dell'applicazione della normativa sono i seguenti: "*(a)Any authority granted to the President by section 1702 of this title may be exercised to deal with any unusual and extraordinary threat, which has its source in whole or substantial part outside the United States, to the national security, foreign policy, or economy of the United States, if the President declares a national emergency with respect to such threat. (b)The authorities granted to the President by section 1702 of this title may only be exercised to deal with an unusual and extraordinary threat with respect to which a national emergency has been declared for purposes of this chapter and may not be exercised for any other purpose. Any exercise of such authorities to deal with any new threat shall be based on a new declaration of national emergency which must be with respect to such threat*".

(35) Pub. L. 94-412, 90 Stat. 1255, del 14 settembre 1976, 50 U.S.C., parr. 1601-1651.

(36) Per un esame di istituti similari sia nell'ambito del diritto amministrativo che penale italiano v. rispettivamente: N.M. Tritto, *Manuale superiore di diritto amministrativo,* Roma, Edizioni Pro, 2024; Id., *Manuale superiore di diritto penale-Nuova edizione, ivi*, 2026.

5. *Il quadro costituzionale di riferimento*

Per comprendere appieno la portata della sentenza in esame, è indispensabile inquadrarla nel sistema costituzionale americano.

L'articolo I, sezione n. 8, della Costituzione degli Stati Uniti (37) attribuisce al Congresso il potere di "*imporre e riscuotere imposte, dazi, tributi e accise*". Si tratta del primo e più importante dei poteri elencati nella sezione n. 8: non è casuale che i Padri fondatori lo abbiano posto in apertura, a testimonianza del ruolo centrale che esso rivestiva nella Costruzione del nuovo ordinamento. Come ricordato dal Presidente della Corte Roberts nella motivazione della sentenza in esame, Alexander Hamilton descrisse questo potere come il più importante tra quelli conferiti allo Stato (38), e James Madison sottolineò che solo il Congresso aveva "*la possibilità di mettere le mani nelle tasche dei cittadini*" (39).

La Corte Suprema ha riconosciuto in più occasioni che il potere di imporre tariffe doganali rientra "*chiaramente nel potere fiscale*", richiamando la propria risalente giurisprudenza a partire dal caso *Gibbons v. Ogden* (40) del 1824. Una tariffa doganale è, per definizione, una tassa imposta sulle merci importate, e come tale rientra pienamente nella prerogativa costituzionale del ramo legislativo. I Padri fondatori avevano volutamente escluso l'esecutivo da qualsiasi partecipazione a questo potere: la Costituzione americana impone infatti che tutti i disegni di legge in materia di entrate abbiano origine presso la Camera dei Rappresentanti, garantendo così il massimo controllo democratico sulle scelte di prelievo tributario. Il principio del "*no taxation without representation*" (41), che aveva animato la Rivoluzione americana, trovava nella Costituzione una formulazione istituzionale precisa e rigorosa, incompatibile con la concentrazione del potere tariffario in capo all'esecutivo.

Pertanto, come pure lo stesso Governo americano aveva dovuto riconoscere dinanzi alla Corte, il Presidente non gode di alcun potere di imporre dazi in tempo di pace. Non potendo far valere alcuna prerogativa costituzionale propria,

---

(37) Il testo completo dell'articolo è il seguente: "*The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States;*

To borrow Money on the credit of the United States;

To regulate Commerce with foreign Nations, and among the several States, and with the Indian Tribes;

To establish an uniform Rule of Naturalization, and uniform Laws on the subject of Bankruptcies throughout the United States;

To coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin, and fix the Standard of Weights and Measures;

To provide for the Punishment of counterfeiting the Securities and current Coin of the United States;

To establish Post Offices and post Roads;

To promote the Progress of Science and useful Arts, by securing for limited Times to Authors and Inventors the exclusive Right to their respective Writings and Discoveries;

To constitute Tribunals inferior to the supreme Court;

To define and punish Piracies and Felonies committed on the high Seas, and Offences against the Law of Nations;

To declare War, grant Letters of Marque and Reprisal, and make Rules concerning Captures on Land and Water;

To raise and support Armies, but no Appropriation of Money to that Use shall be for a longer Term than two Years;

To provide and maintain a Navy;

To make Rules for the Government and Regulation of the land and naval Forces;

To provide for calling forth the Militia to execute the Laws of the Union, suppress Insurrections and repel Invasions;

To provide for organizing, arming, and disciplining, the Militia, and for governing such Part of them as may be employed in the Service of the United States, reserving to the States respectively, the Appointment of the Officers, and the Authority of training the Militia according to the discipline prescribed by Congress;

To exercise exclusive Legislation in all Cases whatsoever, over such District (not exceeding ten Miles square) as may, by Cession of particular States, and the Acceptance of Congress, become the Seat of the Government of the United States, and to exercise like Authority over all Places purchased by the Consent of the Legislature of the State in which the Same shall be, for the Erection of Forts, Magazines, Arsenals, dock-Yards, and other needful Buildings; and

To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof".

(38) "*The power to tax was*", *Alexander Hamilton explained,* "*the most important of the authorities proposed to be conferred upon the Union.*" *The Federalist No. 33, pp. 202–203 (C. Rossiter ed. 1961). It is both a* "*power to destroy,*" *McCulloch v. Maryland, 4 Wheat. 316, 431 (1819), and a power* "*necessary to the existence and prosperity of a nation*"*— "the one great power upon which the whole national fabric is based.*" *Nicol v. Ames, 173 U.S. 509, 515 (1899)*".

(39) "*Recognizing the taxing power's unique importance, and having just fought a revolution motivated in large part by* "*taxation without representation,*" *the Framers gave Congress* "*alone* […]. *access to the pockets of the people.*" *The Federalist No. 48, at 310 (J. Madison); see also Declaration of Independence. 19. They required* "*All Bills for raising Revenue [to] originate in the House of Representatives.*" *U. S. Const., Art. I, §7, cl. 1. And in doing so, they ensured that only the House could* "*propose the supplies requisite for the support of government,*" *thereby reducing* "*all the overgrown prerogatives of the other branches.*" *The Federalist No. 58, at 359 (J. Madison). They did not vest any part of the taxing power in the Executive Branch. See Nicol, 173 U. S., at 515* ("*[T]he whole power of taxation rests with Congress*")".

(40) 22 U.S. 1 (1824): *The New York law is invalid because the Commerce Clause of the Constitution designates power to Congress to regulate interstate commerce, and the broad definition of commerce includes navigation*.

(41) Per riferimenti al principio anche nell'ordinamento italiano si rinvia a: N.M. Tritto, *Manuale superiore di diritto tributario,* Roma, Edizioni Pro, 2024.

l'Amministrazione Trump aveva quindi fondato la propria difesa esclusivamente sull'Ieepa, sostenendo che quella legge costituisse la necessaria copertura legislativa agli atti del Presidente.

Il nodo della controversia era dunque interamente di carattere interpretativo e riguardava la sostanza dei poteri realmente trasferiti dal Congresso al Presidente con l'Ieepa nel 1977.

6. *I conflitti giurisdizionali che hanno portato alla sentenza della Corte Suprema*

La pronuncia della Corte Suprema trova origine in due contenziosi: il primo aveva avuto inizio dinanzi ad un tribunale del Distretto di Columbia, investito del caso da due piccole imprese – i ricorrenti "*Learning Resources*" – che avevano impugnato tanto i dazi legati al traffico di droga quanto quelli c.d. reciproci. Il Governo aveva chiesto il trasferimento della causa alla Corte del commercio internazionale (Cit, *Court of International Trade*), competente in via esclusiva per le controversie in materia doganale, ma il tribunale distrettuale aveva negato il trasferimento ed aveva concesso una sospensiva, concludendo che l'Ieepa non attribuisse al Presidente il potere di imporre dazi. Il secondo filone aveva invece avuto origine proprio dinanzi alla Cit, adita dai ricorrenti "*V.O.S. Selections*" – cinque piccole imprese e dodici Stati federali (42) – che avevano esperito un'azione separata. La Cit aveva accolto la domanda pronunciandosi in via sommaria ed in favore dei ricorrenti; il *Federal Circuit* in sede d'appello aveva confermato la decisione nella parte sostanziale, ritenendo che il potere di "*regolare l'importazione*" contenuto nell'Ieepa non autorizzasse i dazi contestati, in quanto "*privi di limiti quanto ad ambito, entità e durata*". Il Governo federale aveva presentato ricorso avverso tali decisioni, con la Corte Suprema che aveva riunito i due procedimenti e li aveva trattati in un'unica udienza svoltasi il 5 novembre 2025, con la decisione finale poi depositata il 20 febbraio 2026.

7. *Le argomentazioni principali della sentenza e le c.d. dissenting opinions*

Come si è già accennato *supra*, la sentenza del 20 febbraio 2026 ha visto sei giudici pronunciarsi contro la validità dei dazi presidenziali e tre giudici dissentire, ma tutte le opinioni espresse dal collegio giudicante meritano una separata analisi perché riflettono tensioni all'interno della Corte stessa (43). Il Presidente del Collegio Roberts ha redatto le parti I, II-A-1 e II-B della sentenza, condivise da sei giudici (ossia Sotomayor, Kagan, Gorsuch, Barrett e Jackson). Per le parti II-A-2 e III, più specificamente dedicate alla c.d. *major questions doctrine* (44), Roberts ha invece raccolto solo il consenso dei giudici Gorsuch e Barrett, con la conseguenza che quelle parti della sentenza non vincolano la Corte come precedente in quanto esse sono prive del sostegno della maggioranza dei giudici (45). I giudici Kagan, Sotomayor e Jackson, infatti, hanno concordato sulle conclusioni del Presidente ma hanno ritenuto che la Corte non avesse bisogno di fare ricorso alla c.d. *major questions doctrine*, essendo la soluzione del caso pienamente raggiungibile attraverso gli ordinari strumenti di interpretazione letterale (46). Il giudice Jackson ha aggiunto che avrebbe voluto fare riferimento anche alla storia legislativa – in particolare ai lavori preparatori della Camera e del Senato sull'Ieepa e sul Twea – per corroborare la conclusione che il Congresso non avesse inteso attribuire all'esecutivo il potere di imporre dazi. I giudici Thomas e Alito, invece, si sono associati alla c.d. *dissenting opinion* del giudice Kavanaugh, che ha difeso la posizione del Governo federale con argomenti letterali, storici e sistematici che verranno esaminati più avanti.

Il nucleo principale della motivazione del Presidente Roberts è costruito attorno ad un'analisi del testo dell'Ieepa e della sua relazione con il più ampio sistema della distribuzione dei poteri all'interno della Costituzione americana. La Corte prende le mosse da un'osservazione che a prima vista potrebbe apparire banale ma che si rivela decisiva: nella lunga elencazione dei poteri conferiti al Presidente dall'Ieepa non compare mai la parola "*dazi*" (47). Tale assenza si appalesa vieppiù sintomatica: in effetti, ogni volta che il Congresso ha inteso conferire all'esecutivo il potere di imporre dazi, lo ha fatto in modo esplicito e con parole non equivoche, come dimostrato da numerosi altri provvedimenti legislativi approvati nel corso degli anni.

(42) Ossia: Arizona, Colorado, Connecticut, Delaware, Illinois, Maine, Minnesota, Nevada, New Mexico, New York, Oregon e Vermont.

(43) Per gli aspetti relativi alle questioni connesse alla c.d. infallibilità della Corte Suprema statunitense si rimanda al sintetico: N.M. Tritto, *The video ref's view of US Supreme Court infallibility,* in *Financial Times*, 12 marzo 2024 laddove si legge che: "*The US Supreme Court is criticised for playing such a central role in US politics. But to recall Robert H Jackson, chief US prosecutor at Nuremberg and associate justice of the US Supreme Court from 1941 to 1954: "We are not final because we are infallible, but we are infallible only because we are final*".

(44) Per una sintetica disamina della c.d. *major questions doctrine* v.: D.T. Deacon, L.M. Litman, *The new major questions doctrine*, in *Virginia Law Review*, 2023, 5, 1009-1094.

(45) Per il funzionamento delle decisioni della Corte Suprema americana e del relativo valore come precedente, v., tra i tanti: B. Schwartz, *Decision: How the Supreme Court Decides Cases*, Oxford University Press, 1997.

(46) Per i criteri di interpretazione nell'ordinamento italiano: N.M. Tritto, *Manuale superiore di diritto civile-Nuova edizione,* Roma, Edizioni Pro, 2026, 16 ss.

(47) In effetti, i poteri spettanti al Presidente sono i seguenti: "*investigate, block during the pendency of an investigation, regulate, direct and compel, nullify, void, prevent or prohibit, any acquisition, holding, withholding, use, transfer, withdrawal, transportation, importation or exportation of, or dealing in, or exercising any right, power, or privilege with respect to, or transactions involving, any property in which any foreign country or a national thereof has any interest by any person, or with respect to any property, subject to the jurisdiction of the United States*".

Il Governo federale aveva tentato di colmare tale vuoto attraverso un'interpretazione espansiva del verbo "*regolare*" sostenendo che il potere di "*regolare l'importazione*" includesse necessariamente il potere di imporre dazi quali necessari strumenti di regolamentazione del commercio internazionale. La Corte ha respinto tale lettura con argomentazioni di natura differente, convergenti tuttavia verso un'unica conclusione. In primo luogo, infatti, il termine "*regolare*", nella sua accezione ordinaria, significa "*fissare, stabilire o controllare; adeguare con regole, metodi o modalità consolidate; dirigere mediante regole o restrizioni; assoggettare a princìpi o leggi regolatrici*". Tale definizione, per quanto ampia, non include tradizionalmente il potere di tassare: la legislazione degli Stati Uniti è ricca di norme che attribuiscono all'esecutivo il potere di "*regolare*" un settore o un'attività, tuttavia, neppure il Governo federale nelle proprie difese è stato in grado di individuare alcuna legge che contenesse anche il potere di imporre tasse. Del resto, l'Amministrazione Trump ha ammesso, ad esempio, che la *Securities and Exchange Commission* non possa tassare le operazioni in titoli, nonostante sia espressamente autorizzata a "*regolare il commercio di valori mobiliari*" (48). In secondo luogo, la Corte ha osservato che la logica stessa della struttura dell'Ieepa depone contro l'interpretazione governativa. I vari verbi elencati nella sezione n. 1702(a)(1)(B) (49) descrivono una serie di azioni che il Presidente può compiere per sanzionare soggetti stranieri o controllare gli operatori nazionali impegnati nel commercio estero: bloccare importazioni, vietare transazioni, annullare trasferimenti, ecc. Nessuna di queste azioni, tuttavia, implica la riscossione di entrate a favore dell'erario, che è invece la caratteristica distintiva e definitoria dei dazi in quanto tributi. I dazi, ha precisato la Corte, operano infatti direttamente sugli importatori nazionali al fine di raccogliere gettito, e rappresentano "*chiaramente una branca del potere fiscale*". In terzo luogo, la Corte ha evidenziato che una lettura dell'Ieepa che includesse il potere di "*regolare l'esportazione*" come comprensivo del potere di tassarla avrebbe determinato l'incostituzionalità della legge stessa, poiché l'articolo I, Sezione n. 9 della Costituzione vieta espressamente al Congresso di imporre tasse sulle esportazioni (50). Se il potere di "*regolare* [...] *l'importazione o l'esportazione*" includesse anche il potere di tassare, ne seguirebbe che l'Ieepa attribuisce al Presidente il potere di tassare anche le esportazioni, in palese violazione di una norma costituzionale. La Corte ha ritenuto quindi che ciò costituisca un ulteriore argomento contro l'interpretazione prospettata dall'Amministrazione Trump.

Uno degli aspetti più significativi della sentenza, e al tempo stesso più dibattuti, è l'applicazione della già accennata c.d. *major questions doctrine*, sviluppata dalla Corte Suprema americana nel corso degli ultimi anni. Tale regola, elaborata in una serie di decisioni recenti, impone che quando l'esecutivo rivendichi poteri straordinari sulla base di un testo normativo ambiguo, debba essere in grado di individuare una "*chiara autorizzazione congressuale*" per l'esercizio di quella prerogativa. In assenza di tale autorizzazione esplicita, l'azione dell'esecutivo appare *ultra vires* rispetto ai poteri delegati dal Congresso (e pertanto illegittima).

La tesi in esame aveva trovato una prima compiuta formulazione nella causa *West Virginia v. Epa* del 2022 (51), laddove la Corte aveva annullato un programma dell'Agenzia per la protezione ambientale (Epa, *Environmental Protection Agency*) che sosteneva di fondare il proprio potere di imporre la transizione su scala nazionale dalle fonti di energia a carbone verso fonti più pulite sull'autorizzazione generica del Congresso a determinare il "*migliore sistema di riduzione delle emissioni*". In quella vicenda, come in altre precedenti fattispecie quali quelle dei casi *Biden v.*

(48) V. *Opening brief on the merits of Donald J. Trump, President of the United States, et al.*, 19 settembre 2025, 31-32, in cui si legge infatti: "*The grant of authority to SEC to "regulate the trading" of certain securities consistent with its mission to protect investors and maintain fair, orderly, and efficient markets, 15 U.S.C. 78i(h)(1) and (2), or to EPA to regulate emissions standards consistent with its mission to protect human health and the environment, 42 U.S.C. 7412(d), does not naturally carry the same inference or have the same pedigree*". Cfr.: <https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/24/24-1287/375365/20250919182906186_24-1287ts_Govt_IEEPATariffs_final.pdf>.

(49) V. a riguardo la precedente nota n. 47.

(50) "*The Migration or Importation of such Persons as any of the States now existing shall think proper to admit, shall not be prohibited by the Congress prior to the Year one thousand eight hundred and eight, but a Tax or duty may be imposed on such Importation, not exceeding ten dollars for each Person.*

The Privilege of the Writ of Habeas Corpus shall not be suspended, unless when in Cases of Rebellion or Invasion the public Safety may require it.

No Bill of Attainder or ex post facto Law shall be passed.

No Capitation, or other direct, Tax shall be laid, unless in Proportion to the Census or enumeration herein before directed to be taken.

No Tax or Duty shall be laid on Articles exported from any State.

No Preference shall be given by any Regulation of Commerce or Revenue to the Ports of one State over those of another: nor shall Vessels bound to, or from, one State, be obliged to enter, clear, or pay Duties in another.

No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of the Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time.

No Title of Nobility shall be granted by the United States: And no Person holding any Office of Profit or Trust under them, shall, without the Consent of the Congress, accept of any present, Emolument, Office, or Title, of any kind whatever, from any King, Prince, or foreign State".

(51) 597 U.S. 697 (2022): *Congress did not grant the Environmental Protection Agency in Section 111(d) of the Clean Air Act the authority to devise emissions caps based on the generation shifting approach the Agency took in the Clean Power Plan*.

Nebraska – che aveva riguardato la cancellazione di debiti studenteschi per oltre 430 miliardi di dollari (52) – e della *National Federation of Independent Business v. Osha* – relativo all'obbligo vaccinale per 84 milioni di lavoratori (53) – la Corte aveva ritenuto che il Congresso in entrambi i casi non avesse inteso porre in essere una delega dei propri poteri utilizzando formule normative generiche e/o ambigue.

Nel caso in esame, il Presidente Roberts, unitamente ai giudici Gorsuch e Barrett, ha ritenuto che la c.d. *major questions doctrine* trovasse chiara applicazione, considerato che la pretesa delega utilizzata dall'Amministrazione federale investiva il nucleo del potere fiscale del Congresso che i Padri fondatori avevano deliberatamente tenuto fuori dalla portata dell'esecutivo. La Corte ha osservato inoltre che le conseguenze economiche e politiche dei dazi contestati erano assolutamente non comparabili con quelle delle precedenti vicende: nel caso dei debiti studenteschi si discuteva di 430 miliardi di dollari mentre in quello dei permessi di emissione di alcuni miliardi di dollari, mentre nel caso dei dazi si trattava invece di ben 4 mila miliardi di dollari in riduzione del debito pubblico e di accordi commerciali con Stati esteri da 15 mila miliardi di dollari, cifre che lo stesso Governo federale aveva indicato nelle proprie difese quale probabile ammontare delle controversie.

Come si è già ricordato, i giudici Kagan, Sotomayor e Jackson hanno approvato le motivazioni della sentenza ma hanno espresso riserve sull'opportunità di ricorrere alla c.d. *major questions doctrine* come fondamento della decisione, ritenendo che gli ordinari strumenti dell'interpretazione letterale fossero ampiamente sufficienti per raggiungere il medesimo risultato (ossia la dichiarazione di illegittimità dei dazi imposti dal Presidente). La giudice Kagan, in particolare, ha affermato ad esempio che la questione potesse essere risolta senza bisogno di invocare una tesi controversa e dai contorni ancora incerti come quella della c.d. *major questions doctrine*. Tale divergenza interna alla maggioranza dei giudici riflette una tensione più profonda nella giurisprudenza della Corte circa il ruolo della c.d. *major questions doctrine* nel sistema dell'interpretazione costituzionale, ossia se essa rappresenti un canone ermeneutico autonomo, con propri presupposti e conseguenze, ovvero solo una variante della più generale presunzione che le deleghe di poteri dal Congresso all'esecutivo richiedano formule chiare e non equivoche.

Un elemento fondamentale del ragionamento della Corte è rappresentato dall'analisi comparativa della prassi legislativa del Congresso in materia tariffaria. Il Presidente Roberts ha in effetti dedicato ampio spazio a dimostrare che, ogni volta che il Congresso abbia inteso conferire al Presidente il potere di imporre dazi, lo abbia fatto in modo esplicito, stabilendo limiti precisi di entità e durata dei medesimi e prevedendo relativi e rigorosi presupposti procedurali.

I modelli di riferimento sono numerosi. Il paragrafo n. 1338(d) del titolo 19 dello *United States Code* fissa un tetto del 50 per cento per i c.d. dazi retributivi (54); il paragrafo n. 2132(a) del medesimo testo legislativo stabilisce un limite del 15 per cento con una scadenza di 150 giorni per i dazi in risposta a squilibri della bilancia dei pagamenti (55); il paragrafo n. 2253(e) prevede un tetto del 50 per cento con un obbligo di riduzione progressiva dopo il primo anno (56);

(52) 600 U.S. 477 (2023): *1. At least Missouri has standing to challenge the Secretary's program. 2. The Heroes Act allows the Secretary to* "*waive or modify*" *existing statutory or regulatory provisions applicable to financial assistance programs under the Education Act, but does not allow the Secretary to rewrite that statute to the extent of canceling $430 billion of student loan principal*.

(53) 595 U.S. 109 (2022): *OSHA's vaccine mandate was an unlawful exercise of power, going beyond what Congress tasked it to regulate in the enabling statute*.

(54) I c.d. *duties*: "*Whenever the President shall find as a fact that any foreign country places any burden or disadvantage upon the commerce of the United States by any of the unequal impositions or discriminations aforesaid, he shall, when he finds that the public interest will be served thereby, by proclamation specify and declare such new or additional rate or rates of duty as he shall determine will offset such burden or disadvantage, not to exceed 50 per centum ad valorem or its equivalent, on any products of, or on articles imported in a vessel of, such foreign country; and thirty days after the date of such proclamation there shall be levied, collected, and paid upon the articles enumerated in such proclamation when imported into the United States from such foreign country such new or additional rate or rates of duty; or, in case of articles declared subject to exclusion from importation into the United States under the provisions of subdivision (b) of this section, such articles shall be excluded from importation*".

(55) Secondo la detta norma infatti: "*(a)Presidential proclamations of temporary import surcharges and temporary limitations on imports through quotas in situations of fundamental international payments problems. Whenever fundamental international payments problems require special import measures to restrict imports –*

(1) to deal with large and serious United States balance-of-payments deficits.

(2) to prevent an imminent and significant depreciation of the dollar in foreign exchange markets, or

(3) to cooperate with other countries in correcting an international balance-of-payments disequilibrium,

the President shall proclaim, for a period not exceeding 150 days (unless such period is extended by Act of Congress) –

(A) a temporary import surcharge, not to exceed 15 percent ad valorem, in the form of duties (in addition to those already imposed, if any) on articles imported into the United States;

(B) temporary limitations through the use of quotas on the importation of articles into the United States; or

(C) both a temporary import surcharge described in subparagraph (A) and temporary limitations described in subparagraph (B).

The authority delegated under subparagraph (B) (and so much of subparagraph (C) as relates to subparagraph (B)) may be exercised (i) only if international trade or monetary agreements to which the United States is a party permit the imposition of quotas as a balance-of-payments measure, and (ii) only to the extent that the fundamental imbalance cannot be dealt with effectively by a surcharge proclaimed pursuant to subparagraph (A) or (C). Any temporary import surcharge proclaimed pursuant to subparagraph (A) or (C) shall be treated as a regular customs duty".

(56) "*(e)Limitations on actions (1)*

la sezione n. 232 della legge sull'espansione del commercio del 1962 (57) – oggetto di una precedente pronuncia della Corte nel caso *Federal Energy Administration v. Algonquin SNG, Inc.* del 1976 (58) – richiede un'indagine del Segretario al Commercio e la formulazione di una relazione che accerti la minaccia alla sicurezza nazionale prima che il Presidente possa intervenire. Tale prassi fatta di deleghe esplicite, circoscritte e con procedimenti predeterminati fornisce, secondo la Corte, un parametro interpretativo ineludibile: il Congresso quando vuole conferire all'esecutivo il potere di imporre dazi lo fa con formule precise e limiti ben definiti. Il fatto che nell'Ieepa non compaia nulla di simile costituisce pertanto una prova che quel potere non sia stato effettivamente trasferito all'esecutivo.

Il Governo statunitense aveva comunque cercato di ribaltare tale argomentazione, sostenendo che la collocazione del termine "*regolare*" all'interno dei tipi di azioni presidenziali rendesse naturale interpretare il potere di regolamentazione come comprensivo dello strumento tariffario, quale misura meno estrema di un divieto totale di commercio ma più vincolante di una mera autorizzazione agli scambi. La Corte ha respinto anche questa lettura, ribadendo che i dazi non si collocano all'interno della medesima categoria degli altri strumenti elencati nell'Ieepa: essi sono diversi perché operano attraverso la leva fiscale sull'importatore nazionale ed incidono direttamente sulle entrate, in un modo del tutto estraneo alle logiche delle sanzioni economiche e dei controlli sulle transazioni afferenti al commercio con l'estero.

L'Amministrazione Trump aveva poi articolato una serie di ulteriori argomenti difensivi, tutti puntualmente smontati dalla motivazione della Corte, con un dettaglio che vale la pena di esaminare perché rivela la profondità dell'analisi posta in essere dal collegio giudicante. Il primo argomento si basava sulla storia dei poteri tariffari nella giurisprudenza

---

(A) Subject to subparagraph (B), the duration of the period in which an action taken under this section may be in effect shall not exceed 4 years. Such period shall include the period, if any, in which provisional relief under section 2252(d) of this title was in effect.

(B) (i)Subject to clause (ii), the President, after receiving an affirmative determination from the Commission under section 2254(c) of this title (or, if the Commission is equally divided in its determination, a determination which the President considers to be an affirmative determination of the Commission), may extend the effective period of any action under this section if the President determines that

(I) the action continues to be necessary to prevent or remedy the serious injury; and

(II) there is evidence that the domestic industry is making a positive adjustment to import competition.

(ii) The effective period of any action under this section, including any extensions thereof, may not, in the aggregate, exceed 8 years.

(2) Action of a type described in subsection (a)(3)(A), (B), or (C) may be taken under subsection (a)(1), under section 2252(d)(1)(G) of this title, or under section 2252(d)(2)(D) of this title only to the extent the cumulative impact of such action does not exceed the amount necessary to prevent or remedy the serious injury.

(3) No action may be taken under this section which would increase a rate of duty to (or impose a rate) which is more than 50 percent ad valorem above the rate (if any) existing at the time the action is taken.

(4) Any action taken under this section proclaiming a quantitative restriction shall permit the importation of a quantity or value of the article which is not less than the average quantity or value of such article entered into the United States in the most recent 3 years that are representative of imports of such article and for which data are available, unless the President finds that the importation of a different quantity or value is clearly justified in order to prevent or remedy the serious injury.

(5) An action described in subsection (a)(3)(A), (B), or (C) that has an effective period of more than 1 year shall be phased down at regular intervals during the period in which the action is in effect.

(6) (A)The suspension, pursuant to any action taken under this section, of –

(i) subheadings 9802.00.60 or 9802.00.80 of the Harmonized Tariff Schedule of the United States with respect to an article; and

(ii) the designation of any article as an eligible article for purposes of subchapter V;

shall be treated as an increase in duty.

(B) No proclamation providing for a suspension referred to in subparagraph (A) with respect to any article may be made by the President, nor may any such suspension be recommended by the Commission under section 2252(e) of this title, unless the Commission, in addition to making an affirmative determination under section 2252(b)(1) of this title, determines in the course of its investigation under section 2252(b) of this title that the serious injury, or threat thereof, substantially caused by imports to the domestic industry producing a like or directly competitive article results from, as the case may be –

(i) the application of subheading 9802.00.60 or subheading 9802.00.80 of the Harmonized Tariff Schedule of the United States; or

(ii) the designation of the article as an eligible article for the purposes of subchapter V.

(7) (A)If an article was the subject of an action under subparagraph (A), (B), (C), or (E) of subsection (a)(3), no new action may be taken under any of those subparagraphs with respect to such article for

(i) a period beginning on the date on which the previous action terminates that is equal to the period in which the previous action was in effect, or

(ii) a period of 2 years beginning on the date on which the previous action terminates,

whichever is greater.

(B) Notwithstanding subparagraph (A), if the previous action under subparagraph (A), (B), (C), or (E) of subsection (a)(3) with respect to an article was in effect for a period of 180 days or less, the President may take a new action under any of those subparagraphs with respect to such article if—

(i) at least 1 year has elapsed since the previous action went into effect; and

(ii) an action described in any of those subparagraphs has not been taken with respect to such article more than twice in the 5-year period immediately preceding the date on which the new action with respect to such article first becomes effective".

(57) *Trade Expansion Act (1962)*: Pub. L. 87-794, 76 Stat. 872, dell'11 ottobre 1962, 19 U.S.C. ch. 7.

(58) 426 U.S. 548.

relativa alla c.d. *commerce clause* della Costituzione: dalla causa *Gibbons v. Ogden* (59) in poi, la Corte infatti ha ripetutamente riconosciuto che i dazi possano costituire uno strumento di regolamentazione del commercio estero, tuttavia, la Corte ha fatto notare che tale osservazione risponde ad una domanda diversa da quella rilevante nel caso esaminato. Il punto non è se i dazi possano essere mezzi di regolamentazione del commercio internazionale in via generale, ma se il Congresso, nel conferire al Presidente il potere di "*regolare l'importazione*", abbia inteso attribuirgli la facoltà di imporre dazi a propria discrezione. E la risposta a tale seconda domanda è negativa, per tutte le ragioni già esposte in precedenza. Un ulteriore argomento del Governo federale faceva leva sul precedente del *Trading with the Enemy Act* (Twea) e sulla pronuncia della Corte di appello delle dogane e dei brevetti nel caso *United States v. Yoshida International, Inc.* del 1975 (60), con cui quella corte aveva ritenuto che il potere di "*regolare l'importazione*" nel Twea autorizzasse il Presidente (Nixon, all'epoca) ad imporre limitati dazi supplementari. Secondo il Governo federale, approvando l'Ieepa due anni dopo, il Congresso avrebbe incorporato quella interpretazione nel testo della nuova legge. La Corte ha respinto anche questo argomento: il principio dell'incorporazione interpretativa (61) presuppone che il significato del termine fosse consolidato al momento dell'adozione della nuova legge, requisito che una singola pronuncia di portata limitata di un tribunale specializzato di grado intermedio non è in grado di soddisfare. Inoltre, la Corte ha notato come i lavori preparatori dell'Ieepa in sede di discussione parlamentare al Congresso descrivessero come una distorsione dell'originario intento normativo il fatto che alcuni Presidenti avessero sfruttato l'apertura del Twea per trasformarlo in qualcosa di ben diverso dalla relativa concezione originaria – non esattamente un'approvazione della prassi che l'Amministrazione Trump invocava a sostegno delle proprie tesi. Il terzo argomento che il Governo americano invocava a sostengo delle proprie tesi si riferiva alle decisioni della Corte sui poteri presidenziali in tempo di guerra. Secondo tale tesi argomentativa, la giurisprudenza sui poteri del Presidente in tempo di guerra avrebbe riconosciuto un potere di imporre dazi in situazioni di conflitto, e l'Ieepa ed il Twea avrebbero altresì codificato tale potere estendendolo pure ai periodi di pace. La Corte Suprema ha liquidato tale ragionamento in modo netto: la legislazione di guerra è, per definizione, inapplicabile ad una situazione di pace, e la stessa Amministrazione Trump aveva dovuto ammettere che il Presidente non gode di alcun potere di imporre dazi in tempo di pace. L'*iter* logico proposto dal Governo statunitense – dalla situazione bellica, attraverso le successive versioni del Twea, fino all'Ieepa – risultava troppo attenuato e debole per sostenere una lettura della legge del 1977 comprensiva di un potere tariffario in tempo di pace. Il quarto argomento invocava poi la già accennata pronuncia nel caso *Federal Energy Administration v. Algonquin SNG* del 1976 (62), allorquando la Corte aveva ritenuto che la sezione n. 232(b) della legge sull'espansione del commercio del 1962 (63) – che autorizza il Presidente ad "*adeguare le importazioni*" per proteggere la sicurezza nazionale – includesse anche il potere di imporre "*tasse*" sulle importazioni di gas naturale; tuttavia, la Corte Suprema ha rilevato che la sezione n. 232(b) contiene termini assai più ampi e discrezionali ("*adottare le misure necessarie*"), del tutto assenti nell'Ieepa, e che la stessa sezione n. 232(a) contiene un riferimento esplicito ai "*dazi*", che rende naturale interpretare la disposizione successiva come comprensiva del potere di imporre dazi. Il precedente del caso *Federal Energy Administration v. Algonquin SNG* del 1976, pertanto, è stato ritenuto irrilevante ai fini dell'interpretazione dell'Ieepa. L'ultimo argomento difensivo dell'Amministrazione Trump faceva riferimento al precedente caso *Dames & Moore v. Regan* del 1981 (64), che aveva riguardato il congelamento di beni iraniani e la sospensione di procedimenti giudiziari durante la crisi degli ostaggi in Iran, e che la Corte Suprema aveva deciso nel senso di riconoscere ampi poteri al Presidente nell'ambito dell'Ieepa; ma anche in questo caso la Corte ha ricordato come la stessa sentenza sul caso *Dames & Moore* avesse espressamente sottolineato la propria eccezionalità e l'impossibilità di ricavarne indicazioni di portata generale: la sentenza era infatti stata rigorosamente limitata ai fatti specifici di quella vicenda (relativa alla crisi degli ostaggi americani in Iran), non aveva affrontato il potere del Presidente di "*regolare*" la politica commerciale e non aveva in nessun modo riguardato la materia dei dazi.

I giudici Gorsuch e Barrett, pur concordando pienamente con il Presidente Roberts anche sulla parte della sentenza relativa alla c.d. *major questions doctrine*, hanno tuttavia depositato delle c.d. *dissenting opinions* che meritano attenzione per i profili che trattano. In particolare, il giudice Gorsuch ha sottolineato i rischi di derive del potere presidenziale quando il Congresso abdichi alla propria funzione normativa primaria affidando all'esecutivo poteri indefiniti attraverso formule vaghe, tendenza che si è accentuata nel corso degli ultimi anni e che la c.d. *major questions doctrine*

(59) 22 U.S. 1 (1824): *The New York law is invalid because the Commerce Clause of the Constitution designates power to Congress to regulate interstate commerce, and the broad definition of commerce includes navigation*.

(60) Customs Appeal No. 75-6., 566 (6 novembre 1975): *We conclude that the authority granted by statute to* "*terminate, in whole or in part, any proclamation*" *does not include the power to determine and fix unilaterally a rate of duty which has not been previously legally established. On the contrary, the* "*termination*" *authority, as statutorily granted, merely provides the President with a mechanical procedure of supplanting or replacing existing rates with rates which have been established by prior proclamations or by statute. Relevant thereto is, C.A.D. 661, (1957), cert. denied, 355 U.S. 883, 78 S.Ct. 150, 2 L.Ed.2d 113 (1957)*.

(61) Per un approfondimento sulla c.d. *incorporation doctrine* si rimanda a: J. Stern, *First Amendment lochnerism & the origins of the incorporation doctrine*, in *University of Illinois Law Review*, 2020, 1, 1501 ss.

(62) 426 U.S. 548.

(63) *Trade Expansion Act (1962)*: Pub. L. 87–794, 76 Stat. 872, 11 ottobre 1962, 19 U.S.C. ch. 7.

(64) 453 U.S. 654 (1981): *Executive orders dissolving judgments and suspending pending civil claims against Iranian government were constitutional*.

mira in parte a contrastare. La giudice Barrett, invece, ha richiamato la propria posizione espressa anche in precedenti pronunce, secondo cui la c.d. *major questions doctrine* non è tanto una regola autonoma di interpretazione quanto una proiezione del principio di separazione dei poteri: quando il Congresso vuole trasferire all'esecutivo decisioni politiche "*di primo piano*" deve farlo in modo chiaro, non potendo utilizzare formulazioni vaghe e/o generiche (65). Tale concezione è del resto più sfumata rispetto a quella proposta dall'esecutivo federale: esso infatti aveva sostenuto che, trattandosi di una legge emergenziale che riguardava affari esteri, la presunzione interpretativa dovesse essere invertita, ossia aveva sostenuto che il silenzio o l'ambiguità della norma dovesse essere letto come conferimento di ampi poteri presidenziali anziché come negazione degli stessi. La Corte ha respinto anche tale proposta di "*eccezione emergenziale*" richiamando anche un'ironica osservazione del giudice Jackson nel caso *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* del 1952 (66) secondo il quale "*i poteri di emergenza tendono a generare emergenze*" (67).

Anche la c.d. *dissenting opinion* del giudice Kavanaugh, a cui si sono associati i giudici Thomas e Alito, rappresenta un contributo di rilievo e merita un esame approfondito, pure perché gli argomenti sviluppati potrebbero (ri)acquistare rilevanza in future controversie aventi ad oggetto altre leggi similari. Il giudice Kavanaugh, infatti, ha articolato la propria c.d. *dissenting opinion* su diversi piani: sul piano letterale, ha sostenuto che il termine "*regolare*" abbia storicamente incluso, nel diritto statunitense, il potere di imporre dazi (nel dibattito costituzionale e nelle prime pronunce della Corte Suprema, la regolamentazione del commercio internazionale attraverso i dazi è stata costantemente riconosciuta come espressione del potere esecutivo, tanto che la stessa Corte ha affermato nella sentenza sul caso *Gibbons v. Ogden* (68) che i dazi possono essere "*un mezzo di regolazione del commercio*"; se il termine "*regolare*" comprende il potere di utilizzare strumenti tariffari, allora il potere di "*regolare l'importazione*" conferito dall'Ieepa deve logicamente includere anche quello di imporre dazi); Kavanaugh ha pure sviluppato un argomento sistematico: il fatto che i dazi siano "*meno estremi*" di un divieto totale di commerciare quale quello derivante da sanzioni economiche e "*meno incisivi*" dei controlli sulle transazioni con l'estero, e quindi si collochino tra i poli estremi delle azioni presidenziali previste dall'Ieepa, consentirebbe di includerli come strumento "*intermedio*" tra le misure più gravi indicate dal testo legislativo in esame; sul piano degli affari esteri, il giudice Kavanaugh ha sostenuto che la c.d. *major questions doctrine* dovrebbe essere applicata in modo meno restrittivo – o addirittura invertita nella sua presunzione – quando si tratti di poteri presidenziali in materia di politica estera e di sicurezza nazionale: il Presidente, secondo il giudice Kavanaugh, infatti, godrebbe di prerogative costituzionali rilevanti in materia internazionale ed il Congresso ha storicamente inteso conferirgli ampia flessibilità nell'utilizzo degli strumenti di politica economica estera in situazioni di emergenza. È stato comunque ribattuto che, diversamente da molti altri ambiti della politica estera, quello tariffario è uno dei pochi casi in cui la Costituzione americana attribuisce il potere prioritariamente al Congresso e non al Presidente, con la conseguenza che non vi è alcuna ragione per invertire la presunzione interpretativa proprio in quel settore; Kavanaugh ha anche sostenuto che il Presidente avrebbe probabilmente potuto imporre "*la maggior parte se non tutti*" i dazi contestati ricorrendo ad altre norme – come la sezione n. 232 della legge sull'espansione del commercio del 1962 (69) – se avesse seguito le procedure richieste dalle medesime norme. Si tratta di un'osservazione che, pur non cambiando l'esito del caso, evidenzia come la pronuncia della Corte non costituisca un ostacolo insormontabile alla politica tariffaria presidenziale in senso assoluto, ma solo un vincolo al suo esercizio attraverso la via emergenziale dell'Ieepa senza il rispetto dei limiti procedurali previsti dalle altre norme (70).

8. *Gli effetti della sentenza*

La sentenza *Learning Resources v. Trump* solleva questioni di fondamentale importanza per l'equilibrio dei poteri nell'ordinamento americano che vanno ben al di là della singola disputa sui dazi. La pronuncia ha dimostrato *in primis* come la Corte Suprema sia disposta a porre un limite all'espansione del potere presidenziale anche in settori politicamente sensibili, anche quando l'esecutivo invochi ragioni di emergenza e di sicurezza nazionale, ed anche quando – come in questo caso – le conseguenze della declaratoria di illegittimità dell'operato del Presidente rivestano una portata macroeconomica globale.

Un aspetto particolarmente significativo è costituito pure dalla posizione della Corte in merito alla sindacabilità delle dichiarazioni dello stato di emergenza nazionale da parte del Presidente. Il Governo americano aveva infatti sostenuto, nelle proprie difese, che tale dichiarazione fosse insindacabile da parte dei tribunali, configurando così uno spazio di discrezionalità presidenziale sottratto a qualsiasi controllo giurisdizionale. La Corte Suprema, tuttavia, non ha affrontato direttamente tale questione in termini generali, avendo ritenuto sufficiente risolvere il caso sulla base

(65) "*Part of this context, as I have explained, is Article I of theConstitution, which vests Congress with* "'[*a*]*ll legislative Powers.*'" *Id., at 515* (*quoting Art. I, §1*). *Obviously, theConstitution bears on the meaning of a statute enacted pursuant to it. Because Article I grants all legislative powers to Congress, the reasonable interpreter would expect Congress* "*to make the big-time policy calls itself, rather thanpawning them off to another branch.*" *Nebraska, 600 U. S., at 515*".

(66) 343 U.S. 579 (1952).

(67) "*We may also suspect that they suspected that emergency powers would tend to kindle emergencies*".

(68) 22 U.S. 1 (1824): *The New York law is invalid because the Commerce Clause of the Constitution designates power to Congress to regulate interstate commerce, and the broad definition of commerce includes navigation*.

(69) *Trade Expansion Act (1962)*: Pub. L. 87–794, 76 Stat. 872, dell'11 ottobre 1962, 19 U.S.C. ch. 7.

(70) In effetti l'Amministrazione Trump ha prontamente annunciato il ricorso a nuovi dazi sulla base delle citate normative.

dell'interpretazione del testo legislativo di riferimento, ma la logica della motivazione implica che la dichiarazione di emergenza non possa estendere i poteri dell'esecutivo oltre i limiti fissati dalla legge che la regola. La sola dichiarazione di emergenza, in altri termini, non può creare poteri che la legge non conferisce: l'emergenza può attivare i poteri previsti dall'Ieepa, ma non può ampliarne il relativo ambito sostanziale.

Un secondo profilo rilevante riguarda il meccanismo di controllo parlamentare previsto dall'Ieepa stesso. La legge stabilisce infatti che lo stato di emergenza dichiarato dal Presidente possa essere revocato solo e soltanto per il tramite di una risoluzione congiunta del Congresso approvata con una maggioranza sufficiente a superare un eventuale veto presidenziale. Nella motivazione della Corte, tale meccanismo viene presentato come uno degli elementi che rendono inaccettabile la lettura espansiva dell'Ieepa proposta dal Governo federale: se si seguisse tale interpretazione, infatti, l'unico modo per porre fine ad una politica economica presidenziale sarebbe l'approvazione di una legge con maggioranza qualificata, invertendo di fatto il normale rapporto tra potere legislativo e potere esecutivo: tale esito sarebbe in contraddizione con la struttura costituzionale statunitense secondo la quale è il Congresso a detenere il potere tributario primario e a poterlo delegare all'esecutivo, e non viceversa.

La pronuncia della Corte Suprema produce pure effetti immediati e di lungo periodo sulla politica commerciale internazionale degli Stati Uniti. Nel breve termine, la sentenza impone la rimozione dei dazi imposti ai sensi dell'Ieepa, costringendo l'Amministrazione Trump a percorrere altre vie normative per perseguire i propri obiettivi di politica commerciale con l'estero (71). Come accennato nella c.d. *dissenting opinion* del giudice Kavanaugh, il Presidente conserva la facoltà di imporre dazi sulla base di altre norme – come la sezione n. 232 della legge sull'espansione del commercio del 1962 (72), per ragioni di sicurezza nazionale, o la sezione n. 301 della legge sul commercio del 1974 (73), per pratiche commerciali sleali di *partner* stranieri – ma questi strumenti richiedono procedure più lunghe e vincolanti, comprensive di indagini, consultazioni e notevoli limiti sostanziali.

Nel lungo periodo, poi, la sentenza ridisegna i confini del rapporto tra Congresso e Presidente in materia commerciale (e non solo). La c.d. *major questions doctrine*, così come applicata nella sentenza, infatti, rende più difficile per il futuro al potere esecutivo di invocare necessità emergenziali quale motivazione per l'adozione di politiche commerciali che si sostituiscano alle normali procedure legislative (che prevedono il coinvolgimento del Congresso). Ciò, del resto, potrebbe incentivare il ritorno a forme di collaborazione tra potere esecutivo e potere legislativo nella definizione della politica economica, come nel modello della c.d. *Trade Promotion Authority,* che per decenni ha regolato il rapporto tra Governo e Congresso statunitensi nella negoziazione degli accordi commerciali internazionali (74).

La portata globale della sentenza, del resto, non è meno rilevante. I *partner* commerciali degli Stati Uniti – l'Unione europea, il Canada, il Messico, il Giappone, la Cina e numerosi altri Stati – avevano inizialmente subìto gli effetti dei dazi imposti con gli ordini esecutivi presidenziali ed avevano in seguito reagito adottando vere e proprie (contro)misure di ritorsione commerciale (75).

La pronuncia della Corte introduce ora un elemento di incertezza sulla stabilità di futuri interventi fondati su logiche emergenziali, con potenziali implicazioni per le trattative in corso e/o per la progettazione di nuovi accordi bilaterali e multilaterali nell'ambito del commercio internazionale (76).

È anche per questo che appare utile confrontare i princìpi di cui alla sentenza della Corte Suprema statunitense con quelli presenti in altri ordinamenti giuridici (ed in particolare, con quelli dei sistemi italiano ed euro-unitario).

9. *Profili di diritto comparato: l'ordinamento italiano*

Il confronto con l'ordinamento italiano rivela interessanti convergenze strutturali con il modello statunitense, pur nell'ambito di tradizioni costituzionali assai diverse. Com'è noto, l'art. 23 della Costituzione stabilisce che "*nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge*". Tale disposizione sancisce il principio di legalità in materia tributaria (77), garantendo che ogni imposizione fiscale e/o contributiva possa avvenire solo in virtù di una norma di legge: in tal modo, la Costituzione impedisce che l'amministrazione pubblica possa imporre arbitrariamente obblighi economici ai cittadini, ed attribuisce al Parlamento, quale organo rappresentativo della volontà popolare, la titolarità del potere di prelievo tributario.

(71) V. a riguardo la precedente nota n. 70.

(72) *Trade Expansion Act (1962)*: Pub. L. 87–794, 76 Stat. 872, dell'11 ottobre 1962, 19 U.S.C. ch. 7.

(73) *Trade Act (1974)*: Pub. L. 93–618, 88 Stat. 1978, del 3 gennaio 1975, 19 U.S.C. ch. 12.

(74) D. Gantz, *The Bipartisan Trade Deal, Trade Promotion Authority and the Future of US Free Trade Agreements*, in *Saint Louis University Public Law Review*, 2008, 28.

(75) Troppo numerose sono le reazioni alla politica protezionistica dell'Amministrazione Trump per poter essere tutte elencate in questa sede.

(76) Per gli aspetti internazionali delle fattispecie si rimanda a: N.M. Tritto, *Politica economica e cooperazione economica, commerciale e finanziaria multilaterale,* Roma, Edizioni Pro, 2023.

(77) D. Morana, *Libertà costituzionali e prestazioni personali imposte: l'art. 23 Cost. come norma di chiusura*, Milano, Giuffrè, 2007.

La giurisprudenza costituzionale ha qualificato la riserva prevista dall'art. 23 come una riserva di legge di natura c.d. relativa (78): a differenza delle riserve assolute, che non consentono alcuna integrazione da parte dell'esecutivo, la riserva relativa ammette che la legge determini solo i caratteri essenziali dell'imposizione – il presupposto, la base imponibile e l'aliquota massima – rimettendo all'esecutivo la concretizzazione di alcuni elementi applicativi, purché nei limiti fissati dalla legge stessa ed in conformità con criteri sufficientemente precisi (79). La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato come la riserva di cui all'art. 23 non esiga che tutti gli elementi dell'obbligazione tributaria siano determinati direttamente dalla legge, ma richieda che la legge predetermini criteri idonei a circoscrivere e guidare la discrezionalità dell'organo esecutivo o dell'ente impositore, escludendo che essa possa essere esercitata in modo del tutto libero (80).

Tale concezione della riserva di legge relativa in materia tributaria, tuttavia, non è scevra di tensioni con il principio democratico che la sottende (81): se il legislatore può rimettere all'esecutivo la determinazione di elementi essenziali dell'imposizione – quali le aliquote, entro limiti massimi – si riduce la garanzia di controllo parlamentare sulle scelte di prelievo tributario che costituisce la *ratio* del principio. La giurisprudenza costituzionale ha cercato di bilanciare tali tensioni attraverso una lettura che valorizzi il contenuto sostanziale della delega: in effetti, ciò che conta non è solo la forma del rinvio normativo, ma anche l'adeguatezza dei criteri e dei limiti che la legge stabilisce per l'esercizio della discrezionalità da parte dell'esecutivo (82).

Venendo al caso specifico delle politiche protezionistiche, può affermarsi che in Italia, nell'attuala sistema, la questione del potere di imporre dazi doganali non si ponga, nella pratica, negli stessi termini in cui si è posta negli Stati Uniti, per la semplice ma fondamentale ragione che l'Italia, in quanto Stato membro dell'Unione europea, ha ceduto la propria competenza in materia di politica commerciale comune all'Unione sin dall'adesione alla Comunità economica

(78) Secondo la Corte costituzionale infatti: "*se è indubbio che la riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, abbia carattere relativo, nel senso che lascia all'autorità amministrativa consistenti margini di regolazione delle fattispecie, va rilevato – in conformità al consolidato orientamento di questa Corte – che ciò «non relega tuttavia la legge sullo sfondo, né può costituire giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad un prescrizione normativa* "*in bianco*"*, genericamente orientata ad un principio-valore, senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»* (*sent. n. 115/2011*). *Questa Corte ha inoltre ritenuto, sin dalle sue prime pronunce, che «l'espressione* "*in base alla legge*"*, contenuta nell'art. 23 della Costituzione», si deve interpretare «in relazione col fine della protezione della libertà e della proprietà individuale, a cui si ispira tale fondamentale principio costituzionale»; questo principio «implica che la legge che attribuisce ad un ente il potere di imporre una prestazione non lasci all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione»* (*sent. n. 4/1957*). *Lo stesso orientamento è stato ribadito in tempi recenti, quando la Corte ha affermato che, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è quanto meno necessaria la preventiva determinazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa»* (*sent. n. 350/2007 e n. 105/2003*)*, richiedendo in particolare che «la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione»* (*sent. n. 190/2007 e n. 115/2011*)" (sent. 15 maggio 2015 n. 83).

(79) N.M. Tritto, *Manuale superiore di diritto tributario,* cit.

(80) F. Corvaja, *Riserva di legge (in materia di prestazioni patrimoniali imposte)*, in *Federalismo fiscale*, 2010, 1, 211-268.

(81) S. Semplici, *La libertà, la solidarietà, il compromesso: le tasse e la democrazia*, in C. Danani (a cura di), *Democrazia e verità. Tra degenerazione e rigenerazione*, Brescia, Morcelliana, 2020, 435-443.

(82) Secondo Corte cost., 30 dicembre 2025, n. 213, la più recente sulla questione, "*In materia di delegazione legislativa, la giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente ritenuto che il margine di discrezionalità da riconoscersi al Governo, nell'opera di attuazione dei princìpi e dei criteri direttivi individuati dal legislatore delegante, è tale da consentirgli di introdurre «norme che rappresentino un coerente sviluppo e», se del caso, «anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante»* (*tra le tante, sent. n. 150/2022*)*. Rimane, tuttavia, fermo che la discrezionalità dell'organo esecutivo deve essere «apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la ratio sottesa a questi ultimi»* (*così,* ex plurimis*, sent. n. 98/2024, punto 5.1. del Considerato in diritto*)*. Rilievo decisivo assume, nel caso di specie, la tecnica di redazione dei princìpi e dei criteri direttivi utilizzata dalla legge-delega che, per quanto riguarda la disciplina dei requisiti e delle modalità di accesso alla magistratura onoraria, ha scelto di indirizzare l'opera attuativa del legislatore delegato secondo un alto grado di specificità. L'art. 2, c. 3, l. n. 57/2016 individua, infatti, con pronunciato dettaglio, sia i titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario (lett. b), sia i criteri di precedenza, a parità di titoli, per l'ammissione al tirocinio* (*lett. c*)*. Particolarmente puntuale appare il tenore letterale di quest'ultima previsione, tale da non consentire altra soluzione, al legislatore delegato, se non quella della esatta trasposizione: «prevedere che a parità di titolo preferenziale abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica». Secondo la giurisprudenza di questa Corte, all'organo esecutivo può riconoscersi un potere di «*"*riempimento*" *normativo, che è pur sempre esercizio delegato di una funzione* "*legislativa*"*» tutte le volte in cui vengano in rilievo «settori dell'ordinamento che, per la complessità dei rapporti e la tecnicità e interconnessione delle regole, mal si prestano ad esame ed approvazione diretta delle Camere»* (*sent. n. 96/2024, punto 6.1. del Considerato in diritto*)*. Quando, invece, l'oggetto fissato dalla legge-delega assuma contorni oltremodo definiti e «assai puntual[i]», lo scrutinio di legittimità costituzionale concernente la conformità ai princìpi e criteri direttivi, nonché il connesso rispetto dei limiti della legge-delega, «è molto stretto»* (*sent. n. 22/2024, punto 7 del Considerato in diritto*)*. In tale contesto, occorre ricordare, altresì, che il sindacato rimesso a questa Corte deve muovere dal dato letterale delle disposizioni della legge-delega, per poi svilupparsi nella prospettiva di «una indagine sistematica e teleologica per verificare se l'attività del legislatore delegato, nell'esercizio del margine di discrezionalità che gli compete nell'attuazione della legge di delega, si sia inserito in modo coerente nel complessivo quadro normativo, rispettando la* ratio *della norma delegante* (*sent. nn. 250 e 59/2016; nn. 146 e 98/2015; n. 119/2013*) *e mantenendosi comunque nell'alveo delle scelte di fondo operate dalla stessa* (*sent. n. 278/2016*)». *Il percorso di indagine, così descritto, deve considerare il «rapporto inversamente proporzionale» che sussiste tra l'elemento letterale e quello funzionale-teleologico*: «*meno preciso e univoco è il primo, più rilevante risulta il secondo*» (*ancora, sent. n. 22/2024, punto 8 del Considerato in diritto*)".

europea (83). La c.d. tariffa doganale comune – oggi incorporata nel sistema Taric (Tariffa integrata comunitaria) ed applicata uniformemente da tutti gli Stati membri dell'Unione europea alle importazioni da Paesi terzi – è determinata a livello europeo attraverso procedure che coinvolgono le istituzioni euro-unitarie e non può essere modificata unilateralmente da nessuno Stato membro (84). In tal senso, l'ordinamento italiano non può paragonarsi a quello statunitense in quanto in Italia il Governo non potrebbe, nemmeno volendo, imporre dazi su importazioni da Stati terzi, perché quella competenza appartiene interamente e in via esclusiva all'Unione europea (85).

Ciò non significa, tuttavia, che il principio di legalità tributaria di cui all'art. 23 della Costituzione sia irrilevante in questo contesto. Al contrario, esso offre un parametro significativo per valutare, in chiave comparata, il modo in cui l'ordinamento italiano e quello statunitense affrontano il problema della delega del potere di prelievo tributario all'esecutivo. In effetti, come si è già rilevato, in Italia la riserva di legge relativa impone al legislatore di determinare i criteri essenziali dell'imposizione e di vincolare la discrezionalità dell'esecutivo entro limiti chiari, in modo che nessuna prestazione patrimoniale possa essere imposta sulla base di una mera decisione discrezionale dell'organo governativo. Anche nel sistema americano, del resto – come ha rivelato la sentenza sul caso *Learning Resources v. Trump* –, con riferimento alla possibilità per il Governo di porre in essere una data politica economica, è necessaria una chiara autorizzazione da parte del Congresso che non ammette deleghe implicite o ricavabili per interpretazione estensiva da formule generiche e/o non esplicite.

Va sottolineato, in questo contesto, come anche in Italia la Corte costituzionale abbia più volte affrontato questioni relative all'ampiezza delle deleghe legislative in materia tributaria, ed abbia altresì sviluppato una giurisprudenza articolata sull'obbligo di determinatezza e specificità della norma delegante quando essa attenga alla materia tributaria (86). Il principio che emerge da questa giurisprudenza è analogo, nella sua sostanza, a quello affermato dalla Corte Suprema statunitense: le prestazioni patrimoniali non possono essere istituite o modificate per effetto di una discrezionalità dell'esecutivo che non trovi un fondamento preciso e chiaramente identificabile nella norma di legge che quella discrezionalità attribuisce. La differenza principale è che, nel sistema italiano, il potere di imporre dazi – in quanto ceduto all'Unione europea – è disciplinato da fonti di diritto sovranazionale che seguono logiche proprie, ovviamente diverse da quelle del diritto interno.

10. *Profili di diritto comparato: l'ordinamento euro-unitario*

Il nucleo dell'analisi comparata, per quanto riguarda il sistema euro-unitario, si concentra sulla disciplina della politica commerciale comune, che costituisce una delle aree di competenza esclusiva dell'Unione europea ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. e), del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue). L'art. 207, c. 1, del Tfue specifica che la politica commerciale comune è fondata su princìpi uniformi e che essa riguarda in modo particolare "*le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni*". Il Parlamento europeo ed il Consiglio adottano, mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune (art. 207, c. 2, Tfue).

La natura esclusiva della competenza dell'Unione europea in materia di politica commerciale era stata affermata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (allora Corte di giustizia delle Comunità europee) sin dal parere n. 1 dell'11 novembre 1975 (87), reso prima ancora dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, in una lettura funzionale che ha anticipato la codificazione formale oggi contenuta nel Tfue. La *ratio* di tale esclusività è chiara: l'unione doganale – che costituisce il presupposto ed il *core business* del mercato interno – richiede che tutti gli Stati membri applichino le stesse tariffe nei confronti dei Paesi terzi, poiché qualsiasi divergenza nelle relative politiche nazionali potrebbe essere sfruttata per eludere i dazi comuni, indirizzando le importazioni verso lo Stato membro con le tariffe più basse e successivamente redistribuendo le merci nel mercato interno senza ulteriori oneri doganali. L'uniformità della politica commerciale esterna è dunque strutturalmente necessaria ai fini della coerenza del mercato interno e non può essere compromessa da iniziative unilaterali degli Stati membri.

(83) In effetti, il capo III del titolo II della parte III del Trattato di Roma del 1957 (artt. 110-116) regolava in modo specifico la politica commerciale della Comunità, con l'art. 110, c. 1 che espressamente prevedeva "*Con l'instaurare un'unione doganale fra loro, gli Stati membri intendono contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali*".

(84) L. Nilsson, *Principles of EU Imports, Tariffs, and Tariff Regimes*, in *Journal of World Trade*, 2011, 4.

(85) In effetti, di recente si è posto anche il problema della compatibilità con l'ordinamento euro-unitario della c.d. tassa sui piccoli pacchi varata dal Governo italiano: in tal senso, v. M. Allena, *Tassa sui piccoli pacchi: il prelievo di due euro rischia di essere un dazio*, in *Il Sole 24 Ore*, 14 gennaio 2026.

(86) A. Giovannini, *Noterelle su deleghe* "*in bianco*" *e Costituzione,* in <www.rivistadirittotributario.it>, 18 maggio 2022.

(87) Secondo la Corte "*poco conta che gli obblighi e gli oneri finanziari relativi all'esecuzione dell'accordo gravino direttamente sugli Stati membri. I provvedimenti* "*interni*" *ed* "*esterni*" *adottati dalla Comunità nell'ambito della politica commerciale comune non possono considerarsi compatibili col Trattato solo nel caso in cui trasferiscano alle istituzioni della Comunità vincoli ed oneri finanziari eventualmente connessi con l'accordo: questi provvedimenti hanno unicamente lo scopo di sostituire l'azione unilaterale degli Stati membri, nel settore di cui trattasi, con un'azione comune, fondata su principi uniformi per tutta la Comunità*".

Tale architettura giuridico-ordinamentale produce una conseguenza di straordinaria importanza: in effetti, mentre negli Stati Uniti la tensione si pone tra il potere del Congresso di imporre dazi e la pretesa presidenziale di esercitare quella stessa prerogativa sulla base di una legge d'emergenza, nell'Unione europea la questione non è sollevabile neppure in astratto a livello nazionale. Nessuno Stato membro può infatti unilateralmente imporre, modificare o sospendere dazi doganali nei confronti di Paesi terzi, perché la relativa competenza appartiene interamente all'Unione europea e non tollera alcuna forma di esercizio concorrente o parallelo da parte degli Stati membri (88). In altri termini, in Europa il problema di cui la Corte Suprema americana si è dovuta occupare – ossia il conflitto tra potere esecutivo e potere legislativo circa la competenza ad imporre dazi – è stato risolto a monte, attraverso il trasferimento dell'intera competenza in materia a un livello di governo sovranazionale, sottraendolo alla disponibilità dei singoli governi nazionali.

Il sistema attraverso cui l'Unione europea adotta misure tariffarie – sia nella loro dimensione ordinaria sia nella loro dimensione "protezionistica" di difesa commerciale – è infatti radicalmente diverso dal modello statunitense e si caratterizza per l'elevato grado di collegialità, trasparenza e controllo a livello procedurale. La Commissione europea esercita infatti un ruolo centrale nella gestione della politica commerciale: essa è competente a condurre le negoziazioni commerciali con gli Stati terzi, ad aprire e gestire i procedimenti di c.d. difesa commerciale e a proporre le relative misure al Consiglio.

Per quanto riguarda specificamente le misure di difesa commerciale – *anti-dumping,* misure compensative contro le sovvenzioni, misure di salvaguardia – il sistema europeo prevede un procedimento articolato che appare assai diverso rispetto a quello statunitense, caratterizzato invece da semplicità e unilateralismo dell'azione presidenziale. Un'azienda o un settore industriale europeo che lamenti di essere danneggiato da importazioni oggetto di *dumping* deve presentare alla Commissione un ricorso documentato, contenente elementi di prova relativi all'esistenza del *dumping*, al pregiudizio subìto ed al relativo nesso di causalità (89). La Commissione, in seguito, può aprire un'indagine formale, notificare l'avvio del procedimento allo Stato interessato, raccogliere e verificare le informazioni rilevanti, dare la possibilità alle imprese straniere di partecipare attivamente al procedimento ed alla fine può proporre eventuali misure al Consiglio. Il Consiglio, poi, decide circa l'adozione delle misure definitive. Una figura specifica – il c.d. *Hearing Officer* o consigliere-auditore – è preposta pure a garantire i diritti processuali di tutte le parti coinvolte (90).

Le misure di salvaguardia (91), d'altra parte, sono applicabili solo quando ricorrano contestualmente tre condizioni: un incremento improvviso, evidente e rilevante delle importazioni di un dato prodotto, l'esistenza di una grave crisi attuale o di una minaccia di crisi del settore produttivo europeo derivante da quell'incremento e la prevalenza dell'interesse dell'Unione europea, nel senso che i benefici derivanti dall'introduzione del dazio devono essere superiori ai costi che ne deriverebbero per i consumatori e per l'economia europea in generale. Tale *test* di proporzionalità e di bilanciamento degli interessi costituisce un elemento strutturale del sistema euro-unitario di difesa commerciale, del tutto assente nel modello presidenziale che la Corte Suprema statunitense ha dichiarato illegittimo.

Il contrasto con il sistema americano non potrebbe essere più netto: da un lato, un sistema in cui il Presidente degli Stati Uniti dichiara un'emergenza, invoca una legge speciale ed impone dazi aventi un'entità discrezionalmente determinata su qualsiasi prodotto di qualsiasi Stato, con la relativa revisione e/o modifica affidata sempre alla discrezione dell'esecutivo che agisce per il tramite di meri decreti presidenziali non necessitanti alcun passaggio parlamentare; dall'altro, un sistema (quello europeo) in cui ogni misura tariffaria di difesa commerciale richiede un'indagine formale, la partecipazione delle parti interessate, una valutazione tecnica documentata e l'approvazione da parte di un organo collegiale, il tutto nel rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza euro-unitaria al sistema dell'Omc (92).

Uno degli aspetti più significativi del sistema europeo, spesso sottovalutato nel dibattito pubblico, è il progressivo rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nella politica commerciale comune. Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, ha infatti operato una trasformazione profonda del quadro istituzionale, attribuendo al Parlamento europeo il diritto di approvare tutti gli accordi commerciali internazionali mediante procedura di consenso, e rendendolo pertanto co-legislatore con il Consiglio nell'adozione dei regolamenti che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale (93). Prima del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo era sostanzialmente escluso dalla

(88) V. a riguardo la precedente nota n. 85.

(89) In base all'art. 5 reg. (Ue) n. 2016/1036 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2016, relativo alla difesa contro le importazioni oggetto di *dumping* da parte di Paesi non membri dell'Unione europea.

(90) Ai sensi del reg. (Ce) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli artt. 81 e 82 del trattato.

(91) Di cui al reg. (Ue) n. 2015/478 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2015, relativo al regime comune applicabile alle importazioni.

(92) In effetti, l'Unione europea fa parte a pieno titolo dell'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) sin dalla relativa fondazione, ossia dall'1 gennaio 1995, avendo sottoscritto l'accordo di Marrakech del 1994.

(93) Ai sensi dell'art. 207 del Trattato, infatti, "*1. La politica commerciale comune è fondata su principi uniformi, in particolare per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di dumping e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione*

politica commerciale, che veniva gestita dalla Commissione e dal Consiglio con un'influenza parlamentare assai limitata; oggi in Europa nessun accordo commerciale può essere ratificato senza il voto favorevole del Parlamento di Strasburgo e nessun regolamento avente ad oggetto politiche di difesa commerciale può essere adottato senza la partecipazione del medesimo Parlamento nella procedura legislativa ordinaria.

Può quindi dirsi che tale rafforzamento della dimensione parlamentare della politica commerciale europea risponda alla stessa logica che ha spinto *ab origine* i Padri fondatori americani a riservare al Congresso il potere di imporre dazi e che la Corte costituzionale italiana ha valorizzato nell'interpretazione del principio di legalità tributaria nel nostro ordinamento: le decisioni che incidono sulle "*tasche dei cittadini*" (per usare l'efficace immagine di James Madison [(94)]), che redistribuiscono il reddito tra differenti settori economici, che condizionano i prezzi dei beni di consumo e le prospettive occupazionali di intere categorie di lavoratori devono essere adottate attraverso procedure che siano democraticamente legittimate, non affidate alla discrezionalità unilaterale di un esecutivo (sia esso nazionale o sovranazionale) che non agisca sulla base di una chiara delega ricevuta dal Parlamento.

La politica commerciale protezionistica ha, in definitiva, enormi effetti redistributivi anche interni – favorisce ad esempio i settori esposti alla concorrenza internazionale, penalizza i consumatori e gli importatori, altera gli equilibri tra industria e agricoltura, tra manifattura e servizi, ecc. – e pertanto richiede forme di responsabilità democratica che siano adeguate alle eventuali conseguenze che la medesima può provocare (95).

11. *Profili di diritto comparato: l'ordinamento internazionale*

Nessuna analisi che si occupi *funditus* delle politiche del commercio estero attuale può comunque prescindere dalla dimensione giuridica sovranazionale del fenomeno.

Come si è già visto (96), il sistema attuale fondato sull'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), costruito a sua volta sulle basi del Gatt del 1947 e poi rafforzato con gli accordi di Marrakech del 1994, stabilisce una serie di princìpi che limitano la libertà degli Stati di imporre e/o aumentare i propri dazi doganali tra i quali i più rilevanti sono: il principio della nazione più favorita (97), che vieta discriminazioni tra *partner* commerciali; il principio del c.d. trattamento nazionale (98), che vieta discriminazioni tra prodotti importati e prodotti nazionali; ed il principio del consolidamento tariffario (o c.d. *tariff binding*) (99), in forza del quale ogni Stato membro dell'Omc si impegna a non aumentare i dazi doganali applicati a determinati prodotti oltre una certa soglia, denominata aliquota consolidata o *bound rate*.

Gli accordi dell'Omc prevedono comunque eccezioni e clausole di salvaguardia che consentono agli Stati membri di adottare politiche protezionistiche in circostanze specifiche e nel rispetto di precisi requisiti procedurali e sostanziali: ad esempio, le misure previste dall'accordo sulle salvaguardie (100) possono essere applicate per proteggere un settore industriale minacciato da un aumento imprevisto delle importazioni; le misure *anti-dumping* sono consentite

della politica commerciale comune. 3. Qualora si debbano negoziare e concludere accordi con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, si applica l'art. 218, fatte salve le disposizioni particolari del presente articolo. La Commissione presenta raccomandazioni al Consiglio, che l'autorizza ad avviare i negoziati necessari. Spetta al Consiglio e alla Commissione adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione. Tali negoziati sono condotti dalla Commissione, in consultazione con un comitato speciale designato dal Consiglio per assisterla in questo compito e nel quadro delle direttive che il Consiglio può impartirle. La Commissione riferisce periodicamente al comitato speciale e al Parlamento europeo sui progressi dei negoziati. 4. Per la negoziazione e la conclusione degli accordi di cui al par. 3, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Per la negoziazione e la conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi, degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale e degli investimenti esteri diretti, il Consiglio delibera all'unanimità qualora tali accordi contengano disposizioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di norme interne. Il Consiglio delibera all'unanimità anche per la negoziazione e la conclusione di accordi: a) nel settore degli scambi di servizi culturali e audiovisivi, qualora tali accordi rischino di arrecare pregiudizio alla diversità culturale e linguistica dell'Unione; b) nel settore degli scambi di servizi nell'ambito sociale, dell'istruzione e della sanità, qualora tali accordi rischino di perturbare seriamente l'organizzazione nazionale di tali servizi e di arrecare pregiudizio alla competenza degli Stati membri riguardo alla loro prestazione. 5. La negoziazione e la conclusione di accordi internazionali nel settore dei trasporti sono soggette al titolo VI della parte terza e all'art. 218. 6. L'esercizio delle competenze attribuite dal presente articolo nel settore della politica commerciale comune non pregiudica la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e non comporta un'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri, se i trattati escludono tale armonizzazione".

(94) V. a riguardo la precedente nota n. 39.

(95) T.M. Peterson, C.G. Thies, *The Demand for Protectionism: Democracy, Import Elasticity, and Trade Barriers*, in *International Interactions*, Taylor & Francis Journals, 2014, 1, 103-126.

(96) A riguardo si rimanda al precedente par. n. 2.

(97) V. a riguardo la precedente nota n. 12.

(98) M.J. Trebilcock, S.K. Giri, *The national treatment principle in international trade law*, in E.K. Choi and J.C. Hartigan, *Handbook of International Trade: Economic and Legal Analyses of Trade Policy and Institutions*, Blackwell publishing, 2004, vol. 2, 185-238.

(99) J. Lake, M. Nken, H. Yildiz, *Tariff bindings and the dynamic formation of preferential trade agreements*, in C*ESifo Working Papers*, n. 7712, 2019, 1-47, laddove si legge che "*While the 1994 Uruguay Round is the last successful round of multilateral negotiations, subsequent tariff binding liberalization has taken place on IT products through the large plurilateral agreement known as the Information Technology Agreement. Such an agreement has also been discussed as a template for future plurilateral agreements, including an Environmental Goods Agreement. Thus, multilateral tariff binding liberalization has taken place since the Uruguay Round and will likely take place moving forward regardless of the currently-stalled Doha Round of negotiations*".

(100) Il cui testo è rinvenibile in <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/25-safeg.pdf>.

dall'accordo sull'attuazione dell'articolo VI del Gatt (101) quando le importazioni siano oggetto di *dumping*, nel rispetto di precisi criteri di calcolo del margine di *dumping* e di valutazione del pregiudizio subìto; la c.d. eccezione di sicurezza nazionale prevista dall'articolo XXI del Gatt (102) consente misure protezionistiche con limiti che la giurisprudenza dell'Organo di appello dell'Omc (103) ha progressivamente definito, ecc.: in tutti questi casi si è tuttavia di fronte ad eccezioni circoscritte, soggette a procedure stringenti e controllabili, del tutto incompatibili comunque con la logica dei dazi generalizzati ed emergenziali varati dall'Amministrazione Trump.

12. *Politiche protezionistiche e rimedi giurisdizionali*

Altro aspetto rilevante attiene all'esame degli eventuali rimedi giurisdizionali esperibili avverso le politiche protezionistiche adottate da alcuni Stati.

Nel caso statunitense, ad esempio, la risposta dell'Unione europea alla politica commerciale dell'Amministrazione Trump si è mossa, sin dal suo primo manifestarsi, su un duplice binario: da un lato, la preparazione di pacchetti di c.d. contromisure, elaborate all'interno del quadro istituzionale europeo e studiate per massimizzare l'impatto su settori economicamente sensibili della realtà americana; dall'altro, il ricorso ai meccanismi di soluzione delle controversie in seno all'Omc per contestare la legittimità dei dazi rispetto agli obblighi internazionali degli Stati Uniti. La Commissione europea aveva infatti originariamente predisposto vari pacchetti di c.d. contromisure in risposta ai dazi americani già in vigore su acciaio, alluminio, *automotive* e componentistica, oltre che alle tariffe del 10 per cento su tutti i beni esportati nel mercato statunitense. Tali contromisure erano state comunque più volte sospese in attesa di sviluppi diplomatici, con politiche di c.d. *wait and see* che hanno caratterizzato l'intero arco del 2025, fino alla sentenza della Corte Suprema del febbraio del 2026.

Tornando all'esame degli eventuali rimedi giurisdizionali attivabili, un elemento di differenziazione fondamentale tra il sistema americano e quello europeo riguarda il ruolo degli organi giurisdizionali di controllo in materia. Negli Stati Uniti, infatti, come ha dimostrato la vicenda *Learning Resources v. Trump*, le corti federali – ed in ultima istanza la Corte Suprema – esercitano un pieno controllo di legittimità sulle misure tariffarie presidenziali, verificando se esse trovino fondamento in un'autorizzazione congressuale sufficientemente chiara e se rispettino i limiti costituzionali del potere presidenziale. La natura direttamente giustiziabile degli atti dell'esecutivo statunitense consente del resto anche ai privati – pure se piccole imprese, come nel caso *Learning Resources v. Trump* – di impugnare dinanzi ai tribunali ordinari provvedimenti presidenziali di portata macroeconomica, ottenendo inibitorie e sospensive anche in fase cautelare.

Nell'ordinamento europeo, invece, il controllo giurisdizionale sulla politica commerciale euro-unitaria si realizza principalmente attraverso la Corte di giustizia dell'Unione europea, che esercita la propria competenza sia in via pregiudiziale – su rinvio dei giudici nazionali che abbiano dubbi sull'interpretazione o la validità degli atti euro-unitari – sia in via diretta, nell'ambito dei ricorsi con richieste di annullamento proposti dagli Stati membri, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione contro atti delle istituzioni. I privati possono impugnare direttamente gli atti dell'Unione europea solo in presenza di un interesse individuale diretto sufficientemente qualificato, il che rende più difficile, rispetto al sistema statunitense, il ricorso individuale contro misure tariffarie di portata generale; tuttavia, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha sviluppato nel tempo una giurisprudenza articolata sulla politica commerciale comune, che ha definito l'ambito della competenza esclusiva dell'Unione, i limiti dei poteri delegabili alla Commissione ed i requisiti procedurali per la valida adozione di misure di difesa commerciale, ivi inclusi i dazi (104).

Un profilo di particolare interesse riguarda la giurisprudenza della Corte di giustizia sul riparto di competenze tra Unione europea e Stati membri in materia commerciale. Il parere n. 2/15 del 16 maggio 2017, relativo all'accordo di libero scambio con Singapore, ha chiarito che la competenza esclusiva dell'Unione europea in materia di politica commerciale comune copre le disposizioni aventi carattere specificamente commerciale, mentre rimangono di competenza concorrente – e quindi richiedono la partecipazione degli Stati membri per la relativa ratifica – le disposizioni riguardanti gli investimenti indiretti ed i meccanismi di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati (105). Tale

(101) V., a riguardo <https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/antidum2_e.htm>.

(102) "*Nessuna disposizione del presente accordo sarà considerata: a. come intesa a obbligare una Parte contraente a fornire delle notizie la cui divulgazione sia, a suo avviso, contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza; o b. come intesa a impedire una Parte contraente da ogni misura che stimi necessaria alla tutela degli interessi essenziali della sua sicurezza, i. circa alle materie fissili e a quelle che servono alla fabbricazione dei materiali siffatti, ii. circa al traffico di armi, munizioni, materiale da guerra e al commercio, qualunque esso sia, di altre merci e materiali destinati direttamente o indirettamente ad assicurare l'approvvigionamento delle forze armate, iii. in tempo di guerra o di grave tensione internazionale; o c. come intesa a impedire una Parte contraente da misure attenenti all'adempimento di obblighi spettantile, secondo la Carta delle Nazioni Unite, nella conservazione della pace e della sicurezza internazionali*".

(103) V., a riguardo <https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/appellate_body_e.htm>.

(104) Per un esame completo delle varie fattispecie si rimanda a: N.M. Tritto, *Diritto internazionale pubblico,* cit., 391 ss.

(105) Secondo il relativo dispositivo, infatti, "*L'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore rientra nella competenza esclusiva dell'Unione, fatta eccezione per le seguenti disposizioni, che costituiscono l'oggetto di una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri: - le disposizioni della sezione A (Protezione degli investimenti) del capo 9 (Investimenti) dell'accordo suddetto, nei limiti in cui esse si riferiscono agli investimenti tra l'Unione e la Repubblica di Singapore diversi da quelli diretti; - le disposizioni della sezione B (Risoluzione delle controversie tra investitori e Stati) del citato capo 9, e – le disposizioni dei capi*

delimitazione della competenza esclusiva riflette un approccio funzionale al riparto di attribuzioni: ciò che conta non è la qualificazione formale della misura, ma la relativa natura intrinsecamente commerciale ed il relativo impatto diretto sugli scambi con l'estero.

13. *Misure protezionistiche e competenze funzionali*

Mettendo a sistema i tre ordinamenti esaminati, emergono quindi tre modelli strutturalmente distinti di distribuzione del potere di stabilire precise politiche commerciali (ivi inclusa la possibilità di adottare dazi), che riflettono tre diverse concezioni del rapporto tra democraticità del processo decisionale, efficienza dell'azione di governo e coerenza della politica gestionale in generale e commerciale in particolare.

Il sistema americano appare quindi quale modello di distribuzione interna verticale delle competenze: il potere di adottare date politiche commerciali (e di imporre dazi) appartiene al Congresso, che può delegarlo al Presidente entro limiti precisi; i conflitti tra i due poteri sono risolti dalla Corte Suprema attraverso l'interpretazione delle norme di delega e l'applicazione dei princìpi costituzionali di riferimento. Tale sistema garantisce un elevato grado di responsabilità democratica attraverso il controllo parlamentare, ma è vulnerabile in caso di dinamiche di conflitto istituzionale qualora il Presidente rivendichi poteri che il Congresso non abbia espressamente delegato.

Il sistema italiano rientra invece all'interno di un modello di delega sovranazionale: come si è già detto, infatti, l'Italia ha ceduto la propria competenza in materia di commercio con l'estero (e di imposizione di eventuali dazi) all'Unione europea, per cui la questione del potere di imporre dazi non si pone a livello nazionale. Tale trasferimento ha di fatto eliminato, per il sistema italiano, il problema della tensione tra esecutivo e legislativo in materia tariffaria, ma ha spostato la questione a livello europeo, laddove l'ordinamento euro-unitario ha elaborato proprie regole di distribuzione delle competenze e propri meccanismi di controllo democratico e giurisdizionale. La riserva di legge tributaria di cui all'art. 23 della Costituzione rimane comunque rilevante come parametro interno, ma non si applica al settore dei dazi perché esso è interamente governato dal diritto dell'Unione europea.

Il modello europeo, infine, appare caratterizzato da una competenza esclusiva sovranazionale con una *governance* istituzionale multilaterale: la politica tariffaria è interamente di competenza dell'Unione europea, non degli Stati membri, e viene gestita attraverso un sistema articolato che coinvolge Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, con procedure differenziate per i diversi tipi di misure da adottare e con meccanismi di controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia. Tale modello offre la massima coerenza della politica commerciale esterna – poiché elimina la possibilità di divergenze tra gli Stati membri dell'Unione – e garantisce un elevato livello di procedimentalizzazione delle misure adottate, tuttavia, esso può risultare più lento e meno flessibile rispetto ai modelli nazionali nella risposta a crisi commerciali improvvise.

14. *Ulteriori considerazioni*

La vicenda che ha condotto alla sentenza *Learning Resources v. Trump*, come si è visto, non è una questione importante per il solo diritto statunitense: come si è già accennato, infatti, essa riflette una tensione più profonda che attraversa tutti i sistemi democratici contemporanei, nei quali si assiste ad un conflitto tra le pressioni di efficienza e reattività dell'azione di governo – accentuate da un contesto geopolitico sempre più instabile e da una competizione commerciale sempre più aggressiva – e le esigenze di legalità, trasparenza e controllo democratico che costituiscono l'ossatura degli ordinamenti costituzionali moderni.

La tentazione di concentrare nell'esecutivo i poteri necessari per rispondere rapidamente alle sfide della globalizzazione, della sicurezza economica e della competizione strategica è comune a molti governi e non è confinata ai soli Stati Uniti.

Nell'Unione europea, ad esempio, tale tensione si manifesta in modo diverso ma non meno problematico. La Commissione europea, in particolare, ha in diverse occasioni invocato strumenti di urgenza per adottare misure di difesa commerciale con procedure accelerate ed il dibattito sull'adeguatezza dei processi decisionali europei di fronte alle crisi commerciali – dall'emergenza pandemica iniziata nel 2020 alla crisi energetica a seguito della guerra russo-ucraina a partire dal 2022, fino alla questione dei dazi e della c.d. guerra commerciale nel 2025 – ha alimentato una riflessione critica sulla necessità di rendere la politica commerciale europea più flessibile e reattiva senza sacrificare i presìdi di democraticità e trasparenza (106). Gli strumenti di coercizione economica – dall'accesso agli appalti pubblici alle licenze di importazione, dalle restrizioni al mercato finanziario alle tutele della proprietà intellettuale – evocati dalla Commissione come possibile risposta ai dazi americani prima che la sentenza della Corte Suprema cambiasse il quadro di riferimento, costituiscono un esempio di tale tendenza verso forme di potere commerciale più discrezionale e meno procedimentalizzato.

---

1 (Obiettivi e definizioni generali), 14 (Trasparenza), 15 (Risoluzione delle controversie tra le Parti), 16 (Meccanismo di mediazione) e 17 (Disposizioni istituzionali, generali e finali) dell'accordo di cui sopra, nei limiti in cui esse si riferiscono alle disposizioni del summenzionato capo 9 e nella misura in cui queste ultime rientrano in una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri".

(106) V., ad esempio, il rapporto in "*The future of European competitiveness*" del settembre 2024 o c.d. *Draghi report*: <https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en>.

Appare dunque necessario richiamare l'attenzione su un ulteriore profilo della sentenza americana particolarmente significativo per le questioni che tradizionalmente interessano anche altri soggetti, quali ad esempio istituzioni come la Corte dei conti: il rapporto tra il potere di imporre prestazioni patrimoniali, la gestione delle risorse pubbliche ed il controllo della sostenibilità finanziaria delle scelte di politica economica. Il Presidente della Corte Suprema John Roberts ha ricordato che il potere di imporre dazi è stato storicamente, fin dai tempi della prima legge americana in materia del 1789 (107), la principale fonte di entrate dell'erario federale statunitense. I dazi sono infatti tributi: essi incidono sulle entrate dello Stato, modificano l'allocazione delle risorse nell'economia, redistribuiscono ricchezza tra settori e categorie sociali ed hanno effetti macroeconomici misurabili in termini di inflazione, occupazione, crescita e debito pubblico. In questo senso, le scelte di politica commerciale sono scelte di finanza pubblica, e come tali dovrebbero essere soggette agli stessi presìdi di trasparenza, legalità e controllo che il sistema costituzionale riserva alle scelte fiscali in senso stretto.

Pertanto, anche le istituzioni deputate ad esercitare il controllo sulla gestione finanziaria pubblica dovrebbero essere coinvolte nei relativi processi decisionali (e soprattutto di controllo successivo). Le politiche commerciali, infatti, hanno effetti diretti ed indiretti sul bilancio dello Stato: diretti, attraverso il gettito dei dazi e l'aumento delle entrate; indiretti, attraverso le conseguenze macroeconomiche delle restrizioni commerciali su produzione, occupazione, prezzi e competitività. In Europa, del resto, tale nesso appare ancora più stretto: le risorse proprie tradizionali dell'Unione europea, che concorrono al finanziamento del bilancio europeo, includono una quota dei dazi doganali riscossi dagli Stati membri per conto dell'Unione. Le decisioni tariffarie europee hanno dunque conseguenze dirette sul finanziamento del bilancio euro-unitario e indirettamente sulle risorse a disposizione degli Stati membri.

La sentenza *Learning Resources v. Trump* ha quindi rimosso il fondamento giuridico "interno" dei dazi imposti dall'Amministrazione Trump, ma non ha affrontato – né avrebbe potuto farlo, essendo stata emessa da una corte "domestica" – la questione della compatibilità di quei medesimi dazi con gli obblighi internazionali derivanti dall'appartenenza degli Stati Uniti all'Omc. Eppure, è proprio il diritto internazionale del commercio a porre il limite più generale e strutturale alle politiche protezionistiche di tutti gli ordinamenti, incluso quello statunitense. L'articolo I del Gatt – che sancisce il principio della nazione più favorita – e l'articolo II – che vincola gli Stati contraenti a rispettare i dazi e le tariffe massime concordate, garantendo un trattamento non meno favorevole a quello specificato negli elenchi allegati al trattato – costituiscono obblighi internazionali che si sovrappongono ai vincoli costituzionali interni, creando un sistema a doppio livello di controllo sulla legittimità delle misure tariffarie adottate.

Il sistema di soluzione delle controversie dell'Omc, nonostante le significative difficoltà che ha incontrato negli ultimi anni – in primo luogo, il blocco dell'Organo di appello (108) determinato dal mancato rinnovo dei suoi membri da parte degli Stati Uniti (109) – rimane il meccanismo principale per la contestazione internazionale delle misure tariffarie ritenute incompatibili con il diritto dell'Omc. L'Unione europea ha sistematicamente fatto ricorso a tale meccanismo per contestare la legittimità dei dazi americani, ottenendo in numerosi casi decisioni favorevoli, anche se l'impossibilità di far valere tali decisioni in sede di appello ha ridotto significativamente l'effetto deterrente del sistema. La sentenza della Corte Suprema americana, rimuovendo il fondamento dell'Ieepa come base legale dei dazi imposti dall'Amministrazione Trump, ha in un certo senso anticipato ed integrato il giudizio che il sistema Omc avrebbe potuto emettere in sede internazionale, creando un interessante intreccio tra il controllo costituzionale interno ed i vincoli di diritto internazionale.

La crisi internazionale aperta dalla politica dell'Amministrazione Trump ha poi accelerato, nell'Unione europea, la riflessione sul concetto di c.d. autonomia strategica che aveva già acquisito rilevanza in seguito alla pandemia ed alla crisi energetica causata dalla guerra russo-ucraina. L'Unione europea si trova(va) di fronte ad una tensione strutturale: da un lato, il suo ordinamento vieta agli Stati membri di adottare misure protezionistiche unilaterali e vincola la politica commerciale dell'Unione stessa ai princìpi del libero scambio e agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Omc; dall'altro, la pressione esterna esercitata dai dazi americani crea(va) incentivi a rispondere con misure di analoga natura, che tuttavia avrebbero dovuto rispettare le procedure istituzionali europee, per definizione più lente di un semplice ordine esecutivo presidenziale come avviene nell'ordinamento statunitense.

Tale tensione ha prodotto un dibattito vivace sull'adeguatezza degli strumenti di politica commerciale dell'Unione europea: il regolamento sugli strumenti di coercizione economica (*Anti-Coercion Instrument*), adottato nel 2023 (110), ha introdotto un nuovo meccanismo che consente all'Unione di rispondere a misure coercitive di Stati terzi con una gamma di contro-misure tra le quali le sanzioni commerciali, le restrizioni agli investimenti e le limitazioni all'accesso ai mercati europei. Si tratta di uno strumento che si ispira, nella sua logica, alle misure emergenziali statunitensi – in quanto attribuisce alla Commissione poteri di risposta rapida durante situazioni di crisi – ma che rimane inserito nel

(107) Ossia il c.d. *Tariff Act* in vigore dall'1 agosto 1789 che introdusse dazi su numerosi beni importati aventi un'aliquota media dell'8,5 per cento e aliquote più elevate sui beni considerati strategici per l'economia statunitense.

(108) I. Van Damme, *Treaty interpretation by the WTO appellate body*, in *European Journal of International Law*, 2010, 3, 605-648.

(109) E. Baroncini, *Attacco ai magnifici sette: il blocco nella composizione dell'Organo d'appello dell'OMC*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 2018, 1, 35-122.

(110) Reg. (Ue) n. 2023/2675 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, sulla protezione dell'Unione e dei suoi Stati membri dalla coercizione economica da parte di paesi terzi.

quadro istituzionale europeo, con le garanzie procedurali ed i meccanismi di controllo che ne costituiscono parte integrante.

Si tratta dunque di nuove tipologie di misure che l'Unione europea potrà utilizzare in caso di (future ed ulteriori) crisi, bilanciandole all'interno del proprio sistema giuridico-ordinamentale di riferimento.

15. *Conclusioni*

In conclusione, come si è visto *supra,* può affermarsi che la sentenza della Corte Suprema americana del 20 febbraio 2026 non sia soltanto una pronuncia sull'interpretazione di una legge interna a quel sistema: essa è, nella sua essenza più profonda, un'affermazione del principio che le scelte di politica economica più rilevanti – e la politica commerciale con l'estero è tra le più significative – devono trovare il proprio fondamento in processi democratici trasparenti, in deleghe legislative chiare e circoscritte ed in meccanismi istituzionali che garantiscano il controllo dei relativi poteri e la tutela dei diritti degli operatori economici.

Tale principio, declinato in forme diverse nei vari ordinamenti esaminati, costituisce un comune denominatore tra il sistema statunitense, quello italiano e quello europeo: in tutti e tre gli ordinamenti, infatti, la concentrazione del potere di gestire la politica economica nelle mani di un esecutivo senza la previsione di ben determinati limiti è considerata incompatibile con i fondamenti costituzionali dell'ordinamento stesso.

Nel sistema statunitense, il limite è posto dalla riserva costituzionale del potere fiscale assegnato al Congresso e dall'esigenza di una chiara autorizzazione del Congresso stesso per ogni delega di poteri all'esecutivo.

Nell'ordinamento italiano, il limite è sancito dall'art. 23 della Costituzione, che impone che ogni prestazione patrimoniale trovi fondamento in una norma di legge contenente criteri sufficientemente precisi e vincolanti per l'esecutivo.

Nell'ordinamento euro-unitario, il limite è strutturale: la competenza appartiene all'Unione europea, non agli Stati, e può essere esercitata solo attraverso le procedure istituzionali previste dai trattati, con la partecipazione del Parlamento europeo e nel rispetto dei vincoli internazionali derivanti dall'appartenenza dell'Unione all'Omc.

In tutti e tre i sistemi, comunque, la tentazione dell'adozione di strumenti di c.d. protezionismo emergenziale – ossia dell'imposizione di dazi anche come strumento di pressione politica, senza il controllo delle procedure democratiche ordinarie – si scontra con presìdi giuridici solidi, il cui rafforzamento costituisce una delle sfide più importanti per il diritto contemporaneo.

La pronuncia della Corte Suprema americana rappresenta, da questo punto di vista, un precedente prezioso anche per i legislatori e i giudici degli altri ordinamenti democratici contemporanei. Essa dimostra infatti come la Corte Suprema di uno degli Stati che più hanno subìto le pressioni di politiche commerciali unilaterali e non procedimentalizzate abbia saputo resistere alla tentazione di conformarsi all'urgenza politica del momento, riaffermando con forza che il diritto non cede di fronte ad emergenze auto-proclamate. La lezione è tanto più significativa quanto più si considera la composizione trasversale della maggioranza – sei giudici su nove, considerando le divisioni ideologiche tradizionali della Corte Suprema americana – che ha sottoscritto tale affermazione di principio.

Un ordinamento nel quale una massima istituzione (la Corte Suprema) può opporsi ad un'altra massima istituzione (il Presidente) su una delle questioni di maggiore rilevanza della relativa agenda di governo, dimostra in maniera cristallina il perfetto funzionamento del sistema di c.d. *checks and balances* statunitense. Questo è, in fondo, il senso più profondo della sentenza *Learning Resources v. Trump*, e la ragione per la quale si tratta di un arresto giurisprudenziale che indubitabilmente resterà nella storia quale *leading case* in materia di legittimità costituzionale del potere esecutivo di intervenire unilateralmente sulla regolamentazione dei flussi commerciali internazionali (111).

* * *

(111) Secondo D. French, *Is This the Most Important Case of the Century*?, in *The New York Times*, 24 febbraio 2026, A18, "*The Supreme Court may have just helped save the Republic. On Friday, a 6-to-3 majority struck down President Trump's use of the International Emergency Economic Powers Act to implement sweeping global tariffs, including tariffs against Mexico, Canada and China. Justices John Roberts, Elena Kagan, Sonia Sotomayor, Ketanji Brown Jackson, Amy Coney Barrett and Neil Gorsuch voted together — though for different reasons — to block one of the central elements of Trump's foreign and economic policy. As Roberts explained in his opinion, in terms of sheer economic impact the case dwarfed many of the most contentious cases of the last several terms, including, for example, Biden v. Nebraska, the case blocking President Joe Biden's student loan debt forgiveness program. In fact, it may prove to be the most important Supreme Court decision this century*".

IL CONTRATTO DI AVVALIMENTO: QUALIFICAZIONE E PREMIALITÀ *PER RELATIONEM,* TRA FLUIDI MECCANISMI SOSTITUTIVI E TECNICHE MODALI

di *Francesco Armenante* (*)

Abstract: Il contributo afferisce ad uno dei principali modelli proconcorrenziali, tipico delle procedure di affidamento delle commesse pubbliche: il contratto di avvalimento. L'analisi verte prioritariamente sui meccanismi sostitutivi dell'impresa c.d. ausiliaria priva dei requisiti per contrarre, connotati da molteplici aporie, anche di rilievo pratico. In siffata ipotesi, a fronte di un generalizzato divieto di contagio, occorre individuare opportuni "contrappesi" ed evitare impropri rallentamenti nell'espletamento della procedura oltre che lesioni della parità di trattamento dei concorrenti. Un proficuo contributo può derivare dai principi elaborati dal Legislatore nazionale e peculiari della codificazione di ultima generazione (*ea est*: risultato, fiducia e accesso al mercato), anche in ragione della funzione ermeneutica e nomogenetica ad essi espressamente riconosciuta. Se ne desume una peculiare prospettiva di indagine: declinare i principi-fonti e indicare la regola del caso concreto.

The paper deals with one of the main pro-competitive models, typical of public procurement award procedures: the reliance agreement ("avvalimento" contract). The analysis primarily focuses on the substitute mechanisms involving the so-called auxiliary undertaking, which lacks the requirements to enter into the contract, and which are characterized by multiple aporias, including those of a practical nature. In such a scenario, in the presence of a general prohibition of "contagion," it is necessary to identify appropriate "counterweights" and to avoid improper delays in the conduct of the procedure, as well as infringements of the principle of equal treatment among bidders. A useful contribution may derive from the principles developed by the national legislator and characteristic of the most recent codification (namely: results, trust, and access to the market), also in light of the expressly recognized interpretative and norm-generating function attributed to them. From this emerges a specific perspective of inquiry: to articulate the principles as sources and to derive the rule for the concrete case.

Sommario: 1. *Brevi premesse.* – 2. *Profili introduttivi ed elementi distintivi con gli istituti affini: gli avvalimenti atecnici.* – 3. *La finalità pro-concorrenziale dell'avvalimento interno, plurimo e frazionato.* – 4. *Effettività del prestito* in executivis *tra fiducia e congruità.* – 5. *L'avvalimento di ultima generazione: l'avvalimento premiale e relative tecniche "modali".* – 6. *La sostituzione dell'ausiliario non qualificato: il divieto di contagio nell'avvalimento tradizionale e in quello premiale.* – 7. *I fluidi meccanismi sostitutivi: il principio di risultato quale necessario contrappeso.* – 8. *Riflessioni di sintesi.*

1. *Brevi premesse*

L'indagine di seguito svolta è incentrata sulle disposizioni normative afferenti ad uno dei principali modelli di qualificazione *per relationem*, nelle procedure evidenziali tese all'affidamento di commesse pubbliche: il contratto di avvalimento, sia tradizionale che premiale (1).

Una precipua analisi concerne i vari e plurimi meccanismi sostitutivi dell'impresa c.d. ausiliaria, applicabili allorquando quest'ultima risulti priva dei requisiti per contrarre, posto che, nonostante lo sforzo della nuova codificazione (la quale, tra l'altro, ha cercato di adeguare la disciplina interna ai precetti forniti dalle Corti unionali (2)), restano irrisolti molteplici aspetti, anche di rilievo pratico.

Inter alia, i profili maggiormente attenzionati, anche perché presentano maggiori criticità in fase applicativa, sono quelli che attengono alla necessità di conciliare un generalizzato divieto di contagio (favorendo meccanismi sostitutivi di operatori privi dei requisiti) e le connesse modalità applicative (sia temporali che procedimentali), onde individuare opportuni "contrappesi" ed evitare impropri rallentamenti nell'espletamento della procedura se non anche lesioni della parità di trattamento dei concorrenti.

(*) F. Armenante è ricercatore presso il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli studi di Salerno.

(1) L'avvalimento è definito dall'art. 104 d.lgs. n. 36/2023 (d'ora in avanti anche c.d.c.) come "*il contratto con il quale una o più imprese ausiliarie si obbligano a mettere a disposizione di un operatore economico che concorre in una procedura di gara, dotazioni tecniche e risorse umane e strumentali per tutta la durata dell'appalto*". Lo stesso articolo prescrive che il contratto debba essere concluso in forma scritta a pena di nullità e, quanto all'oggetto, "*con indicazione specifica delle risorse messe a disposizione dell'operatore economico*", così da soddisfare i requisiti stabiliti dall'art. 1346 c.c. Detto articolo si pone in continuità con il precedente d.lgs. n. 50/2016, dove, infatti, erano prescritte la forma scritta e la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dell'impresa ausiliaria, a pena di nullità. Per ulteriori riflessioni sulle principali novità del nuovo paradigma, si rinvia ai contributi di R. Garofoli, G. Ferrari, *Avvalimento*, in *Codice dei contratti pubblici annotato con dottrina e giurisprudenza d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Molfetta, Nel diritto Editore, 2024, 563; U. Baldi *et al.*, *Il nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 36/2023). Analisi delle novità, aspetti operativi e indicazioni pratiche* in *Giornale dir. amm.*, 2023, 3; S. Colombari (a cura di), *Avvalimento: un istituto multiforme* in *Giur. it.*, 2023, 7, 1686-1698.

(2) Per ampi approfondimenti su tale profilo, C. Guccione, *L'avvalimento tra giurisprudenza ed infrazioni comunitarie* in *Giornale dir. amm.*, 2020, 3, 390.

In tale contesto, assumono indubbio rilievo i principi elaborati (o meglio: richiamati) dal legislatore nazionale, peculiari della codificazione di ultima generazione (*ea est*: risultato, fiducia e accesso al mercato), anche in ragione della funzione ermeneutica (3) ad essi riconosciuta espressamente dalla norma.

I principi non sono regole (4), ma generano regole (5); sono caratterizzati da una prevalenza di contenuto deontologico in confronto con le singole norme, con la conseguenza che, quali criteri di valutazione che costituiscono il fondamento giuridico della disciplina considerata, hanno anche una funzione genetica rispetto alle singole norme ("nomogenetica") (6).

Ma l'aspetto che maggiormente interessa ai fini delle successive riflessioni, è che il ricorso ai principi assolve ad una funzione di "completezza" dell'ordinamento giuridico e di garanzia della tutela di interessi che, altrimenti, non avrebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni. Se ne desume un approccio teso a superare una normazione dettagliata di ogni singolo momento del processo decisionale, lasciando spazio a scelte discrezionali che fissino la regola del caso concreto.

Ed è proprio questo l'elemento caratterizzante la ricerca, ovvero la nuova prospettiva di indagine proposta: declinare i principi-fonti e prospettare la regola del caso.

Breviter.

Se va garantita la *chance* al concorrente che si è avvalso di (o associato ad) un altro operatore risultato inidoneo, sottraendolo ai riflessi negativi connessi al mancato possesso o alla perdita di uno dei requisiti per contrarre, al contempo, deve evitarsi che l'abuso (o l'uso inappropriato) di tali meccanismi sostitutivi comporti ingiustificati vantaggi a danno di altri concorrenti ("sani" e maggiormente diligenti), il tutto a discapito dell'esecuzione della prestazione.

Ad esempio.

Quante volte e in che limite temporale il concorrente ausiliato può beneficiare della possibilità di sostituire l'ausiliario?

Una volta che l'ausiliato sia stato invitato dalla stazione appaltante a designare, con l'esibizione della documentazione prescritta, un altro operatore che gli presti i requisiti di capacità, cosa comporta l'indicazione di un ausiliario (anch'esso) inidoneo a contrarre?

Meno agevole è la prospettazione di percorsi risolutivi per gli istituti di nuovo "conio", rispetto ai quali la disciplina codicistica è impropriamente (*recte*: volutamente [7]) scarna.

Si pensi all'avvalimento premiale, strumentale a consentire ad un concorrente di beneficiare di requisiti altrui per ottenere un maggior punteggio o un miglior apprezzamento della propria offerta. Gli interrogativi si moltiplicano in quanto, accanto a quelli sopra prospettati, se ne pongono altri afferenti alle conseguenze della mancata sostituzione ed agli aspetti "modali" o procedimentali relativi a come esibire la relativa documentazione in fase di partecipazione a gara (al fine di non ledere altri immanenti principi, tra cui la segretezza dell'offerta e il divieto di commistione tra offerta e documentazione amministrativa).

Ne consegue la necessità di ricostruire un paradigma esaustivo e autosufficiente per evitare l'inapplicabilità delle nuove regole o l'insorgenza di casistiche paralizzanti.

Come preannunciato, su tale crinale un significativo contributo può essere fornito dai principi-valori dettati dal codice (definiti, enfaticamente, "superprincipi"), grazie ai quali si potrebbe prospettare un concreto percorso risolutivo.

Proprio in ossequio a tale nuova metodologia, nel presente contributo si è favorita la traduzione del principio all'interno della disposizione normativa, affrontando le criticità che l'applicazione concreta potrebbe evidenziare.

I principi di risultato e di fiducia (ai quali, come detto, il legislatore ha attribuito una valenza prioritaria, proprio in ottica ermeneutica) nonché quelli inespressi (ma altrettanto rilevanti), come la proporzionalità e la congruità, oltre che quelli di matrice giurisprudenziale (quali l'immodificabilità del concorrente) consentono di distillare le soluzioni compatibili da quelle meno rispettose della *ratio legis* e degli indirizzi pretori.

(3) È proprio il codice, all'art. 4, a prevedere che: "*Le disposizioni del Codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3*". Cfr. A. Massari, *Il nuovo codice dei contratti pubblici*, Rimini, Maggioli, 2023, 38.

(4) Si è rilevato che si assiste talvolta ad una distorsione o ad un'espansione eccessiva, inappropriata del lemma "principio", fino ad ergere al suo rango persino norme di comune portata, come se si trattasse di strumenti interpretativi a carattere generale (M. Libertini, *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto determinato. Una proposta di distinzione*, in *Riv. critica dir. priv.*, 2011, 360 ss.; A. Cataudella, *L'uso abusivo di principi*, in *Riv. dir. civ.*, 2014, 749 ss.).

(5) La dottrina ha segnalato come l'abuso del ricorso ai principi possa determinare una loro eccessiva espansione, con inevitabili riflessi in termini di diminuzione del tasso di certezza, sia di imprevedibilità delle soluzioni giudiziarie a cui si pervenga, il tutto al di fuori delle regole proprie di un sano sistema di stato del diritto (sono considerazioni di M.R. Spasiano, *Codificazioni di principi e rilevanza del risultato*, in C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *Codice dei contratti pubb*lici, vol. I, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, II ed., CXXXIII).

(6) Sulla valenza dei principi cfr. G. Alpa, *I principi generali. Una lettura giusrealistica*, in *Riv. giust. civ.*, 2014, 4, 1 ss.

(7) "In relazione all'istituto dell'avvalimento c.d. premiale, di cui al c. 12 dell'art. 104, si è scelto volutamente di non dettare una disciplina troppo specifica all'interno del disciplinare e ciò per non imporre limiti ulteriori rispetto alla previsione codicistica su un istituto di nuova introduzione" (così, la Relazione AIR-BT, par. 9).

L'esegesi è intrisa da una "costante": la ricerca di un punto di equilibrio, di un'applicazione "conciliativa", di possibili, ragionevoli e necessari contrappesi deve oggi ispirare l'attività ermeneutica, alla luce dei primi ed instabili approdi giurisprudenziali (8).

Mediante il ricorso ai principi sono stati prospettati possibili percorsi risolutivi di seguito illustrati.

Con una precisazione.

I principi vanno bilanciati, non massimizzati (9).

Rappresenta un'acquisizione largamente condivisa quella secondo cui, all'esito della predetta operazione di bilanciamento, il principio soccombente recede nei limiti del criterio di proporzionalità. Il bilanciamento impedisce che vi sia un sacrificio integrale di un principio a favore dell'altro e risponde ad una logica chiaroscurale di applicazione fino a un certo limite (10).

I riflessi applicativi non sempre sono agevoli da definire e l'assenza di una normativa di dettaglio (o, peggio, caratterizzata da radicali lacune) rischia di alimentare affannosi contenziosi che vanno a minare proprio quel principio di risultato al quale la nuova codificazione assegna una funzione prioritaria.

2. *Profili introduttivi ed elementi distintivi con gli istituti affini: gli avvalimenti atecnici*

Al fine di favorire l'incremento della platea dei concorrenti (soprattutto delle imprese di minori dimensioni), facilitando il soddisfacimento dei requisiti di capacità (ancor più ove si presentino particolarmente ed eccessivamente rigorosi) richiesti dal regolamento di gara, la normativa comunitaria (11), prima, il legislatore nazionale, poi, hanno previsto (*sin* dalle precedenti codificazioni) uno strumento di qualificazione "*per relationem*".

Grazie a tale modello (12), l'operatore economico può soddisfare i requisiti di partecipazione mediante l'ausilio (il prestito), a suo favore e da parte di altro operatore (estraneo alla competizione e alla gara) di quanto richiesto (in termini di qualificazione) per partecipare alla selezione, indipendentemente dalla natura giuridica dei legami tra le parti (concorrente-ausiliato e operatore ausiliario) (13).

Il ricorso all'avvalimento, essendo caratterizzato da una particolare causa pro-concorrenziale (14), costituisce una facoltà riconosciuta (anche a prescindere da un'espressa previsione della legge di gara) sia al concorrente singolo che all'associato (15).

Il rapporto negoziale va ad instaurarsi solo tra la stazione appaltante e l'ausiliata, non essendo richiesto l'intervento, in fase di stipula, dell'impresa ausiliaria, anche se la prestazione dovesse comportare l'utilizzo di beni e mezzi di quest'ultima.

(8) Tali affermazioni trovano riscontro anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha osservato che l'applicazione di diversi principi generali può portare a differenti risultati secondo il diverso bilanciamento effettuato in concreto (Corte giust. Ue, 10 luglio 2014, C-358/12, *Consorzio Stabile Libor Lavori*).

(9) L'espressione è usata anche da M. Ramajoli, *I principi generali*, in *Codice dei contratti pubblici annotato articolo per articolo*, in C. Contessa, P. Del Vecchio (a cura di), *op. cit*., 46. La massimizzazione di un principio comporta l'"annichilimento" del principio o dei principi incompatibili e, dunque, la violazione dell'ordinamento che impone un'attuazione – ancorché minima – di tutti i principi dello stesso "rango".

(10) V. Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167.

(11) Al fine di ampliare la platea dei concorrenti, il diritto comunitario prevede ormai da diversi lustri (Corte giust. Ue, 14 aprile 1994, C-389-92, *Ballast Nedam Groep NV c. Belgio*) la possibilità, per gli operatori privi dei requisiti per partecipare alle gare, di avvalersi dei requisiti di altri soggetti che ne sono in possesso e che sono disponibili a metterli a disposizione di chi intende prendervi parte (in termini, P. Provenzano, *L'avvalimento*, in G. Tropea (a cura di), *Lineamenti di diritto dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2025, II ed., 228 ss.).

(12) Come sottolineato, l'avvalimento, da un punto di vista strutturale, rappresenta "nell'ottica comunitaria [...] un modulo organizzativo dell'impresa, nel senso che a questa viene riconosciuta la possibilità di ricorrere ad una pluralità di forme giuridiche di organizzazione della propria attività economica, non necessariamente tipizzate, anche nell'ambito degli appalti pubblici, purché dimostri l'idoneità del soggetto alla materiale esecuzione del contratto di appalto, dovendosi attribuire, al legislatore italiano, l'abbinamento tra contratto e avvalimento" (così C. Ferrari, *Il contratto per l'avvalimento: un caso di formalizzazione e tipizzazione progressiva?*, in *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 2012, 2, 257 ss.).

(13) Per un'analitica ricostruzione degli antecedenti dell'avvalimento, della sua introduzione da parte della Corte di giustizia Ue, della sua "codificazione" nelle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce e del suo recepimento da parte della giurisprudenza nazionale prima ancora dell'entrata in vigore del codice del 2006, si rinvia a C. Zucchelli, *Avvalimento*, in M.A. Sandulli, R. de Nictolis (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2019, 1104 ss. Tra i principali contributi dottrinari, A. Ilacqua, *Il contratto di avvalimento ex art. 49 del d.lgs. n. 163/2006*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2008; R. Mangani, *Avvalimento, tipologia contrattuale e regime di responsabilità*, in <www.giustamm.it>, 2008; R.D. Coliandro, *L'avvalimento: profili interdisciplinari*, Milano, Giuffrè, 2018; E. Fresin, *L'avvalimento negli appalti pubblici*, Milano, 2009; M. Fronti, L. Savelli, *Subappalto ed avvalimento: tra qualificazione ed esecuzione nel codice dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2018; cfr. C. Guccione, *L'avvalimento: un percorso ancora tortuoso*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2020; G.P. Cirillo, *Il contratto di avvalimento nel nuovo codice dei contratti pubblici: il persistente problema della sua natura giuridica*, *ivi*, 20 aprile 2016.

(14) In dottrina, sulla natura pro-concorrenziale dell'avvalimento, cfr. F. D'Alessandri, *L'avvalimento nelle procedure di gara*, in *Riv. trim. appalti*, 2020, 4, 1661 ss.

(15) Con riferimento ai raggruppamenti temporanei di imprese e ai consorzi, cfr. G. Guzzardo, *Imprese alleate e avvalimento "infragruppo" dei requisiti di partecipazione alle pubbliche gare*, nota a Tar Puglia, Sez. I, 10 ottobre 2007, n. 2486, in *Foro amm.*, *Tar,* 2007, 3223.

Il relativo paradigma, nonostante l'invarianza delle direttive, è stato interessato da diverse e significative novità, anche in ragione dei plurimi rilievi della Corte unionale; tra l'altro, le principali novelle hanno riguardato sia le modalità di sostituzione dell'ausiliaria risultata priva dei requisiti, sia la possibilità della partecipazione alla gara del medesimo concorrente in duplice veste (ausiliaria e concorrente autonomo), sia il nuovo modello dell'avvalimento premiale.

Le citate previsioni, che in alcuni casi non godono di una chiara ed esaustiva disciplina normativa (16), in altri non sono suffragate da un paradigma esaustivo (17), necessitano di un'interpretazione di dettaglio, ispirata necessariamente ai principi-valori del codice (18).

Prima di affrontare le prospettate problematiche e di tracciare possibili percorsi ermeneutici, risulta necessaria una breve descrizione della nuova disciplina di settore (e dei relativi orientamenti giurisprudenziali), sottolineando le principali differenze con il precedente quadro normativo.

Con ordine.

In primo luogo, meritano di essere tratteggiati i profili caratterizzanti l'istituto e l'ontologica differenza rispetto a quelli, apparentemente affini quali il raggruppamento e il subappalto e rispetto a quelli atecnicamente definiti avvalimenti.

Rispetto al *raggruppamento*, la differenza è strutturale, visto che la qualifica di concorrente (e di contraente) viene rivestita solo dall'ausiliato, mentre il raggruppamento configura un concorrente pluricomposto (partecipando a gara tutti i raggruppandi).

Anche in fase di esecuzione i modelli sono destinati ad essere applicati in modo divergente, in ragione del fatto che il coinvolgimento dell'ausiliato è solo eventuale, a differenza del raggruppamento (che in tale segmento negoziale assumerà la configurazione di associazione temporanea costituita), stante la necessaria quota di esecuzione appannaggio di ogni componente.

Diversamente, la verifica dei requisiti morali non presenta alcun tratto distintivo, visto che, nell'un caso e nell'altro, essa deve riguardare tutti gli operatori coinvolti, sia nella veste di ausiliato o di ausiliario, che di raggruppando.

A lume della nuova codificazione convergono anche i meccanismi sostitutivi, qualora in capo all'ausiliario o ad uno dei raggruppandi emerga una causa di esclusione, salvo le peculiarità che di seguito saranno illustrate.

Rispetto al *subappalto*, la differenza è di tipo organizzativo e temporale.

Laddove i mezzi, le attrezzature e il personale vengano utilizzati (in fase di esecuzione) dall'impresa ausiliata, sarà quest'ultima a disporne sul piano organizzativo e funzionale, non emergendo alcun rapporto tra stazione appaltante e impresa proprietaria dei beni presenti in cantiere; ne consegue che l'ausiliaria, anche laddove la prestazione dovesse essere eseguita dalla propria azienda, non potrà rivendicare alcuna pretesa nei confronti dell'amministrazione (tantomeno potrà pretendere il versamento dei corrispettivi pattuiti con l'ausiliata), né dovrà comprovare, in fase di esecuzione, la persistenza dei requisiti, anche contributivi, men che mai sarebbe ipotizzabile l'esercizio del potere sostitutivo da parte dell'amministrazione, in fase di liquidazione del corrispettivo.

Con il ricorso al subappalto, invece, parte della prestazione viene eseguita e organizzata direttamente dal subappaltatore, cui competerà anche la gestione delle maestranze e dei mezzi utilizzati, con una presenza attiva e diretta sul cantiere (19). Tanto determina la necessità della verifica dei requisiti non in fase di gara o all'atto dell'aggiudicazione (momenti in cui la designazione del subappaltatore non è ancora intervenuta e, comunque, non è necessaria), bensì all'atto della comunicazione alla stazione appaltante dell'avvio della prestazione ad opera di quest'ultimo e nel termine assegnato per il rilascio della relativa autorizzazione (secondo lo schema dettato dall'art. 119 del nuovo codice); al contempo, qualora dovesse emergere, in fase di liquidazione del corrispettivo al subappaltatore, la carenza della regolarità contributiva, l'amministrazione contraente è tenuta ad azionare nei suoi confronti i meccanismi sostitutivi, come declinati dall'art. 11, c. 6, *ad finem*, del codice.

Altra differenza è di natura temporale: la fattispecie del subappalto si concretizza in fase di esecuzione, imponendosi all'appaltatore-contraente di inoltrare, all'amministrazione procedente, la documentazione prevista per la relativa autorizzazione; l'avvalimento, invece, rileva in fase di procedura evidenziale, essendo funzionale alla comprova dei requisiti di partecipazione del concorrente ausiliato.

---

(16) La possibilità della contestuale partecipazione dell'ausiliaria si ricava solo indirettamente dal divieto previsto in caso di avvalimento premiale.

(17) In riferimento all'avvalimento premiale non sono descritte le modalità operative, con necessità di definire anche in che modo lo stesso può (e deve) essere documentato.

(18) Per ampie e approfondite ricostruzioni, anche sociologiche oltre che assiomatiche, dei principi della nuova codificazione, si rinvia, tra gli altri, ai contributi di Aa.Vv., in R. Ursi (a cura di), *Studi sui principi generali dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024; M.A. Cabiddu, M.C. Colombo, D. Caldirola, M. Casati, D. Ielo, A. Napoleone, M. Rizzo (a cura di), *Nuovo codice dei contratti pubblici. Commentario ragionato al d.lgs. n. 36/2023*, Milano, Giuffrè, 2023; L.R. Perfetti, *Sul nuovo codice dei contratti pubblici. In principio*, in *Urb. e appalti*, 2023, 5 ss.; Aa.Vv., *Studi sui principi del codice dei contratti pubblici,* Napoli, Editoriale scientifica, 2023; G. Napolitano, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 287; G. Tulumello, *Affidamento, buona fede e fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici: la verifica delle categorie e la disciplina dei rimedi (verso un "diritto amministrativo praticato")*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2023; F. Saitta, *I principi generali del nuovo codice dei contratti pubblici*, in <www.giustizia-amministrativa.it>, 2023.

(19) Il subappaltatore potrà invocare quanto eseguito anche in termini curriculari e di qualificazione.

Per ragioni di completezza va segnalato che l'art. 44 del codice, riferito all'*appalto integrato*, consente all'impresa, al fine di soddisfare i requisiti previsti per la progettazione, di avvalersi di progettisti qualificati. Nonostante l'espressione usata dal legislatore, tale modello non viene considerato un avvalimento in senso tecnico (20), richiamandosi, invece, la disciplina civilistica del contratto d'opera professionale (21).

Allo stesso modo, anche nel procedimento concorsuale del *concordato con continuità aziendale* viene contemplato un modello di avvalimento, definito "rinforzato" o "necessario", ma pacificamente ritenuto non equiparabile a quello ora in esame, perché il primo, a differenza del secondo, è obbligatorio per l'impresa in crisi ove questa aspiri a partecipare alla gara (22).

3. *La finalità pro-concorrenziale dell'avvalimento interno, plurimo e frazionato*

La normativa comunitaria (art. 19 direttiva 2014/24), nel riconoscere la possibilità di una partecipazione congiunta degli operatori, impedisce alle stazioni appaltanti di imporre modelli predefiniti (23), se non dopo l'aggiudicazione (24).

L'ampia portata applicativa dell'istituto è stata ribadita dalla giurisprudenza europea che, tra l'altro, ha ritenuto non conforme l'art. 49 del d.lgs. n. 163/2006, nella parte in cui non consentiva l'avvalimento plurimo (25) (ovvero la possibilità di soddisfare il requisito mediante l'ausilio di più operatori) (26).

In relazione, invece, al d.lgs. n. 50/2016, la Corte euro-unitaria ha sanzionato la non conformità dell'art. 89 nella parte in cui non consentiva la sostituzione dell'ausiliaria in presenza di dichiarazioni mendaci (27).

Trattandosi di un istituto di matrice comunitaria e *pro*-concorrenziale, il nuovo codice (art. 104) ne ha riscritto, in parte, la disciplina, recependo, al contempo, gli indirizzi ermeneutici, in special modo quelli più recenti.

Va premesso che il dibattito della pubblicistica, sulla sua natura e portata applicativa, è stato particolarmente acceso e travagliato, a fronte di una normativa interna punteggiata di limitazioni e divieti, sul sospetto che si fosse in presenza di una pericolosa "insidia" all'esigenza della stazione appaltante di affidare l'esecuzione di un contratto pubblico ad una impresa realmente in possesso dei requisiti per eseguirlo a "regola d'arte" (28).

(20) Secondo l'indirizzo interpretativo fornito dalla decisione Cons. Stato, Ad. plen., n. 13/2020, cui ha aderito la giurisprudenza prevalente.

(21) Si è prospettata una forma di avvalimento tecnico in relazione al meccanismo del cumulo alla rinfusa dei requisiti riferito alla qualificazione della consorziata e del consorzio: precisamente, a detta del Tar Sicilia, Palermo, Sez. I, 28 gennaio 2026, n. 274, il cumulo alla rinfusa configura una sorta di avvalimento *ex lege*, tipico del consorzio stabile, che consente al consorzio di indicare una consorziata quale soggetto esecutore delle prestazioni, senza che sia però necessario che la consorziata possegga i requisiti di partecipazione di per sé, ben potendo tali requisiti essere posseduti dal consorzio nel suo complesso.

(22) Come già rappresentato, è la tesi sostenuta da M. Renna, *Crisi d'impresa e contratti pubblici. Riflessioni critiche sull'istituto dell'avvalimento obbligatorio e "rinforzato"*, in <www.federalismi.it>, 8 febbraio 2023, che parla di "*species*", connotata da rilevanti peculiarità rispetto al più generale istituto dell'avvalimento di cui al codice dei contratti pubblici.

(23) I raggruppamenti di operatori economici, comprese le associazioni temporanee, sono autorizzati a partecipare a procedure di appalto. Essi non possono essere obbligati dalle amministrazioni aggiudicatrici ad avere una forma giuridica specifica ai fini della presentazione di un'offerta o di una domanda di partecipazione (art. 19, c. 2, direttiva appalti).

(24) In particolare, in deroga al par. 2, le amministrazioni aggiudicatrici possono imporre ai gruppi di operatori economici di assumere una forma giuridica specifica una volta che sia stato loro aggiudicato l'appalto, nella misura in cui tale trasformazione sia necessaria per la buona esecuzione dell'appalto (art. 19, c. 3).

(25) Corte giust. Ue, Sez. V, 10 ottobre 2013, C-94/12.

(26) Molti dei quali sono "caduti" a causa del loro ravvisato contrasto con la disciplina europea. Tra questi: il divieto per l'impresa ausiliaria di partecipare, sia in forma singola che quale componente di un raggruppamento o di un consorzio, alla medesima gara in cui presti i requisiti ad altro concorrente, divieto esteso anche alle imprese che rispetto all'ausiliaria si ponessero in rapporto di controllo *ex* art. 2359 c.c. (riprodotto anche nell'art. 89 d.lgs. n. 50/2016 ed eliminato dall'art. 104 del nuovo codice, che al c. 12 lo circoscrive alla sola ipotesi di avvalimento "premiale"); il divieto di avvalimento c.d. plurimo, ossia della impossibilità per un medesimo concorrente di ricorrere a più di una ausiliaria per ciascuna categoria di qualificazione, e del divieto di avvalimento c.d. frazionato, ossia di avvalersi di più ausiliarie per un singolo requisito economico-finanziario o tecnico-organizzativo (entrambi ritenuti dalla Corte di giustizia incompatibili con le direttive europee); il divieto per una medesima ausiliaria di prestare i propri requisiti a più di un concorrente nell'ambito della medesima gara (anch'esso non presente nell'art. 104 del codice); il divieto di avvalimento c.d. a cascata, ossia della possibilità per l'impresa ausiliaria di avvalersi a propria volta di altra impresa ausiliaria (contenuto nel c. 6, art. 89, d.lgs. n. 50/2016, non riprodotto nell'art. 104 d.lgs. n. 36/2023).

(27) Corte giust. Ue, Sez. IX, 3 giugno 2021, C-210/20, per la quale "*L'art. 63 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'art. 57, par. 4, lett. h), di tale direttiva e alla luce del principio di proporzionalità, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve automaticamente escludere un offerente da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico qualora un'impresa ausiliaria, sulle cui capacità esso intende fare affidamento, abbia reso una dichiarazione non veritiera quanto all'esistenza di condanne penali passate in giudicato, senza poter imporre o quantomeno permettere, in siffatta ipotesi, a tale offerente di sostituire detto soggetto*".

(28) La locuzione è di A. Nicodemo, *Il contratto di avvalimento tra diritto interno e comunitario: uno, nessuno e centomila*, in <www.federalismi.it>, 20 febbraio 2019, 1-25, in cui si riportano anche considerazioni concernenti il possibile inquadramento di tale contratto in uno dei tradizionali schemi negoziali.

Ad ogni modo, il riconoscimento dell'atipicità (29) del contratto di avvalimento ne pregiudica la sussumibilità in uno dei modelli negoziali del nostro diritto "comune".

Può ritenersi pacifica l'inapplicabilità del predetto istituto per soddisfare la mancanza dei c.d. requisiti morali (30) (ad esempio, la regolarità contributiva e fiscale del concorrente, ovvero l'assenza di condanne definitive per reati tipizzati o di misure inibitorie del codice antimafia) (31) e di quelli professionali (come l'iscrizione in Albi e Registri) (32).

Tanto è confermato dalla disciplina dettata dal c. 1 del citato art. 104, laddove si fa riferimento all'obbligo, in capo all'ausiliaria, di mettere a disposizione del concorrente dotazioni tecniche e risorse umane e strumentali per tutta la durata dell'appalto (senza, quindi, alcun riferimento ai requisiti generali e all'idoneità professionale).

Tale interpretazione evita applicazioni sviate e usi distorti dell'istituto.

Diversamente argomentando, il concorrente privo, ad esempio, della regolarità fiscale potrebbe beneficiare del (*rectius*: farsi prestare il) requisito di un terzo (l'ausiliario) e trarre vantaggio anche nella competizione, potendo formulare offerte più convenienti e con ribassi maggiori, non "stimando" né computando i riflessi fiscali sui relativi corrispettivi.

La nuova codificazione precisa che il contratto di avvalimento è normalmente oneroso (33), in tal modo imponendo la previsione di un corrispettivo per il prestito, da indicare espressamente nel contratto onde evitare che, altrimenti, possa prospettarsi un ausilio meramente fittizio o simulato.

Va comunque precisato che, eccetto l'ipotesi di un importo esiguo, al punto da risultare meramente simbolico e non veritiero, non sembra sussistere in capo alla stazione appaltante un potere di verifica incisiva in ordine all'adeguatezza del corrispettivo, anche perché si aprirebbe un confronto privo di parametri certi o universalmente condivisibili.

Inter alia, in luogo di un corrispettivo monetario, le parti potrebbero giustificare l'*utilitas* rappresentando un interesse anche dell'impresa ausiliaria (si pensi al caso in cui le due imprese siano parte di un medesimo consorzio o concorrano quali componenti dello stesso raggruppamento); in altri termini, l'onerosità non è (comunque e in ogni caso) ancorata ad un fattore di matrice meramente patrimoniale o economica, potendo desumersi anche da vantaggi aziendali (per la ditta ausiliaria) derivanti dall'esecuzione della commessa da parte dell'ausiliato.

Pacifico era (ed è) l'assunto secondo cui l'impresa ausiliaria (pur non assumendo la veste di una concorrente) doveva (e deve) possedere i requisiti morali e professionali, imponendosi l'esibizione dell'apposita autocertificazione a corredo della domanda di partecipazione alla gara (34), con la conseguenza che, a seguito della proposta di aggiudicazione, occorre espletare i controlli di rito anche in capo all'impresa ausiliaria (35).

Tanto soprattutto in ragione della responsabilità solidale di entrambe nei confronti della stazione appaltante (36) e al fine di evitare raggiri della relativa disciplina, posto che l'ausiliario (privo di uno dei requisiti morali) potrebbe celarsi dietro la moralità dell'ausiliato e beneficiare di parte (anche sostanziale) della commessa pubblica.

---

(29) Per Cons. Stato, Sez. V, 25 gennaio 2016, n. 242, il contratto di avvalimento ha carattere atipico. Per una ampia ricostruzione dogmatica di tale profilo, con il richiamo ai vari modelli contrattuali in cui si è tentato di sussumere l'avvalimento (il contratto di cessione e di affitto di azienda o di ramo d'azienda, il noleggio, il deposito, il *leasing*, il *franchising*, il contratto a favore di terzi, l'accollo esterno cumulativo, la promessa del fatto del terzo di cui all'art. 1381 c.c.), si veda G. Ferrari, *Il contratto per l'avvalimento: un caso di formalizzazione*, cit., 265; E. Del Prato, *L'avvalimento: spunti civilistici*, in *Obbligazioni e contratti*, 2011, 649, per il quale "il contratto di avvalimento è nominato, ma non tipico".

(30) Si è osservato che, pur nel silenzio della nuova disciplina (che non ripropone il divieto espresso contenuto nell'art. 89 codice del 2016), non pare potersi dubitare che l'istituto in questione continui a non poter essere utilizzato per sopperire alle carenze dei requisiti di carattere generale (P. Provenzano, *L'avvalimento*, in G. Tropea (a cura di), *op. cit.*, 231).

(31) L'ammissibilità dell'avvalimento va esclusa per le iscrizioni ad albi professionali, trattandosi di requisiti personali, spesso conseguenti a verifiche o prove d'esame, che non possono diventare oggetto di circolazione in favore di soggetti privi dell'abilitazione medesima (Tar Campania, Salerno, Sez. I, 26 marzo 2019, n. 482; Tar Campania, Napoli, Sez. VIII, 2 luglio 2020, n. 2805). Sul punto, v. anche Cons. Stato, Sez. VII, 28 aprile 2026, n. 3318.

(32) La giurisprudenza aveva già sostenuto che: "Deve escludersi la gratuità del contratto di avvalimento, essendo detto contratto a titolo oneroso; anche in mancanza di corrispettivo in favore dell'ausiliaria, dovrebbe pertanto chiaramente emergere dal testo contrattuale l'interesse, direttamente o indirettamente patrimoniale, che ha guidato l'ausiliario nell'assumere senza corrispettivo gli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento e le relative responsabilità" (Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2022, n. 2784).

(33) In proposito, la giurisprudenza ha escluso l'automatica invalidità del contratto di avvalimento privo dell'espressa indicazione di un corrispettivo in favore dell'impresa ausiliaria o mancante dei criteri per la sua predeterminazione, ogni qualvolta dal tenore dell'accordo possa comunque individuarsi l'interesse patrimoniale dell'ausiliaria (che l'ha indotta ad assumere le relative obbligazioni e le connesse responsabilità), interesse che può avere carattere diretto (cioè consistere in un'utilità immediata) o anche solo indiretto, purché effettivo (Cons. Stato, Sez. V, 12 luglio 2023, n. 6826; Tar Lombardia, Milano, Sez. IV, 6 novembre 2025, n. 3609).

(34) Il d.lgs. n. 36/2023 precisa *ex professo* che il contratto è, in ogni caso, eseguito dal concorrente-ausiliato, al quale è rilasciato il certificato di esecuzione, salva l'ipotesi del prestito di autorizzazioni o di altro titolo abilitativo, titoli di studi e professionali all'*uopo* previsti.

(35) Sulle conseguenze (non sempre agevolmente declinabili) di un esito negativo dei controlli, v. ampiamente *infra*.

(36) Ci si è chiesti se la responsabilità solidale abbia una portata estesa a tutte le prestazioni assunte dall'ausiliata quale appaltatrice o se possa essere convenzionalmente limitata ad una sola componente di esse. Sul punto, cfr. R. Dipace, *Manuale dei contratti pubblici*, Torino, Giappichelli, 2021, 168, secondo il quale "questa seconda interpretazione non è impedita: è vero che il c. 4 dell'art. 89 stabilisce una responsabilità solidale "in relazione alle prestazioni oggetto del contratto", ma è altrettanto vero che tale "contratto" ben potrebbe essere, anziché l'appalto, l'avvalimento che può contenere una definizione puntuale e parziale del contributo materiale dell'ausiliaria".

In proposito, il c. 4 dell'art. 104 del nuovo codice pone in capo all'ausiliaria l'obbligo di dichiarare il possesso dei requisiti di ordine generale, di professionalità e di capacità.

Si conferma l'obbligo dell'esibizione in originale o in copia autentica del contratto di avvalimento nel quale deve essere specificato se il prestito attiene ad un requisito di partecipazione oppure (questa è una novità anche rispetto al prevalente orientamento giurisprudenziale) per una migliore valutazione dell'offerta (c.d. avvalimento premiale) (37).

Non si ribadisce l'inibizione per l'avvalimento a cascata (38) mentre si conferma l'avvalimento plurimo (39).

Dibattuta è l'applicabilità dell'avvalimento alle procedure concernenti gli affidamenti dei servizi sociali e assistenziali, caratterizzati da un regime c.d. "alleggerito". L'appalto di servizi alla persona, infatti, è assoggettato all'art. 128 del d.lgs. n. 36/2023, il quale elenca gli articoli del medesimo codice che trovano applicazione a questa specifica categoria di appalti, tra i quali non compare il qui divisato art. 104 del codice (40).

Sul piano formale, il contratto è concluso in forma scritta (41), a pena di nullità, con doverosa indicazione delle risorse messe a disposizione del concorrente-ausiliato (42).

Resta da precisare che, mentre il contratto di avvalimento ha un'efficacia *inter partes*, l'impegno dell'impresa ausiliaria verso la stazione appaltante si rinviene nell'apposita e obbligatoria dichiarazione che quest'ultima deve produrre.

Nonostante la valenza complementare e costitutiva della dichiarazione, senza la quale la stazione appaltante non sarebbe garantita in caso di mancato prestito di quanto dichiarato e non potrebbe azionare meccanismi giudiziari per imporre all'ausiliario l'esecuzione dell'obbligazione assunta, non ne viene disciplinata la sanabilità (in caso di omessa esibizione) mediante soccorso istruttorio, alla stregua di quanto previsto, invece, per l'ipotesi di mancata esibizione del contratto di avvalimento (con la sola prescrizione, in tale ultima ipotesi, di un contratto avente una "data certa" anteriore a quella della domanda di partecipazione alla procedura selettiva).

In relazione alla carenza della dichiarazione di impegno, trattandosi di una mera dichiarazione unilaterale, comunemente resa contestualmente a quelle concernenti il possesso dei requisiti di partecipazione, risulterebbe eccessivo e sproporzionato richiedere, anche per essa, una data certa anteriore, dovendosi, invece, far ricorso alle altre forme "ordinarie" di soccorso istruttorio, come contemplate nell'art. 101 del nuovo codice (43), in ragione delle quali l'integrazione è normalmente datata con il momento del riscontro alla richiesta della stazione appaltante.

---

(37) In passato, il divieto di avvalimento premiale è stato ricondotto dalla dottrina al più generale principio del divieto di commistione tra criteri di selezione degli operatori economici e criteri di valutazione delle offerte. Cfr. D. Buzzelli, *L'avvalimento tra contratto e procedimento amministrativo*, Napoli, Esi, 2023, 22; C. Pepe, M. Martinelli, *Art. 89. Avvalimento*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, Giuffrè, 2017, 805. In generale, sulla distinzione tra criteri di selezione (requisiti dei concorrenti) e criteri di aggiudicazione (requisiti delle offerte) sia consentito rinviare a R. Greco, *Requisiti generali*, in M.A. Sandulli, R. de Nictolis (a cura di), *op. cit.*, 758 ss. La preoccupazione, comune alla giurisprudenza e a molti commentatori, afferiva al fatto che l'avvalimento potesse essere impiegato come strumento per realizzare operazioni puramente "cartolari" di prestito di mezzi e risorse tra operatori economici, a tutto discapito della stazione appaltante qualora le stesse restassero prive di effettivo riscontro in una concreta prestazione di risorse idonea ad implementare le capacità dell'operatore avvalso.

(38) Tale divieto è stato oggetto di contestazione da parte della Commissione Ue, mediante la procedura di infrazione avviata con nota del 24 gennaio 2019.

(39) L'*incipit* dell'articolo: "Una o più imprese ausiliarie si obbligano".

(40) Sulla scorta di tale premessa, è stata ritenuta legittima l'esclusione di un concorrente da una procedura aperta per l'affidamento dell'appalto di servizi alla persona, motivata con riferimento: a) alla carenza del possesso dei requisiti di partecipazione di capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica e professionale; b) al fatto che, per colmare tale carenza, ai fini della qualificazione, l'operatore economico avesse fatto ricorso all'avvalimento, vietato per tale tipologia di appalto (Tar Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 12 dicembre 2025, n. 1564).

(41) Sulla forma scritta del contratto Cons. Stato, Sez. V, 21 maggio 2020, n. 3209 e Sez. IV, 3 luglio 2025, n. 5747, in cui si precisa che è solamente la legge che può prescrivere una determinata forma negoziale sotto pena di nullità (non potendosi prevedere nel disciplinare la nullità dell'avvalimento per mancata sottoscrizione con firma digitale).

(42) La necessaria determinatezza dell'oggetto del contratto risponde ad una tecnica normativa tipica della disciplina dei contratti con il consumatore, ispirata ad una *ratio* di protezione del contraente debole. Nel caso di avvalimento, invece, si è in presenza di un accordo bilateralmente professionale, tra impresa avvalente e impresa avvalsa, ove, in generale, dovrebbe essere sufficiente il requisito minimo codicistico della determinabilità; l'istanza di tutela è rivolta nei confronti di un soggetto terzo, ossia dell'amministrazione aggiudicatrice, che non è parte del contratto, ma ha bisogno di garanzie circa la messa a disposizione di risorse reali.

(43) Come precisato dalla giurisprudenza (tra le tante Tar Emilia-Romagna, Parma, Sez. I, 17 aprile 2024, n. 88), il divisato art. 101 distingue, sotto il profilo funzionale, tra: *a)* soccorso integrativo o completivo, che mira, in termini essenzialmente quantitativi, al recupero di carenze della c.d. documentazione amministrativa necessaria alla partecipazione alla gara (con esplicita esclusione, quindi, della documentazione inerente l'offerta, sia sotto il profilo tecnico che sotto il profilo economico), sempreché non si tratti di documenti benché non allegati, ma acquisibili direttamente dalla stazione appaltante (in prospettiva, tramite accesso al fascicolo virtuale dell'operatore economico); *b)* soccorso sanante, che consente, in termini qualitativi, di rimediare ad omissioni, inesattezze od irregolarità della documentazione amministrativa (con il limite della irrecuperabilità di documentazione di incerta imputazione soggettiva, che varrebbe a rimettere in gioco domande inammissibili); *c)* soccorso istruttorio in senso stretto che – recuperando gli spazi già progressivamente riconosciuti dalla giurisprudenza alle forme di soccorso c.d. procedimentale – abilita la stazione appaltante (o l'ente concedente) a sollecitare chiarimenti o spiegazioni sui contenuti dell'offerta tecnica e/o dell'offerta economica, finalizzati a consentirne l'esatta acquisizione e a ricercare l'effettiva volontà dell'impresa partecipante, superandone le eventuali ambiguità, a condizione di pervenire ad esiti certi circa la portata dell'impegno negoziale assunto, e fermo in ogni caso il divieto (strettamente correlato allo stringente vincolo della *par condicio*) di apportarvi qualunque modifica; *d)* soccorso correttivo, che, in realtà, a differenza delle altre ipotesi – rispetto alle quali si atteggia, peraltro, a fattispecie di nuovo

La giurisprudenza (44) ha delineato in modo netto le differenze strutturali e funzionali tra il contratto di avvalimento e la dichiarazione di impegno dell'ausiliaria nei confronti dell'ausiliata e della Stazione appaltante, atti distinti ma connessi in quanto volti a garantire la partecipazione di concorrenti idoneamente qualificati (in via diretta o indiretta).

La dichiarazione di impegno costituisce atto di assunzione unilaterale di obbligazioni, principalmente nei confronti della Stazione appaltante; il contratto di avvalimento costituisce, invece, atto bilaterale di costituzione di un rapporto giuridico patrimoniale, stipulato tra l'impresa partecipante alla gara e l'impresa ausiliaria, contemplante le reciproche obbligazioni e le prestazioni da esse discendenti (45).

Le dichiarazioni di impegno sono, quindi, distinte dal contratto di avvalimento, distinzione fondata precipuamente "sulla direzione soggettiva delle dichiarazioni" (46); in particolare, le dichiarazioni d'impegno hanno una propria autonomia rispetto al contratto di avvalimento, in quanto proiettano gli effetti del contratto di avvalimento sulla Stazione appaltante, generando un rapporto diretto tra quest'ultima e l'impresa ausiliaria e giustificando la responsabilità solidale di quest'ultima.

Pertanto, le dichiarazioni e il contratto di avvalimento sono atti con contenuto differente e non sovrapponibile, tutti necessari al perfezionamento dell'istituto dell'avvalimento (47); quindi, nell'ambito della documentazione relativa all'avvalimento, la presentazione della dichiarazione di impegno dell'ausiliaria nei confronti della ausiliata e, in particolare, della Stazione appaltante risulta essenziale ai fini della partecipazione.

4. *Effettività del prestito* in executivis *tra fiducia e congruità*

Il contenuto del contratto di avvalimento è stato motivo di copiosa letteratura.

Come detto, lo strumento dell'avvalimento consente di allargare la platea dei possibili partecipanti alla gara, garantendo, al contempo, l'interesse pubblico dell'amministrazione appaltante a che il contraente privato, individuato all'esito della gara, sia in grado di adempiere compiutamente e correttamente al contratto di appalto.

Per questo il contratto di avvalimento non deve essere una scatola vuota (48).

In particolare, quando l'impresa ausiliaria si impegna a mettere a disposizione dell'ausiliata le risorse tecnico-organizzative indispensabili per l'esecuzione del contratto di appalto, quelle cioè che integrano i requisiti di capacità tecnica e professionale, la tutela dell'interesse pubblico è che quelle risorse vengano effettivamente impiegate nella commessa affinché l'appalto sia correttamente adempiuto.

La messa a disposizione delle risorse non può essere subordinata a un evento futuro e incerto (quale, ad esempio, il pagamento da parte dell'impresa ausiliata del corrispettivo) (49).

Si è ritenuto inammissibile anche un contratto con condizioni risolutive o potestative (50), capaci di minare o addirittura sterilizzare il vincolo solidale dell'impresa ausiliaria nei confronti della stazione appaltante.

Ma la questione che ha alimentato un contenzioso vastissimo è stata quella concernente il contenuto del contratto, visto che la necessità di un "prestito" determinato o determinabile rendeva inammissibile un contratto dal contenuto generico e indeterminato (del tipo: "*si presta al concorrente tutto ciò di cui ha bisogno*") (51).

A corollario di tale dibattito è stata elaborata e deve considerarsi *ius receptum* la distinzione tra avvalimento di garanzia e avvalimento operativo (52).

L'avvalimento c.d. di garanzia ricorre nel caso in cui l'ausiliaria mette a disposizione dell'ausiliata la sua solidità economica e finanziaria, rassicurando la stazione appaltante sulle sue capacità di far fronte agli impegni economici conseguenti al contratto d'appalto, anche in caso di inadempimento: tale avvalimento riguarda i requisiti di carattere economico-finanziario.

---

conio, come tale insuscettibile, almeno in principio, di applicazione retroattiva – prescinde dall'iniziativa e dall'impulso della stazione appaltante o dell'ente concedente (sicché non si tratta, a rigore, di soccorso in senso stretto), abilitando direttamente il concorrente, fino al giorno di apertura delle offerte, alla rettifica di errori che ne inficino materialmente il contenuto, fermo il duplice limite formale del rispetto dell'anonimato e sostanziale della immodificabilità contenutistica.

(44) Una puntuale ricostruzione la si rinviene in Tar Campania, Salerno, Sez. I, 17 febbraio 2025, n. 330 e Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 30 giugno 2025, n. 1149.

(45) Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 9 settembre 2023, n. 1449.

(46) In termini, Cons. Stato, Sez. V, 20 novembre 2018, n. 6651; 1 agosto 2018, n. 4765.

(47) È quanto sostenuto da Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 18 settembre 2024, n. 1326.

(48) Per un'analisi della questione cfr. D. Buzzelli, *Il contenuto necessario del contratto di avvalimento tra oggetto e causa*, in *Urb. e appalti*, 2022, 2, 234 ss.

(49) Tar Emilia-Romagna, Bologna, Sez. II, 12 luglio 2024, n. 510.

(50) Cons. Stato, Sez. V, 8 gennaio 2026, n. 148.

(51) Cons. Stato, Sez. V, 2 settembre 2016, n. 3792.

(52) Cons. Stato, Sez. V, 10 febbraio 2025, n. 1065, 5 dicembre 2022, n. 10604. Sul contenuto dettagliato dell'avvalimento operativo, Tar Puglia, Bari, Sez. III, 19 maggio 2023, n. 790; Tar Sardegna, Sez. II, 20 febbraio 2024, n. 115. Per una ricostruzione di tale dicotomica distinzione cfr. A. Nicodemo, *op. cit.*, 19.

L'avvalimento c.d. operativo ricorre, invece, quando l'ausiliaria si impegna a mettere a disposizione dell'ausiliata le risorse tecnico-organizzative indispensabili per l'esecuzione del contratto di appalto, tra le quali, ad esempio, la dotazione di personale dell'ausiliaria (53).

Tale dicotomia incide sul contenuto del contratto (e sugli impegni ivi pattuiti).

Nel caso di avvalimento di garanzia, non è necessario che nel contratto siano specificatamente indicati i beni patrimoniali o gli indici materiali della consistenza patrimoniale dell'ausiliaria, essendo sufficiente che essa si impegni a mettere a disposizione dell'ausiliata la sua complessiva solidità finanziaria e il suo patrimonio di esperienza.

Diversamente, nell'avvalimento operativo è imposto alle parti di indicare nel contratto i mezzi aziendali messi a disposizione dell'ausiliata (54).

Nel ribadire tale dicotomia (seppur senza richiamare la tradizionale classificazione) il c. 2 dell'art. 104, nel caso di avvalimento afferente ad un requisito di qualificazione per un appalto di lavori di importo pari o superiore ai 150.000 euro nonché per gli appalti di servizi e forniture, impone di dettagliare nel contratto le dotazioni tecniche e le attrezzature che avrebbero consentito all'operatore di ottenere la qualificazione richiesta (55).

Un contratto di avvalimento dal contenuto generico non è sanabile con il soccorso istruttorio (56).

Diversa è l'ipotesi dell'omessa esibizione del contratto di avvalimento; in proposito il soccorso istruttorio è stato ritenuto ammissibile, mediante allegazione di una copia del contratto con data certa anteriore (57) a quella di partecipazione a gara (58).

L'oggetto del prestito è da intendersi in senso lato.

Nonostante plurime perplessità iniziali è pacifico che l'avvalimento possa riguardare anche la certificazione di qualità (59). Allo stesso modo, è da ritenere ammissibile l'avvalimento "frazionato" o "parziale"; in particolare, l'integrazione dei requisiti minimi di capacità imposti dall'amministrazione può essere dimostrata sia utilizzando l'avvalimento frazionato che l'avvalimento plurimo, poiché ciò che rileva è la dimostrazione da parte del candidato, che si avvale delle capacità di uno o di svariati altri soggetti, di poter disporre effettivamente dei mezzi di questi ultimi che sono necessari all'esecuzione dell'appalto.

---

(53) Per il c. 11 dell'art. 104 del codice, l'avvalimento non è ammesso qualora nell'oggetto dell'appalto o della concessione di lavori rientrino opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica, quali strutture, impianti e opere speciali. L'elenco dettagliato delle predette opere è stato definito con d.m. n. 248/2016. Il precedente codice considerava rilevante, a tale fine, il valore dell'opera che superava il dieci per cento dell'importo totale dei lavori.

(54) Si è precisato (Tar Campania, Napoli, Sez. I, 20 luglio 2023, n. 4405; Cons. Stato, Sez. IV, 5 agosto 2024, n. 6965) che il contratto di avvalimento operativo non deve spingersi sino alla rigida quantificazione dei mezzi d'opera, all'esatta indicazione delle qualifiche del personale messo a disposizione ovvero alla indicazione numerica dello stesso personale, purché l'assetto negoziale preveda, da un lato, "la messa a disposizione di personale qualificato, dall'altro i criteri per la quantificazione delle risorse e/o dei mezzi forniti" (sul punto, anche Tar Lombardia, Milano, Sez. I, 1 dicembre 2025, n. 3889 e Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2022, n. 2784).

(55) Dal canto suo, l'art. 26 dell'Allegato II.12 (Contratto di avvalimento in gara e qualificazione mediante avvalimento), non diversamente dall'art. 88 del d.p.r. n. 207/2010, prevede che "Per la qualificazione in gara, il contratto di cui all'art. 104 del codice deve riportare in modo compiuto, esplicito ed esauriente: a) l'oggetto, le risorse e i mezzi prestati in modo determinato e specifico; b) durata; c) ogni altro utile elemento ai fini dell'avvalimento". Per ampi approfondimenti sul Regolamento di attuazione del primo codice, cfr. L. Giani, *Il regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici: una rapida ricognizione di alcuni contenuti essenziali*, in *Riv. amm. appalti*, 2010, 3-4. In sede giudiziaria si è ribadito che per la validità del contratto di avvalimento della Soa occorre che sia messo a disposizione l'intero setting di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione Soa e che il contratto di avvalimento dia conto, in modo puntuale, del complesso dei requisiti oggetto di avvalimento (Tar Sicilia, Catania, Sez. IV, 29 gennaio 2025, n. 297; Cons. Stato, Sez. V, 26 gennaio 2024, n. 820; nello stesso senso, Ad. plen., 16 ottobre 2020, n. 22). Ne deriva l'onere del concorrente di dimostrare che l'impresa ausiliaria non si impegna semplicemente a prestare il requisito soggettivo richiesto (l'attestazione Soa), quale mero valore astratto e cartolare, ma "assume la specifica obbligazione di mettere a disposizione dell'impresa ausiliata, in relazione all'esecuzione dell'appalto, le proprie risorse e il proprio apparato organizzativo, in tutte le parti che giustificano l'attribuzione del requisito di qualità".

(56) Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 4 novembre 2024, n. 8711; Tar Puglia, Bari, Sez. II, 2 maggio 2025, n. 625, che hanno ritenuto non "soccorribile" un contratto di avvalimento generico.

(57) Sulla configurabilità della data certa, è interessante quanto osservato da Tar Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 2 aprile 2024, n. 256, in special modo riguardo l'inidoneità della firma digitale in assenza di marcatura temporale. Precisamente, si è sottolineato che la firma digitale del documento informatico, in mancanza di marcatura temporale, non è per legge assistita da valenza probante in ordine al tempo della relativa formazione, garantendone soltanto la riconducibilità al suo autore e, dunque, il requisito della forma scritta (art. 20, c. 1-*bis*, d.lgs. n. 82/2005). Al fine di ottenere una prova piena del momento in cui un documento informatico è stato formato occorre, invece, la c.d. "marca temporale", integrante un servizio specificamente volto ad associare data e ora certe e legalmente valide ad un documento informatico, consentendo, quindi, di attribuirgli una validazione temporale opponibile a terzi (sulla differenza di funzioni tra i due strumenti, v. Cass., Sez. I, ord. 13 febbraio 2019, n. 4251).

(58) Tar Lazio, Roma, Sez. I-*ter*, 18 aprile 2019, n. 5044; Tar Sardegna, Sez. II, 16 marzo 2022, n. 188.

(59) L'orientamento, ormai consolidato, ammette l'avvalimento della certificazione di qualità, con il temperamento di richiedere che l'avvalimento non si risolva in un espediente meramente cartolare ma comporti un'effettiva e pertinente messa a disposizione di risorse dell'ausiliaria a beneficio dell'ausiliata. La certificazione sulla parità di genere è stata ritenuta assimilabile alla certificazione di qualità, essendo (in senso analogo) una certificazione di processo, attestante il rispetto di politiche e pratiche datoriali atte a ridurre il divario di genere nei salari, nello svolgimento delle mansioni e nelle opportunità di carriera, anche in relazione alla tutela della maternità (sul tema, *quam multis*, Tar Campania, Napoli, Sez. I, 8 maggio 2024, n. 3016; Tar Lazio, Roma, Sez. II, 10 febbraio 2023, n. 2373).

In relazione a ciascun affidamento la stazione appaltante esegue in corso d'esecuzione le verifiche sostanziali circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, nonché l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto. A tal fine il Responsabile unico del progetto accerta in corso d'opera che le prestazioni oggetto di contratto siano svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali dell'impresa ausiliaria che il titolare del contratto utilizza in adempimento degli obblighi derivanti dal contratto di avvalimento.

In ragione di tale previsione la stazione appaltante può e deve verificare, in corso di esecuzione, se trattasi di un ausilio effettivo o fittizio.

Tuttavia, tale controllo non può risolversi in un'esasperazione formale; ciò si verificherebbe qualora si irrogasse la citata sanzione nonostante la prestazione risultasse eseguita regolarmente, con l'impiego di mezzi e attrezzature richieste dal capitolato e oggetto di avvalimento.

L'accertamento in corso di esecuzione dovrebbe riguardare la regolarità della prestazione con l'impiego di mezzi, attrezzature e maestranze contemplati nel regolamento di gara; ciò a prescindere dalla loro titolarità. Con la conseguenza che nulla potrebbe contestarsi all'esecutore-contraente qualora ottemperi alle citate prescrizioni e utilizzi quanto prescritto dall'amministrazione committente, risultando indifferente se (ad esempio) i mezzi siano quelli oggetto di avvalimento o siano di proprietà (in quanto, nelle more acquisitati) dell'esecutore del contratto (l'operatore ausiliato in sede di gara). A suffragare tale tesi concorrono proprio i principi di risultato e buona fede, visto che si evitano impropri rallentamenti nella fase di esecuzione della commessa e si confida nelle capacità di un operatore che, in ogni caso, garantisce, in sede esecutiva, quanto prescritto dalla stazione appaltante in termini di dotazioni e mezzi necessari.

Il limite, quindi, andrebbe rinvenuto solo nell'utilizzo di beni di ditte estranee al rapporto di avvalimento.

Tanto è vero che nel nuovo codice non viene ribadita la sanzione della risoluzione del contratto di appalto in caso di esito negativo del controllo (con i conseguenziali effetti, inclusa la possibilità di subentro nel contratto da parte di altro concorrente in graduatoria) che, durante la precedente codificazione, era stata oggetto di apposita novella.

Per tale ragione può sostenersi che la sanzione "risolutiva" debba concernere solo l'accertamento di gravi inadempienze, capaci di inficiare la regolare e tempestiva esecuzione della prestazione (come il mancato utilizzo dei mezzi o delle attrezzature richiesti dal capitolato tecnico e non, invece, la circostanza che essi siano di titolarità dell'impresa ausiliata e non dell'ausiliaria che si era impegnata al prestito).

Una questione che involge la fase esecutiva della prestazione consegue al prestito della "esperienza pregressa", visto che si impone, in tal caso, l'impegno dell'ausiliaria ad assumere un ruolo esecutivo nello svolgimento del servizio e non solo a trasmettere all'ausiliata il *know-how* e la struttura organizzativa dall'esterno (60).

Il nuovo codice, nel disciplinare il prestito di autorizzazioni o titoli abilitativi, anche professionali, necessari per la prestazione in appalto, prescrive che questa venga eseguita direttamente dall'ausiliario, con applicazione della disciplina in tema di subappalto (61).

Sul punto si è ribadito che i cc. 3 e 8 dell'art. 104 enucleano la regola valevole in caso di avvalimento c.d. esperienziale e/o professionale, stabilendo in siffatte ipotesi che, stante la natura personale della prestazione e delle risorse oggetto del contratto, quest'ultimo deve essere eseguito direttamente dall'ausiliaria (62).

Come puntualmente evidenziato (63), la necessità del coinvolgimento esecutivo dell'ausiliaria non si applica indiscriminatamente a tutti i requisiti che fanno riferimento all'esperienza maturata dall'operatore economico, ma solo a quelli afferenti al possesso di particolari "titoli di studio e professionali" del prestatore di servizi o dell'imprenditore o dei dirigenti dell'impresa. Tale regola si fonda sul presupposto della ritenuta infungibilità di prestazioni che, richiedendo la spendita di una specifica abilitazione, sono espressive di capacità non 'trasferibili' con la semplice messa a disposizione in cui consiste generalmente l'avvalimento.

Si tratta di un'interpretazione la quale, oltre a rispondere alla lettera della legge, è ritenuta l'unica che, sul piano sistematico, appare coerente con la funzione del contratto di avvalimento, la quale deve ravvisarsi non nell'associarsi ad

(60) Cons. Stato, Sez. V, 3 aprile 2019, n. 2191 e Tar Calabria, Catanzaro, Sez. I, 10 marzo 2020, n. 454; Tar Sardegna, Sez. I, 12 marzo 2020, n. 170; Tar Toscana, Sez. I, 11 giugno 2020, n. 698; Tar Piemonte, Sez. I, 12 maggio 2020, n. 275; Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 2021, n. 2048.

(61) Cons. Stato, Sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1330, precisa la differenza tra avvalimento e subappalto: "Nel caso di avvalimento non è configurabile un subappalto: in quest'ultimo, infatti, l'impresa *sub*-appaltatrice, a differenza di quella ausiliaria, assume in proprio il rischio economico-imprenditoriale dell'esecuzione delle prestazioni sub-appaltate, secondo lo schema tipico del contratto derivato dal contratto principale, laddove nell'avvalimento soggetto esecutore e responsabile nei confronti della stazione appaltante per l'esecuzione delle prestazioni è sempre l'impresa ausiliata, sia pure con la garanzia della responsabilità solidale dell'ausiliaria".

(62) Cons. Stato, Sez. V, 15 luglio 2025, n. 6202 (afferente alla gara per l'affidamento dei servizi di progettazione esecutiva, noleggio, realizzazione, allestimenti e successivo smontaggio e disallestimento, di palcoscenico e strutture temporanee per i grandi eventi del Giubileo 2025).

(63) Tar Campania, Napoli, Sez. VII, 3 aprile 2024, n. 2167. Per Cons. Stato, Sez. V, 15 luglio 2025, n. 6202, i cc. 3 e 8 dell'art. 104, d.lgs. n. 36/2023, enucleano in chiave specificativa la regola valevole in caso di avvalimento c.d. esperienziale e/o professionale, stabilendo in siffatte ipotesi che, stante la natura personale della prestazione e delle risorse oggetto del contratto, quest'ultimo deve essere eseguito direttamente dall'ausiliaria.

altri per eseguire il contratto, bensì nell'acquisire "in prestito" le risorse altrui per svolgere in proprio la commessa (64). Pertanto, la giurisprudenza ha escluso che "*l'aver eseguito servizi pregressi per un dato importo, anche laddove prescritto fra i requisiti di natura tecnico-professionale, valga a configurare una esperienza professionale pertinente, con conseguente prestazione diretta dell'attività da parte dell'ausiliaria*" (65).

Tale conclusione non sembra immune da emende.

La direttiva comunitaria 2014/24, all'art. 63, prevede che, per quanto riguarda i criteri relativi "all'indicazione dei titoli di studio e professionali (...) o alle esperienze professionali pertinenti", gli operatori economici possano fare affidamento sulle capacità di altri soggetti solo se questi ultimi eseguono i lavori o i servizi per cui tali capacità sono richieste.

Dalla lettura della fonte comunitaria sembra emergere una interpretazione diversa da quella fornita dalla giuspubblicistica visto che il necessario coinvolgimento dell'ausiliario è imposto, oltre che in caso di prestito temporaneo di un titolo di studio o professionale, anche nel caso in cui si faccia affidamento sull'esperienza professionale dello stesso.

Non viene prevista alcuna differenziazione, tantomeno si rimette alla legislazione nazionale una possibile disciplina derogatoria.

Indubbiamente, tale interpretazione garantirebbe maggiormente la stazione appaltante, evitando il rischio che il fattore esperienziale valorizzato dalla legge di gara venga svilito da un mero prestito cartolare, con pregiudizio in fase di esecuzione della prestazione ad opera di un operatore non idoneamente qualificato.

5. *L'avvalimento di ultima generazione: l'avvalimento premiale e relative tecniche "modali"*

Nella vigenza del precedente codice, l'avvalimento era funzionale ai soli fini della qualificazione e non anche ai fini del conseguimento di un apposito punteggio (66).

Ora l'avvalimento c.d. "premiale" viene espressamente previsto, con l'unica preclusione del divieto di contestuale partecipazione (alla medesima gara) delle imprese ausiliaria ed ausiliata (67), salvo che la prima non dimostri in concreto e con adeguato supporto documentale, in sede di presentazione della propria domanda, che non sussistono collegamenti tali da ricondurre entrambe le imprese ad uno stesso centro decisionale (68).

In proposito, a fronte di una disciplina "minimalista" e "scarna" si è subito manifestata una esigenza che potremmo definire "modale", ovvero come documentare il ricorso a tale tipo di avvalimento; difatti, diversamente da quanto avviene per l'avvalimento tradizionale, per il quale non vi è dubbio che la relativa documentazione (contratto di avvalimento e dichiarazione di impegno dell'ausiliaria) vada inserita a corredo dell'istanza, quindi nella documentazione amministrativa, l'avvalimento riferito ad uno degli elementi dell'offerta potrebbe imporre la segretezza del contenuto almeno sino all'apertura del relativo plico (69).

---

(64) Cons. Stato, Sez. VI, 24 febbraio 2022, n. 1308.

(65) Cons. Stato, Sez. IV, 17 dicembre 2020, n. 8111; Sez. V, 26 aprile 2021, n. 3374.

(66) Tanto si desumeva plasticamente dall'abrogato art. 89, c. 1, d.lgs. n. 50/2016, secondo cui: "L'operatore economico, singolo o in raggruppamento di cui all'art. 45, per un determinato appalto, può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'art. 83, c. 1, lett. b) e c), necessari per partecipare ad una procedura di gara" (Cons. Stato, Sez. V, 27 luglio 2020, n. 4785; 16 marzo 2020, n. 1881; 17 marzo 2020, n. 1916; Tar Campania, Napoli, Sez. I, 3 gennaio 2020, n. 12). Le ragioni della preclusione per un avvalimento afferente agli elementi dell'offerta erano insite nell'esigenza di evitare che l'attribuzione di un punteggio incrementale all'offerta di un operatore economico basato su risorse esterne, senza un reale contributo alla qualificazione imprenditoriale dell'operatore stesso, potesse generare distorsioni nel processo di selezione, compromettendo l'equità e l'integrità della competizione tra i concorrenti, favorendo l'assegnazione dell'appalto a un operatore economico che non avrebbe potuto garantire un livello adeguato di qualificazione imprenditoriale nella fase esecutiva del contratto (su tali aspetti, cfr. M. Cistaro, *Gli aspetti critici e le opportunità dell'avvalimento premiale nel contesto delle gare pubbliche: lezioni apprese dal vecchio codice e prospettive future*, in *Azienditalia,* 2024, 4, 521 ss.).

(67) Come precisato anche in sede giudiziaria (Tar Campania, Napoli, Sez. I, 14 maggio 2025, n. 3746) mentre sotto il vigore del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la giurisprudenza ammetteva la possibilità di avvalimento premiale (ossia finalizzato a migliorare l'offerta tecnica) solo qualora l'avvalimento al tempo stesso servisse anche a colmare una lacuna nei requisiti di partecipazione del concorrente, e non anche l'avvalimento premiale "puro", ora anche quest'ultimo è ammesso: ne consegue, sempre a detta di tale Giudicante, che "sarebbe logicamente fuori sistema e contrario alla *ratio legis* ritenere, contrariamente al passato, che oggi l'avvalimento premiale debba essere sempre e solo *puro* e debba invece escludersi l'avvalimento *misto*, già in precedenza pacificamente ammesso" (anche Cons. Stato, Sez. III, 11 aprile 2025, n. 3154).

(68) L'eventualità è stata prevista dal d.lgs. n. 209/2024 (c.d. decreto correttivo) con una previsione che, tuttavia, non affronta in radice la ragione preclusiva della partecipazione di entrambi gli operatori economici (ovvero l'esigenza di evitare che il medesimo fattore sia oggetto di plurime valutazioni) rendendo dirimente una dichiarazione dell'ausiliario, dal contenuto poco impegnativo e non agevolmente riscontrabile.

(69) L'Anac, nella versione iniziale del bando-tipo n. 1/2023, a proposito dell'avvalimento premiale, precisava che: "Nel caso di avvalimento finalizzato al miglioramento dell'offerta, il contratto di avvalimento è presentato nell'offerta tecnica" (schema di disciplinare-tipo, par. 15.3). Nella Relazione illustrativa questa scelta è motivata con la necessità "di evitare l'anticipazione di elementi dell'offerta nella domanda" e non favorire la *discovery* anticipata di aspetti dell'offerta tecnica qualora la documentazione relativa all'avvalimento, nei casi in cui questo abbia una finalità migliorativa dell'offerta medesima, sia acclusa alla documentazione amministrativa allegata alla domanda di partecipazione alla gara". Diversamente, nel bando-tipo rivisto a seguito del decreto correttivo (approvato con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 365 del 16 settembre 2025, da ultimo aggiornato con delibera n. 148 dell'1 aprile 2026), ha ipotizzato, al par. 7,

Sovviene, in proposito, l'esigenza di non minare un principio cardine delle procedure evidenziali, ovvero quello della segretezza dell'offerta piuttosto che quello di commistione tra offerta tecnica e offerta economica.

Il dettato normativo sembra abilitare l'indicazione già nella documentazione amministrativa di tale tipo di avvalimento, senza imporre particolari modalità redazionali o specifici accorgimenti modali, come, ad esempio, l'oscuramento dei valori afferenti all'offerta tecnica.

Del resto, l'esigenza di riservatezza deve ritenersi preservata laddove non si possa ricostruire l'offerta economica nella sua interezza, risultando, quindi, del tutto ininfluente l'anticipazione di un fattore dell'offerta tecnica o anche di buona parte di essa (70).

In tal senso sembrano militare alcuni recenti orientamenti interpretativi (71), in ragione dei quali l'anticipazione del contenuto dell'offerta tecnica nella busta "virtuale" contenente la documentazione amministrativa non comporta la violazione del divieto di commistione tra le diverse componenti dell'offerta.

Nessun *vulnus* può derivare, pertanto, al corretto svolgimento delle fasi della procedura di gara, dall'erronea anticipazione della sola proposta tecnica nella busta contenente la documentazione amministrativa, rispetto alla quale si impone solo di verificare la corretta e formale (auto)dichiarazione del possesso di tutti i requisiti di partecipazione in capo ai concorrenti, con attivazione, qualora necessario, del soccorso istruttorio (72).

Ove tale tesi dovesse trovare suffragio verrebbe meno l'esigenza di ipotizzare diverse modalità di confezionamento della documentazione afferente all'avvalimento premiale visto che, prospettando l'inserimento di tale contratto nella busta recante l'offerta tecnica, emergerebbero concrete difficoltà nell'applicare il soccorso istruttorio in caso di carenze nella relativa documentazione, come sinanche il mancato inserimento dello stesso contratto di avvalimento.

Vuol dirsi che, mentre l'applicabilità del soccorso istruttorio all'omessa produzione del contratto di avvalimento riferito ai requisiti di partecipazione, non è dubitabile, anzi è espressamente prevista dall'art. 101 del codice, la sanabilità del contratto di avvalimento premiale, ove azionata in sede di valutazione dell'offerta tecnica, si presterebbe ad applicazioni non sempre lineari e probabilmente discutibili.

A tanto (ovvero all'applicabilità del soccorso istruttorio al contratto di avvalimento inserito nell'offerta tecnica) potrebbe opporsi sia il disposto normativo, di cui al citato art. 101, sia l'esigenza di evitare qualsiasi distorsione nella valutazione espressa dalla Commissione, potenzialmente condizionata dai riflessi che l'integrazione potrebbe avere sulla valutazione finale e complessiva della proposta negoziale e, quindi, sulla formulazione della graduatoria.

Non sussistono dubbi, invece, sul fatto che le disposizioni normative *de quibus* abbiano un evidente carattere innovativo, e non interpretativo, per cui non potrebbe essere predicata la loro interpretazione retroattiva, estesa cioè alle gare già bandite e svolte sotto il regime del pregresso codice dei contratti (73).

Un'ultima considerazione.

Nei casi in cui l'avvalimento abbia una natura premiale, quindi consenta all'operatore economico che vi ricorre di conseguire un punteggio aggiuntivo per l'offerta tecnica e l'aggiudicazione dell'appalto, l'impiego effettivo delle risorse e dotazioni "prestate" dall'ausiliario dovrà considerarsi sempre doveroso. Diversamente opinando, si arriverebbe a premiare indebitamente un concorrente che abbia proposto una maggiore qualità della propria offerta solo apparente, senza poi che a questa corrisponda un reale e percepibile maggior pregio delle sue capacità.

---

l'alternativa allegazione, alla domanda di partecipazione, del contratto di avvalimento, anche premiale o misto, ovvero la previsione della possibilità per il concorrente di allegare alla domanda di partecipazione il contratto di avvalimento (anche misto) e all'offerta tecnica il contratto di avvalimento premiale.

(70) Tale profilo, invero, sembra meno rilevante, anche alla luce dei più recenti indirizzi pretori tesi ad evidenziare che il divieto di commistione tra offerta tecnica e quella economica non va inteso né in senso assoluto, né in senso formalistico, ben potendo nell'offerta tecnica essere contenuti elementi economici che non fanno parte dell'offerta economica, quali i prezzi a base di gara, i prezzi di listini ufficiali, i costi o prezzi di mercato, ovvero siano elementi isolati e del tutto marginali dell'offerta economica che non consentano in alcun modo di ricostruire la complessiva offerta economica: Tar Campania, Napoli, Sez. II, 22 aprile 2024, n. 2655; Tar Puglia, Bari, Sez. II, 23 maggio 2024, n. 634; Tar Campania, Salerno, Sez. I, 24 maggio 2024, n. 1153. Si è, comunque, avvertito che il divieto di commistione deve essere tutelato finanche in presenza di un semplice rischio di pregiudizio essendo sufficiente la sola possibilità che l'importo economico sia conosciuto prima della valutazione tecnica per compromettere la necessaria imparzialità della Commissione (Cons. Stato, Sez. III, 21 aprile 2026, n. 3103).

(71) Cfr. Tar Umbria, Sez. I, 26 giugno 2024, n. 486, secondo cui l'anticipazione dell'allegazione dei *curricula* all'interno della "busta virtuale" contenente la documentazione amministrativa non comporta alcuna violazione del principio di segretezza delle offerte o del divieto di commistione tra le diverse componenti dell'offerta (e quindi alcun *vulnus* alla *par condicio* tra i partecipanti), dovendo quest'ultimo essere correttamente riferito ad ipotesi di commistione tra elementi dell'offerta tecnica e dell'offerta economica.

(72) In termini, Tar Calabria, Reggio Calabria, Sez. I, 2 febbraio 2024, n. 87. Diversamente, è stata esclusa la nullità della *lex specialis* che imponeva, a pena di esclusione, il divieto di commistione tra documentazione amministrativa e offerta economica (nonostante che il criterio di aggiudicazione fosse quello del prezzo più basso e, quindi, fosse assente una valutazione discrezionale dell'offerta tecnica), sul presupposto che le valutazioni della verifica della regolarità della documentazione amministrativa potessero essere condizionate dalla previa conoscenza degli elementi economici dell'offerta (Cons. Stato, Sez. II, 22 gennaio 2026, n. 523).

(73) È quanto sostenuto da Tar Campania, Napoli, Sez. III, 4 agosto 2023, n. 4756, secondo cui, la contraria opzione comporterebbe quantomeno una lesione della *par condicio* dei concorrenti, avendo la stazione appaltante regolato la gara con riferimento espresso nella *lex specialis* all'art. 89 del d.lgs. n. 50/2016, ed ai connessi limiti con cui lo stesso è stato applicato nel diritto vivente.

L'accertamento del mancato prestito andrebbe equiparata ad una inadempienza contrattuale, alla stregua del mancato rispetto dell'offerta formulata ed oggetto di apprezzamento da parte della Commissione, con conseguenziale irrogabilità della proporzionata sanzione.

Questione assolutamente innovativa è quella scaturente dall'ultimo comma dell'art. 104, ovvero dall'eccezione ivi prevista. Con una tecnica normativa certamente discutibile, il codificatore, nel vietare la contestuale partecipazione alla medesima gara dell'ausiliaria e dell'ausiliata, fa riferimento al solo avvalimento premiale.

Ne consegue, implicitamente, che la contestuale partecipazione è prospettabile per l'avvalimento tradizionale non emergendo, in tale circostanza, un'analoga preclusione (74).

L'ipotesi, che condivide con l'avvalimento premiale il solo carattere della novità rispetto al passato, pone una questione pregiudiziale.

L'oggetto del prestito (fatturato, mezzi, attrezzature) come deve essere soddisfatto dall'operatore che è, al contempo, ausiliario e concorrente autonomo?

Potrebbe, cioè, richiamare la disponibilità dello stesso macchinario o della stessa unità di personale che ha indicato nel contratto di avvalimento e che si è impegnato a prestare all'ausiliato?

Alla tesi restrittiva che segnalerebbe il rischio di una duplicazione o moltiplicazione del medesimo requisito di capacità, potrebbe opporsi l'osservazione (ragionevole e preferibile anche alla stregua della natura pro-concorrenziale dell'istituto in esame) che, all'esito delle operazioni di gara, vi sarebbe comunque un solo vincitore (tra l'ausiliato e l'ausiliario-concorrente), con la conseguenza che non è prospettabile il rischio che il bene "prestato" non venga utilizzato; alcun interesse pubblico, cioè, verrebbe minato o leso.

Indubbiamente, la concomitante applicazione della triade dei principi-valori consente di sostenere una tesi permissiva, favorendo la concreta e funzionale applicazione di una disposizione normativa generica e lacunosa, meglio: inespressa.

6. *La sostituzione dell'ausiliario non qualificato: il divieto di contagio nell'avvalimento tradizionale e in quello premiale*

Come innanzi sottolineato, l'impresa ausiliaria deve possedere i requisiti professionali ed economico-finanziari oggetto di prestito e, in capo ad essa, non devono sussistere motivi di esclusione; in caso di esito negativo dei relativi controlli le stazioni appaltanti ne impongono (75) la sostituzione (76).

Tale possibilità in passato non si riteneva ammissibile nel caso in cui l'impresa ausiliaria avesse prodotto dichiarazioni mendaci in ordine ai requisiti posseduti (77).

Si distingueva, infatti, la fattispecie in cui l'ausiliario avesse perduto i requisiti in corso di celebrazione della procedura (possedendoli all'atto della sottoscrizione della dichiarazione), da quella caratterizzata da un ausiliario sin dall'inizio inidoneo a contrarre con la stazione appaltante e che avesse dichiarato, falsamente, l'assenza di circostanze ostative.

La diversità di disciplina sembrava oltremodo ragionevole, anche per incentivare il concorrente a ricercare un ausiliario idoneo, consapevole dell'irrimediabilità di una opzione diversa. La scelta legislativa appariva funzionale a contemperare le opposte esigenze, in un equo bilanciamento delle responsabilità e delle divergenti finalità.

Senonché, come accennato, su tale aspetto si è pronunciata la Corte di giustizia Ue (78), sancendo, sulla scorta del principio di proporzionalità, la non compatibilità con il Tfue dell'esclusione del concorrente, senza il preventivo invito a sostituire l'ausiliaria. A dire della Corte, una tale interpretazione dell'art. 63, par. 1, c. 2, terza frase, della direttiva 2014/24 contribuisce a garantire il rispetto del principio di proporzionalità da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, conformemente all'art. 18, par. 1, di tale direttiva.

Come più volte ribadito, da tale principio generale del diritto dell'Unione discende che le norme stabilite dagli Stati membri o dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni di detta direttiva non devono andare oltre quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi previsti da quest'ultima (79).

(74) Tale tesi trova suffragio anche in dottrina: cfr. P. Provenzano, *L'avvalimento*, in G. Tropea (a cura di), *op. cit.*, 230.

(75) Il Tar Campania, Napoli, Sez. III, 8 febbraio 2019, n. 713, ha ritenuto illegittimo l'operato della pubblica amministrativa che non ha consentito la sostituzione dell'ausiliaria (alla quale erano imputabili numerose inadempienze contrattuali pregresse).

(76) Per la portata applicativa di tale disposizione, cfr. Tar Puglia, Bari, Sez. I, 20 luglio 2020, n. 1032.

(77) Tar Campania, Napoli, Sez. I, 21 gennaio 2020, n. 292.

(78) Si è già richiamata Corte giust. Ue, C-210/20 cit., in cui, sulla scorta del principio di proporzionalità, si statuisce che: "L'art. 63 della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'art. 57, par. 4, lett. h), di tale direttiva e alla luce del principio di proporzionalità, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve automaticamente escludere un offerente da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico qualora un'impresa ausiliaria, sulle cui capacità esso intende fare affidamento, abbia reso una dichiarazione non veritiera (…) senza poter imporre o quantomeno permettere, in siffatta ipotesi, a tale offerente di sostituire detto soggetto".

(79) Si vedano, in tal senso, le sentenze della Corte euro-unitaria del 16 dicembre 2008, Michaniki, C-213/07, punto 48, nonché del 30 gennaio 2020, Tim, C-395/18, punto 45.

L'unico limite viene rappresentato dall'immodificabilità sostanziale dell'offerta presentata dall'ausiliato (80).

In senso conforme a tale indirizzo, viene (ora) consentito al concorrente di sostituire l'ausiliario che abbia dichiarato il falso (81), in un termine non superiore a dieci giorni, purché non si modifichi sostanzialmente l'offerta dell'ausiliata.

Nel silenzio del legislatore, assume rilievo anche la questione relativa alla possibilità (o doverosità) di consentire la sostituzione in caso di avvalimento premiale, qualora dai controlli emerga la carenza dei requisiti di ordine generale in capo all'ausiliaria.

Da un lato, potrebbe prospettarsi la portata generale del meccanismo sostitutivo, ragion per cui un eventuale divieto avrebbe imposto una specifica previsione normativa; dall'altro, potrebbe eccepirsi che l'attuale formulazione del codice si riferisce alla possibilità di sostituire un ausiliario nella sola ipotesi di avvalimento "tradizionale", riferito, cioè, ai soli requisiti di partecipazione.

La risposta alla suindicata questione incide anche su una problematica conseguenziale, riferita ai riflessi sulla valutazione dell'offerta tecnica e sul punteggio alla stessa assegnato in caso di sostituzione dell'ausiliaria "premiale".

Se si ammettesse la possibilità di sostituire tale ausiliaria, il punteggio attribuito al concorrente ausiliato dovrebbe rimanere, in tesi, inalterato, così come non dovrebbe subire alcun riflesso la graduatoria predisposta dalla commissione giudicatrice.

Qualora, invece, non dovesse consentirsi la sostituzione sopra prospettata occorrerebbe chiedersi se ad essere inficiata sia l'intera offerta o parte di essa (soluzione, quest'ultima, che si presenta maggiormente ragionevole e che si tradurrebbe nella decurtazione della parte di punteggio oggetto di prestito ad opera di un'impresa priva dei requisiti prescritti e non sostituibile *ex post*).

La tematica è stata approfondita in recenti arresti giurisprudenziali (82).

Ivi si richiamano i cc. 5 e 6 dell'art. 104. In virtù del c. 5 "la stazione appaltante assegna all'operatore economico concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, per indicare un'altra impresa ausiliaria idonea, purché la sostituzione dell'impresa ausiliaria non conduca a una modifica sostanziale dell'offerta dell'operatore economico". Dal canto suo, il c. 6 non reca un'espressa indicazione in merito alla tipologia di avvalimento, prevedendo che: "La stazione appaltante verifica se l'impresa ausiliaria è in possesso dei requisiti dichiarati con le modalità di cui agli artt. 91 e 105, quest'ultimo con riguardo ai mezzi di prova e al registro online, e se sussistono cause di esclusione ai sensi del Capo II del presente Titolo. La stazione appaltante consente all'operatore economico di sostituire i soggetti che non soddisfano un pertinente criterio di selezione o per i quali sussistono motivi di esclusione".

Secondo la divisata decisione, il primo periodo del suddetto c. 6 deve essere applicato in entrambe le situazioni, sancendo in modo inequivoco l'obbligo per la stazione appaltante di verificare il possesso, in capo all'impresa ausiliaria, dei "requisiti dichiarati"; il secondo periodo ammette la possibilità di sostituzione dell'impresa ausiliaria che non soddisfa "un pertinente criterio di selezione" o per cui sussistano "motivi di esclusione".

Ad avviso del collegio, sia il tenore dell'art. 104, cc. 5-6, che la complessiva *ratio legis* dell'istituto, quale rinvenibile anche nelle pronunce della Corte di giustizia (83) e nelle coerenti previsioni della direttiva 2014/24/Ue, consentono

(80) Sulla regola secondo cui la sostituzione di un soggetto del quale l'offerente intende avvalersi non debba dar luogo ad una modificazione sostanziale dell'offerta: Corte di giustizia Ue, Sez. VIII, 11 maggio 2017, C-131/16, Archus, Gama; Sez. I, 7 aprile 2016, C-324/14, Partner Apelski Dariusz; Sez. IV, 29 marzo 2012, C-599/10, SAG ELV Slovensko, in *Giurisdiz. amm.*, 2012, III, 277.

(81) Fermo restando l'obbligo di segnalazione all'Anac.

(82) Tar Lazio, Roma, Sez. II, 2 luglio 2025, n. 12991, confermata da Cons. Stato, Sez. V, 20 febbraio 2026, n. 1400.

(83) La possibilità di sostituzione dell'impresa ausiliaria scaturisce, nell'ordinamento di settore, dalla pronuncia Corte giust. Ue, C-210/20 (*Rad Service s.r.l. Unipersonale*) cit., resa su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato in merito alla corretta interpretazione dell'art. 63 direttiva 2014/24/Ue. In tale pronuncia, richiamando anche le conclusioni rassegnate con sent. 30 gennaio 2020, *Tim*, C-395/18, la Corte di Lussemburgo ha affermato il seguente principio di diritto: "L'art. 63 della direttiva 2014/24/Ue del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/Ce, in combinato disposto con l'art. 57, par. 4, lett. h), di tale direttiva e alla luce del principio di proporzionalità, deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve automaticamente escludere un offerente da una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico qualora un'impresa ausiliaria, sulle cui capacità esso intende fare affidamento, abbia reso una dichiarazione non veritiera quanto all'esistenza di condanne penali passate in giudicato, senza poter imporre o quantomeno permettere, in siffatta ipotesi, a tale offerente di sostituire detto soggetto". La Corte ha, quindi, ritenuto che, in caso di avvalimento c.d. qualificante, l'impossibilità assoluta di procedere alla sostituzione dell'ausiliaria si ponesse in violazione del principio di proporzionalità, tenuto conto che altresì che "Il principio di proporzionalità impone, infatti, all'amministrazione aggiudicatrice di effettuare una valutazione specifica e concreta dell'atteggiamento del soggetto interessato, sulla base di tutti gli elementi pertinenti (in senso analogo, sentenze del 13 dicembre 2012, *Forposta e ABC Direct Contact*, C-465/11, EU:C:2012:801, punto 31, e del 3 ottobre 2019, *Delta Antrepriză de Construcţii şi Montaj* 93, C-267/18, EU:C:2019:826, punto 29). A tale titolo, l'amministrazione aggiudicatrice deve tener conto dei mezzi di cui l'offerente disponeva per verificare l'esistenza di una violazione in capo al soggetto sulle cui capacità intendeva fare affidamento (v., in tal senso, sent. 30 gennaio 2020, *Tim*, C-395/18, EU:C:2020:58, punto 52)" (Cgue, cit., punto n. 40). Nella suddetta pronuncia, la Corte ha peraltro precisato: "Occorre inoltre precisare che, quando si vede obbligata, in forza del suo diritto nazionale, ad imporre a un offerente la sostituzione di un soggetto sulle cui capacità esso intende fare affidamento, l'amministrazione aggiudicatrice deve assicurarsi, conformemente ai principi di trasparenza e di parità di trattamento enunciati all'art. 18, par. 1, direttiva 2014/24, che la sostituzione del soggetto interessato non conduca a una modifica sostanziale dell'offerta di tale offerente" (punto n. 42); il principio di parità di trattamento e l'obbligo di trasparenza ostano quindi a qualsiasi trattativa tra l'amministrazione aggiudicatrice e un offerente nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, il che implica che, in linea di principio, un'offerta non può essere modificata dopo il suo deposito, né su iniziativa

di ritenere che la sostituzione dell'impresa ausiliaria possa reputarsi ammissibile solo in riferimento all'avvalimento c.d. qualificante, giacché (in caso contrario) si produrrebbe un effetto in contrasto con i principi generali dell'ordinamento di settore (*par condicio*, autoresponsabilità, divieto di modifica e sanatoria dell'offerta); si è ritenuto, in sintesi, che la volontà del codificatore nazionale fosse quella di procedere in linea di continuità con l'esegesi assunta dalla Corte di giustizia nella suddetta pronuncia, riferita all'avvalimento c.d. qualificante (84).

7. *I fluidi meccanismi sostitutivi: il principio di risultato quale necessario contrappeso*

Resta aperta la problematica circa il numero di sostituzioni possibili, visto che il nuovo codice nulla prevede al riguardo, abilitando, di fatto, la sostituzione della nuova ausiliaria qualora anch'essa risulti priva dei requisiti di partecipazione.

Invero, la formulazione di cui all'art. 104, c. 5, parte seconda del codice presenta plurime aporie e carenze.

Ivi si stabilisce: "(...) *In caso di dichiarazioni mendaci, fermo restando l'applicazione dell'art. 96, c. 15, nei confronti dei sottoscrittori, la stazione appaltante assegna all'operatore economico concorrente un termine, non superiore a dieci giorni, per indicare un'altra impresa ausiliaria idonea, purché la sostituzione dell'impresa ausiliaria non conduca a una modifica sostanziale dell'offerta dell'operatore economico. Nel caso di mancato rispetto del termine assegnato, la stazione appaltante esclude l'operatore economico*".

Dalla trascritta disposizione si evince che l'operatore economico, anche in caso di emersione di un mendacio, debba essere invitato a indicare un nuovo ausiliario.

Emerge lampante una prima disparità di trattamento con il concorrente che, pur essendosi avvalso di un operatore sano (ovvero in possesso dei prescritti requisiti), abbia omesso di caricare, unitamente all'offerta, il contratto di avvalimento e non sia in possesso di un contratto con data certa anteriore al termine di scadenza fissato dalla *lex specialis*.

In questa seconda ipotesi, infatti, la sanzione espulsiva risulta doverosa e inesorabile (per quanto, indubbiamente, eccessiva e, per certi versi, sproporzionata).

Nell'altra ipotesi, invece, il concorrente potrebbe restare in gara esibendo un nuovo contratto di avvalimento, sottoscritto in data (certamente) postuma alla domanda di partecipazione e sinanche dopo la conclusione della procedura evidenziale, paradossalmente beneficiando del mendacio dell'ausiliario.

Soprattutto lascia perplessi la mancata specificazione delle determinazioni che debbano assumersi, in caso di presentazione di un contratto di avvalimento con altro operatore inidoneo.

Il legislatore, infatti, si limita a fissare il termine di dieci giorni entro cui indicare una nuova impresa ausiliaria e ponendo come limite la sola immodificabilità sostanziale dell'offerta.

Null'altro.

Una prima questione da affrontare attiene alla natura del termine.

Pur in mancanza di specificazione, non può dubitarsi della sua natura perentoria.

A tale conclusione si approda innanzitutto in ragione della evidente similitudine che sussiste con la previsione di cui all'art. 101, in tema di soccorso istruttorio (85).

Con tale disciplina, inoltre, si condivide anche l'esigenza di evitare impropri rallentamenti della procedura, oltre che dannose sospensioni *sine die*, ora in aperto contrasto con il principio di risultato che permea la nuova codificazione.

---

dell'amministrazione aggiudicatrice né dell'offerente (sent. 11 maggio 2017, *Archus e Gama*, C-131/16, EU:C:2017:358, punti 25 e 27 nonché giurisprudenza ivi citata). In definitiva, secondo tale pronuncia – resa in una fattispecie di avvalimento c.d. qualificante con mendacio reso dall'ausiliaria – la sostituzione dell'ausiliaria non può comunque condurre a modifiche postume dell'offerta. La Corte, dunque, non ha avallato l'ipotesi della sostituzione dell'ausiliaria nell'avvalimento premiale, e anzi ha escluso che, nell'avvalimento qualificante, possano essere ammesse modifiche postume dell'offerta, a sanatoria delle stesse. La sostituzione è stata considerata ammissibile (ossia non vietabile *a priori*, secondo motivata valutazione della stazione appaltante), in applicazione del principio di proporzionalità, in relazione ad una violazione non riferita al concorrente ma all'ausiliario, nei confronti del quale il concorrente "non dispone di alcun potere di controllo".

(84) Ad avviso del Giudicante, dal quadro complessivo sopra delineato emerge come l'art. 104, c. 6, secondo periodo, nel contemplare la possibilità di sostituzione dell'ausiliaria (anche in ragione del suo letterale tenore) debba essere applicato nel solco del contesto normativo e giurisprudenziale quale delineato dalla direttiva 2014/24/Ue e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che non contemplano l'applicazione del meccanismo sostitutivo all'avvalimento premiale. Ove si aderisse a tale soluzione si consentirebbe al concorrente di produrre un'altra offerta, e quindi, in definitiva, di sanare l'irregolarità dell'offerta (*in parte qua*), con evidente frustrazione dei principi di *par condicio* e autoresponsabilità, che ostano alla modifica postuma dell'offerta. In effetti, il concorrente che abbia "speso" in gara una certificazione rilasciata all'ausiliaria si ritroverebbe – in caso di invalidità della certificazione – in una condizione di maggior favore rispetto al concorrente che, magari per le difficoltà incontrate nel reperimento, non abbia presentato alcuna offerta per quel determinato parametro di valutazione.

(85) La giurisprudenza consolidata attribuisce natura perentoria al termine fissato dalla stazione appaltante per l'integrazione della documentazione, a seguito dell'attivazione del soccorso istruttorio, al fine di tutelare la *par condicio* tra i concorrenti e consentire un'istruttoria veloce, preordinata ad acquisire la completezza delle dichiarazioni prima della valutazione dell'ammissibilità della domanda (Cfr. Tar Veneto, Sez. II, 16 aprile 2024, n. 714). La medesima giurisprudenza ha precisato che la disciplina del soccorso istruttorio autorizza la sanzione espulsiva (esclusione) "quale conseguenza della sola inosservanza, da parte dell'impresa concorrente, all'obbligo di integrazione documentale" (Cons. Stato, Ad. plen., n. 16/2014).

Sulla scorta delle medesime ragioni, deve ritenersi che in tale fase non sia ammissibile un nuovo soccorso istruttorio, ragione per cui, qualora la documentazione da prodursi a corredo della nuova indicazione dell'ausiliario dovesse risultare carente (si pensi ad un contratto non firmato, alla dichiarazione carente sui requisiti morali e speciali, alla carenza dell'impegno nei confronti della Stazione appaltante), non potrebbe consentirsi un'integrazione postuma, con l'assegnazione di un ulteriore (seppur breve) termine (una sorta di soccorso del soccorso).

Non vi è dubbio che nei confronti del nuovo ausiliario la stazione appaltante debba procedere alla verifica dei requisiti di partecipazione, prima di disporre l'aggiudicazione.

In tale fase possono emergere ulteriori profili problematici. La recente disciplina codicistica nulla prevede in riferimento alla possibilità (qualora dal controllo emerga l'assenza dei previsti requisiti) di consentire una nuova e ulteriore sostituzione.

Nel silenzio della legge potrebbe suffragarsi l'orientamento ermeneutico per il quale l'operatore ausiliato non potrebbe essere escluso, risultando doveroso un ulteriore invito da parte della stazione appaltante (ad indicare un nuovo ausiliario idoneo).

Al fine di confutare la sostenibilità di tale opzione ermeneutica possono invocarsi plurime argomentazioni.

Innanzitutto, risulterebbe oltremodo pregiudicata l'esigenza di perseguire celermente il risultato, ancor più nelle procedure che beneficiano di finanziamenti pubblici, soggetti a precisi termini di rendicontazione.

Senza considerare che il concorrente potrebbe strumentalmente utilizzare tale espediente, ovvero indicare un qualsiasi operatore (anche privo dei requisiti), consapevole di poter beneficiare di un ulteriore invito, venendo meno all'obbligo di diligenza che si impone anche *in subiecta materia.*

Al contempo, potrebbero richiamarsi le previsioni codicistiche che sanzionano, con la decadenza dall'aggiudica, il caso in cui non possa addivenirsi alla stipula del contratto per comportamenti imputabili all'aggiudicatario (o alla ditta di cui si propone l'aggiudicazione).

Soprattutto merita di essere valorizzata la *littera legis* nella parte in cui prevede che, nel termine di dieci giorni da assegnarsi per la sostituzione, l'ausiliato è tenuto ad indicare un'altra "impresa ausiliaria idonea", in tal modo precludendo che l'individuazione, quale nuovo ausiliario, di un operatore privo di requisiti possa consentire una nuova sostituzione e, ancor più, oltre il termine assegnato.

Meno dirimente, invece, appare il periodo conclusivo del divisato c. 5 (86), in quanto riferito, *apertis verbis*, alla sola ipotesi di inutile spirare del termine assegnato per la sostituzione, rendendo inipotizzabile (anche perché sproporzionata) la sanzione dell'esclusione a seguito dell'indicazione nel termine di un operatore inidoneo, equiparando, tale ipotesi, al mancato rispetto del termine.

Non è immune da critiche il periodo *ad finem* del c. 6 dell'articolo in commento, in base al quale: "*La Stazione appaltante consente all'operatore economico di sostituire i soggetti che non soddisfano un pertinente criterio di selezione o per i quali sussistono motivi di esclusione*".

Trattasi di una previsione ancora più carente e, sotto molti aspetti, semplicistica.

Sul piano formale, vi è un disallineamento normativo.

L'utilizzo dei sintagmi "*criterio di selezione*" e "*motivi di esclusione*" costituisce un improprio rinvio alla precedente codificazione, i cui artt. 80 e 83 utilizzavano tali rubriche.

Nel nuovo codice non vi è traccia di tali espressioni, con la conseguenza che occorre, ora, far riferimento alle previsioni di cui agli artt. 94, 95 e 100, diversamente rubricati e riferiti alle cause (automatiche e non automatiche) di esclusione e ai requisiti di ordine speciale.

Non viene fissato alcun termine per la possibile sostituzione, con il rischio evidente che la Stazione appaltante indichi un termine eccessivo e ben più ampio di quello di cui al precedente c. 5, in tal modo impropriamente favorendo il concorrente ausiliato.

Tuttavia, non si comprende la ragione per cui, in tal caso, dovrebbe ipotizzarsi un diverso (e più lungo) termine per la sostituzione, risultando ragionevole, oltre che auspicabile, l'analogica applicazione della disciplina di cui al c. 5.

Ovviamente anche in riferimento alla fattispecie in esame si ripropongono le questioni sopra affrontate soprattutto riguardo al numero di possibili sostituzioni.

Non è difficile ipotizzare il delinearsi di tesi in contrasto.

Da un lato, potrebbe sostenersi che la diversità di disciplina non consente di estendere a tale ipotesi sostitutiva i limiti previsti dal c. 5 (anche in riferimento al termine e alle possibili sostituzioni), dall'altro, potrebbe replicarsi che le esigenze di celerità e il principio di risultato (ora elevato a rango di principio generale e di principio-valore) sono accomunabili ed equivalenti, non giustificando differenti discipline ed applicazioni.

La questione assume connotati ancor più critici se si considera che, in base alla nuova codificazione (87), la fase di verifica dei requisiti per contrarre deve precedere l'aggiudicazione (salvo le deroghe normativamente previste, quale, ad esempio, quella di cui all'art. 8 del d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020), con conseguenziale effetto

(86) In virtù del quale: "*Nel caso di mancato rispetto del termine assegnato la Stazione appaltante esclude l'operatore economico*".

(87) Cfr. art. 17 d.lgs. n. 36/2023.

inibitorio all'adozione della relativa determinazione nelle more della definizione dell'ammissibilità, o meno, dell'avvalimento al quale la prima graduata abbia fatto ricorso.

8. *Riflessioni di sintesi*

La prospettiva di indagine appena svolta ha riguardato le principali novità della più recente codificazione afferenti agli istituti e ai modelli partecipativi in argomento, anche in ragione della preminente esigenza di uniformare la normativa interna agli indirizzi interpretativi forniti dalla giurisprudenza comunitaria che, in svariate occasioni, aveva evidenziato la non conformità della legislazione interna (arroccata su formalismi e modelli rigorosi) alla più permissiva regolamentazione comunitaria.

Il riferimento è all'avvalimento, anche premiale, di cui sono stati sottolineati i profili critici (dovuti ad una codificazione non esaustiva) che potrebbero prospettarsi in fase applicativa.

Si è visto che, se la previsione di tali modelli risponde a finalità pro-concorrenziali, ampliando la platea dei concorrenti e garantendo alle stazioni appaltanti di poter selezionare tra un più ampio ventaglio di proposte, la rilevanza di un altro immanente principio – quello di proporzionalità – impone di applicare la sanzione espulsiva come ipotesi estrema, a favore di modelli riparatori e sostitutivi.

Per i predetti modelli una peculiare attenzione è stata rivolta ai meccanismi sostitutivi (dell'ausiliaria); ebbene, nonostante lo sforzo della nuova codificazione, restano irrisolti – in alcuni casi se ne alimentano di nuovi – molteplici dubbi interpretativi.

Dall'esegesi del quadro normativo emerge la necessità di conciliare diverse "tensioni"; l'ampia portata applicativa dei modelli sostitutivi (che sul piano temporale e procedimentale possono attivarsi in tutte le fasi della procedura evidenziale e sinanche in fase esecutiva) presuppone (meglio: impone) l'individuazione di necessari contrappesi, sia come limiti all'utilizzabilità dei predetti modelli, sia come parametro temporale o provvedimentale, oltre il quale devono ritenersi recessivi rispetto all'esigenza di concludere la procedura, realizzare la commessa e perseguire il risultato.

I riflessi applicativi non sono risultati agevoli da definire cosicché una lacunosa normativa rischia di alimentare affannosi contenziosi che vanno a minare il principio di risultato al quale, come osservato, il nuovo codice assegna una funzione prioritaria.

Indubbiamente, i profili che in tale contesto presentano maggiori criticità sono quelli che attengono alla necessità di conciliare un generalizzato divieto di contagio, favorendo meccanismi sostitutivi di operatori privi dei requisiti (evitando che gli stessi possano inficiare la partecipazione o la permanenza in gara degli operatori sani) e le modalità (sia temporali che procedimentali) da seguire, onde prevenire impropri rallentamenti nell'espletamento della procedura o lesioni della parità di trattamento dei concorrenti.

Vuol dirsi che la nuova disciplina se, da un lato, sembra porre rimedio a problematiche sorte in vigenza della pregressa codificazione, dall'altro, pone questioni nuove e di non agevole scrutinio.

In tale contesto, un indubbio ausilio può derivare dalla funzione ermeneutica rivestita dai principi del codice, ai quali si può (meglio: si deve) ricorrere per configurare la regola concreta delle varie fattispecie, in special modo di quelle spiccatamente innovative, alcune sinanche prive di una espressa previsione normativa (come la delicata questione della contestuale partecipazione a gara dell'ausiliaria), altre di indubbia criticità, quale la puntuale perimetrazione dei meccanismi sostitutivi dell'ausiliaria.

Si è fatto ricorso, cioè, al metodo esegetico prospettato dal "Codice nuovo", icasticamente scolpito nell'art. 4, in cui si richiama la valenza ermeneutica dei primi tre principi (risultato, fiducia e accesso al mercato), a cui è stata riconosciuta una poliedrica funzione, al punto da essere qualificati (probabilmente con un'enfasi eccessiva) super-principi o principi-valori.

Il *fil rouge* dell'indagine svolta è stata la definizione del "punto di equilibrio" tra i vari principi, soprattutto di matrice comunitaria, immanenti in materia.

Si è visto come l'ammissibilità di plurime e indeterminate sostituzioni dell'ausiliaria contrasterebbe apertamente con una lettura sistematica della nuova disciplina codicistica e svilirebbe oltremodo il principio di risultato.

Il quadro emerso sembra fondarsi sulla valorizzazione dell'offerta piuttosto che dell'offerente, ferma (come detto) la necessità di individuare idonei contrappesi, in termini di limiti quantitativi e temporali alle sostituzioni.

Cosicché, pure ammettendo modifiche delle imprese ausiliarie, oltre alla prevista immodificabilità sostanziale dell'offerta, risultano inderogabili l'indifferibilità del termine di conclusione della gara e la funzione di "sbarramento" della determina di aggiudicazione.

Chi scrive è ben consapevole che le soluzioni prospettate non potranno considerarsi inconfutabili tantomeno solide, prestandosi, invece, a svariate (e giustificate) contestazioni.

L'auspicio, tuttavia, è che la migliore e più accreditata dottrina contribuisca a fornire percorsi risolutivi sostenibili e condivisibili, svolgendo appieno il suo indefettibile ruolo ordinamentale e collaborando alla definizione di un quadro normativo meno impervio.

Questo, probabilmente, è il miglior (sempre prospettato e mai perseguito) risultato.

* * *

RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI, "DOPPIO BINARIO" E GIUDIZI A ISTANZA DI PARTE. *A MODEST PROPOSAL* PER IL LEGISLATORE DELEGATO

di *Lucia Murgolo* (*)

Abstract: Viene riproposta, in questo approfondimento, la questione della persistente deroga al principio del *ne bis in idem*, asseverata dall'orientamento della Cassazione, la quale ritiene che dallo stesso fatto illecito possano derivare due diverse responsabilità, una oggetto di accertamento del giudice contabile, l'altra affidata alla cognizione del giudice ordinario, con la conseguente duplicazione dei giudizi, dispendiosa per il cittadino e per lo Stato. Una possibile soluzione è offerta dal prospettato ampliamento dei giudizi a istanza di parte, voluto dalla recente delega legislativa, di cui alla l. n. 1/2026 (c.d. "Riforma Foti"). La questione non è meramente processuale e riflette una tensione sistemica, riguardante la delimitazione costituzionale della giurisdizione contabile; in tale ottica, il nodo centrale non è tanto l'individuazione di nuove fattispecie ricorsuali nel processo contabile, quanto la definizione di un criterio sostanziale idoneo a qualificare le materie di contabilità pubblica e, conseguentemente, a razionalizzare il riparto di giurisdizione e, in definitiva, migliorare il funzionamento del processo contabile.

This study revisits the issue of the persistent derogation from the ne bis in idem *principle, as affirmed by the Supreme Court of Cassation, which holds that the same unlawful act can give rise to two distinct forms of liability: one subject to the assessment of the accounting judge and the other falling within the jurisdiction of the ordinary courts, thus resulting in a duplication of proceedings that is costly for both citizens and the State. A possible solution is offered by the proposed expansion of proceedings initiated upon the parties' request, mandated by the recent legislative delegation, law no. 1/2026* (*the so-called* "*Foti Reform*")*. The issue is not merely procedural; it reflects a systemic tension concerning the constitutional delimitation of accounting jurisdiction. From this perspective, the key point is not so much the identification of new types of appeal in accounting proceedings, but rather the definition of a substantive criterion suitable for qualifying public accounting matters and, consequently, for rationalizing the allocation of jurisdiction and ultimately improving the functioning of accounting justice.*

Sommario: 1. *Premessa*: *la* "*Riforma Foti*". – 2. *I giudizi a istanza di parte, dinanzi alla Corte dei conti.* – 3. *Dall'esclusività della giurisdizione contabile alla concorrenza con la giustizia civile.* – 4. *I rapporti tra l'azione contabile e l'azione civilistica.* – 5. *Gli spazi di delega concessi dalla Costituzione e dal vigente art. 172 del codice della giustizia contabile.* – 6. *Conclusioni*. *Una proposta troppo modesta?*

1. *Premessa*: *la* "*Riforma Foti*"

La legge delega n. 1/2026, pubblicata il 7 gennaio 2026, nota come "Riforma Foti", recante "*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*", pone, sin dalla sua entrata in vigore, molteplici problemi interpretativi e applicativi. Le sue modifiche incidono sull'ordinamento giuridico, per tutte le funzioni svolte dalla magistratura contabile, la qual cosa rende necessari i dovuti approfondimenti sugli istituti processuali giuscontabili, sì da valutarne, in attesa dei decreti legislativi che la delega prevede, l'impatto sull'assetto attuale (1).

Le modifiche introdotte, nell'interessare la funzione giurisdizionale, nonché quelle di controllo e consultiva e, in definitiva, tutto il sistema organizzativo giuscontabile, quale tracciato nei principi e nei criteri direttivi della delega, non sembrano sottrarsi *prima facie* ai paradigmi di cui all'art. 100, c. 2, ed all'art. 103, c. 2, Cost., concernenti la Corte dei conti quale organo magistratuale a rilevanza costituzionale nelle materie di contabilità pubblica, né alla "*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)* […] *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.*)" (2).

(*) L. Murgolo è avvocato cassazionista e dottore di ricerca in Dottrine generali del diritto presso l'Università degli studi di Foggia.

(1) Cfr., G. Colombini, *Considerazioni introduttive sulla Riforma Foti,* in <www.amministrativamente.com>*,* Fascicolo speciale: *La riforma della Corte dei conti-Legge n. 1/2026,* 2026; V. Tenore, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n. 1 (Foti): un pericoloso* ius superveniens *retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Bilancio, comunità, persona*, 28 febbraio 2026; S. Foà, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?,* in <www.federalismi.it>, 11 febbraio 2026, 55.

(2) Cfr., G. Colombini, *loc. ult. cit.* Per gli ulteriori commenti alla l. n. 1/2026, si consultino: M. Alesio, *La riforma della Corte dei conti: alla ricerca dell'immunità politica assoluta*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; M. Ancillotti, *La riforma della Corte dei conti* (parte I e

La menzionata riforma apporta numerose novità in tema di attività di controllo, di attività consultiva della Corte dei conti e di disciplina della responsabilità amministrativa, ma non risolve tutti i problemi di quel plesso giurisdizionale, né delle sue funzioni. La maggior lacuna della legge, come già evidenziato in dottrina, era e resta "*il non aver eliminato, o almeno disciplinato, il cosiddetto doppio binario; l'essere cioè le controversie di responsabilità possibile oggetto di due giurisdizioni diverse, di due processi con disciplina differente, di sentenze che possono essere* (*e spesso sono*) *tra loro contrastanti; e ciò in conseguenza di un fatto formale* (*o comunque non determinante*)*, ossia che l'iniziativa processuale sia presa dall'amministrazione danneggiata o dalla procura della Corte dei conti*" (3).

Si tratta di una violazione del principio del *ne bis in idem* (4), che si trascina nell'ordinamento, in ragione di un inveterato orientamento della Cassazione, la quale ritiene che "*dallo stesso fatto illecito derivino due diverse*

II), in <www.sistemaPA.it>; A. Arcuri, *Riformate la Corte dei conti e la disciplina sul danno erariale*, in *Ultim'ora di diritto ed economia,* 7 gennaio 2026; M. Atelli, *Il nuovo volto del giudizio di responsabilità*, in *Giur. it*., 2026, 1121; Aa.Vv., *Uno sguardo d'insieme sulla riforma della Corte dei conti,* in *Management pubblico,* 2026, 1; A.R. Bendotti, *La (tentata?) legittimazione di illegittimità costituzionali. La riforma della Corte dei conti: esimenti, incoscienza premiale e intransigenza coercitiva*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; M. Berdin, *La legge di riforma n. 1/2026 e l'individuazione delle procedure di affidamento senza aggiudicazione formale*, *ibidem*; G. Bottino, *La* "*quadratura del cerchio*"*: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché* "*così fanno tutti*", in *Giur. cost*., 2024, 4; A. Bullo, *L'assicurazione della nuova responsabilità amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema di allocazione del rischio e profili processuali*, in <www.g*iustamm.it>,* 5 febbraio 2026; Id.*, Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura*, in <www.lexitalia.it>, 13 febbraio 2026; G. Colombini, *Considerazioni introduttive sulla Riforma Foti,* cit.; Id., *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm*., 2024, 3, 675 ss.; P. Cucumile, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni,* in <www.lexitalia.it>, 2026, 1; F. Dal Canto, *La riforma della magistratura contabile nel progetto di legge A.S. 1457: una Corte dei conti che cambia natura*, in <www.ordinamento giudiziario.it>, 25 agosto 2025; L. D'Angelo, L. De Marinis, *L'imperdonabile inerzia: il primato del risultato quale imperdonabile fondamento ma anche limite alla nuova (ir)responsabilità erariale,* in *Foro it on line*, 13 febbraio 2026; Id., *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima),* in *Diritto & conti,* 2026; A. Di Filippo, *Al via le nuove regole per la responsabilità amministrativa e il danno erariale*, in *Ipsoa Quotidiano*, 16 gennaio 2026; S. Foà, *La riforma della Corte dei conti,* cit.; F. Fraioli, *Prime considerazioni sulla riforma della Corte dei conti tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e la sua entrata in vigore*, in <www.appaltiecontratti.it>, 15 gennaio 2026; A. Massari, *La l. n. 1/2026 sulla responsabilità amministrativa: un cambio di paradigma atteso, ma non esente da rischi applicativi*, *ibidem*, 2026, 1-2; M. Mazzamuto, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e incongruenze del disegno di legge S. 1457*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 2025, 2; A. Mingarelli, *La legge n. 1/2026, ovvero la* "*controriforma*" *della Corte* dei conti, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; R. Mininno, *La riforma della responsabilità amministrativa per danno erariale*, *ibidem*; A. Napoli, *Paura della firma e limiti al danno erariale,* in *Dir. pubbl*., 2026, 389; L. Oliveri, *Le fattispecie di responsabilità per colpa grave nella riforma della Corte dei conti (legge n. 1/2026)*, in *SistemaPA.it*; Id., *Riforma Corte dei conti: il rischio è l'esplosione della burocrazia difensiva e delle ipotesi di dolo eventuale*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; Id., *Una diga contro la responsabilità erariale che con la paura della firma c'entra poco*, in <www.leautonomie.it>*,* 9 gennaio 2026; M. Pani, C. Sanna*, Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1/2026 in tema di azione di responsabilità,* in *Lexitalia.it,* 10 febbraio 2026; G. Rivosecchi, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in <www.osservatorioaic.it>, 6 agosto 2024; Id., *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in <www.federalismi.it>, 11 febbraio 2026; E. Tomassini, *Quantificazione del danno e tetti legali,* in *Riv. dir. fin.,* 2026, 611; T. Tessaro, M. Bertin, *Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale,* in *Lexitalia.it,* 23 febbraio 2026; M. Salerno, *Riforma della Corte dei conti: più controlli e meno paura della firma. Le novità per appalti, Rup e imprese*, in <www.ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>, 7 gennaio 2026; R. Salimbeni, *Riforma della Corte dei conti (legge n. 1/2026): come cambia la fisionomia del danno erariale*, in *SistemaPA.it*; E. Talarico, *Sviluppo della funzione consultiva della Corte dei conti e riflessi sul procedimento amministrativo alla luce delle proposte normative de iure condendo*, in <www.federalismi.it>, 18 giugno 2025; V. Tenore*, Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lexitalia.it,* 21 gennaio 2026; Id., *Ulteriori riflessioni op.cit.*; T. Tessaro, *L'assetto costituzionale dei controlli della Corte dei conti: una lettura critica della proposta di riforma*, in <www.giustamm.it>*;* Id., *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, in *Bilancio, comunità e persona*, 2025, 2; Id., *Un intervento per scongiurare la paura della firma? Sì, ma soprattutto quella dei politici (e a beneficio delle assicurazioni),* in <www.lexitalia.it>, 3 gennaio 2026*;* Id., *Il nuovo controllo preventivo di legittimità sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione nel d.d.l. A.S. 1457*, in <www.lexitalia.it>; Id., *Presunzioni e automatismi nella riforma dei controlli della Corte dei conti: quando l'integrità dell'uso delle risorse pubbliche si diluisce nelle regole formali*, in *SistemaPA.it*, 9 gennaio 2026; Id., *Rischio di amministrazione e nuovo assetto dei controlli nel disegno di legge di riforma della Corte dei conti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2024, 3; A. Ubaldi, G. Amisano, *Corte dei conti: novità su controlli, responsabilità erariale e delega al Governo*, in <www.altalex.com>, 16 gennaio 2026; S. Usai, *I controlli preventivi della Corte dei conti sull'attività contrattuale e l'attività consulenziale dopo la legge n. 1/2026, in Comuni d'Italia*, 2026, 1-2.

(3) Cfr., F.G. Scoca, Prefazione a *La riforma della Corte dei conti-legge n. 1/2026*, in <www.amministrativamente.com>*,* Fascicolo speciale, 2026, cit.

(4) Cfr., E. Romani, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità*, in <www.federalismi.it>, 16 giugno 2021, 226; B. Lavarini, *Il* '*fatto*' *ai fini del* ne bis in idem *tra legge italiana e Cedu: la Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *Processo penale e giustizia*, 2017, 1, 60 ss., ed ivi ampi richiami alla giurisprudenza delle Corti europee. Cfr. anche: E. Follieri, *L'autonomia e la dipendenza tra i processi in materia di responsabilità pubbliche*, in *Dir. proc. amm*., 2014, 2, 398, il quale afferma che la scelta, compiuta dall'ordinamento, in favore dell'autonomia e della separatezza dei giudizi "*è la presa di coscienza che il fatto processuale non è* (*necessariamente*) *conforme alla realtà e, quindi, possono darsi più fatti processuali come possibili versioni degli accertamenti eseguiti da giudici diversi*".

responsabilità [...] *Salvo, contraddittoriamente, stabilire che il risarcimento sia alla fine uno solo, il maggiore tra quelli stabiliti dai due giudici, il civile* (*o penale*) *e contabile*" (5).

Non si è dato sinora il dovuto peso a due circostanze che possono divenire (anzi sono già) controverse e discutibili: da un lato, la contemporanea vessatoria esposizione di un medesimo soggetto a due diversi processi per lo stesso fatto; dall'altro lato, l'inutile e costosa duplicazione dell'attività giurisdizionale, inutile perché alla fine il risarcimento ottenuto dal settore pubblico, in caso di favorevole esito di entrambi i giudizi, rimane uno solo.

Sul tema del c.d. "doppio binario" giova soffermarsi per una compiuta e aggiornata disamina, anche al fine di individuare una possibile soluzione che la citata "Riforma Foti", di primo acchito, non sembra voler offrire.

Nondimeno, va notato che proprio la l. n. 1/2026, all'art. 3, recante "*Delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti*", al c. 2, lett. m), manda al Governo di adottare decreti delegati, al fine di "*ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'art. 172 del codice della giustizia contabile*".

Va precisato, per inciso, che la l. n. 1/2026 è una legge delega di tipo misto (o "ibrido"), cioè un atto normativo che contiene due tipologie di disposizioni: a) principi, criteri direttivi e termini per delegare al Governo l'emanazione di decreti legislativi (art. 3); 2) norme precettive immediatamente eseguibili, che entrano in vigore subito dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, senza bisogno di ulteriori atti attuativi (artt. 1, 2, 4, 5, e 6). Proprio la delega di cui al citato art. 3, ad avviso di chi scrive, sembra offrire l'occasione, *de jure condendo*, per risolvere il segnalato problema del "doppio binario", poiché ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte può significare, in ipotesi, consentire una concentrazione, ovviamente dinanzi al giudice contabile, di entrambi i giudizi di responsabilità, quello promosso dalla Procura regionale e quello promosso dall'amministrazione danneggiata.

2. *I giudizi a istanza di parte, dinanzi alla Corte dei conti*

Si è già detto che la citata l. n. 1/2026 reca in sé alcune "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni*", nonché, all'art. 3, una "*delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*"; e che l'art. 3 di quella legge enuncia principi, criteri direttivi e termini per delegare al Governo misure legislative "*in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti*". Precisamente, è lì statuito, al primo comma, quanto segue: "*1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti, al fine di un ulteriore incremento della sua efficienza, nonché in materia di rimborso da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa*".

Al secondo comma, lett. m), l'art. 3 in argomento prevede quanto segue: "*2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi… m) ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'art. 172 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174*".

Per comprendere come il segnalato problema del "doppio binario" giurisdizionale possa, eventualmente, essere risolto alla luce dell'art. 3, c. 2, lett. m), l. n. 1/2026, è necessario anticipare qui una breve disamina dei c.d. giudizi o procedimenti a istanza di parte.

I giudizi a istanza di parte dinanzi alla Corte dei conti, come disciplinati dal codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), sono quelli che permetterebbero a privati ed enti di agire direttamente per controversie in materia di contabilità pubblica, pensioni dei pubblici dipendenti e persino di responsabilità amministrativa.

Tali ricorsi, depositati tramite Pec, richiedono il patrocinio di un avvocato e si distinguono nettamente dai giudizi promossi dalla competente Procura regionale, offrendo tutela diretta per diritti soggettivi differenziati (6).

A norma dell'art. 103, c. 2, Cost., nonché degli artt. 13 e 44, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, dell'art. 9, d.p.r. 29 settembre 1973, n. 603, dell'art. 127 d.p.r. 15 maggio 1963, n. 858 e dell'art. 1, c.g.c., alla Corte dei conti è attribuita una giurisdizione *tendenzialmente* generale in materia di contabilità pubblica (7), ancorché secondo ambiti la cui

(5) *Ibidem.*

(6) Gli aspetti peculiari dei menzionati procedimenti a istanza di parte, dinanzi alla Corte dei conti, sono i seguenti: a) le materie oggetto riguardano principalmente controversie su pensioni (civili, militari, di guerra), conti dei tesorieri o agenti contabili e questioni di contabilità pubblica; b) la legittimazione attiva postula che l'iniziativa non parta dal Procuratore regionale ma dalla parte privata (cittadino o ente) che vanta un interesse diretto e qualificato; c) sono diverse le modalità di deposito; l'impugnazione e il ricorso devono essere notificati e depositati esclusivamente via Pec, rispettando i termini e le procedure previste presso la Corte dei conti; d) il patrocinio è obbligatorio; è necessario essere assistiti da un avvocato; per i giudizi di appello, è richiesto un avvocato abilitato alle giurisdizioni superiori; e) il procedimento si apre con ricorso, segue la fase istruttoria e si conclude con sentenza; il rito è improntato a sinteticità e chiarezza, come contemplato dall'art. 5 c.g.c.. Cfr., P. Della Ventura, *I giudizi a istanza di parte*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, Esi, 2018, 859; P. Santoro, E. Santoro, *I giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, *ibidem,* 681.

(7) La Corte costituzionale ha negato, fin dalla sentenza n. 17/1965, la sussistenza di una riserva di giurisdizione contabile in materia, giungendo ad affermare, con la sentenza n. 24/1993, che la Corte dei conti assume al riguardo una giurisdizione "*tendenzialmente*

concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore; tale giurisdizione riguarda ogni controversia inerente la gestione di denaro di spettanza dello Stato o di enti pubblici da parte di un agente contabile (8).

La Cassazione, in più occasioni (9), ha ribadito la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in processi in cui una parte privata o pubblica, prescindendo dall'iniziativa del pubblico ministero contabile, promuova un ricorso dinanzi al giudice contabile per ottenere una pronuncia su questioni attinenti alla contabilità pubblica, materia costituzionalmente rientrante nella giurisdizione della Corte dei conti, *ex* art. 103 Cost. (10).

Tale tipologia di giudizio, prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, era regolata dagli artt. 52 ss., r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (*Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti*). In particolare, l'art. 58, r.d. n. 1038/1933 così recitava: "*Gli altri giudizi ad iniziativa di parte, di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessati anche persone od enti diversi dallo Stato, sono istituiti mediante ricorso da notificarsi nelle forme della citazione. Il decreto di fissazione d'udienza, emesso su istanza della parte più diligente, deve, a cura di questa, essere notificato a tutte le altre parti in causa. Quando lo Stato non abbia interesse in tali giudizi, il procuratore generale conclude solamente all'udienza; in caso diverso, formula le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata*". Si identificava, in tal modo, una categoria residuale di giudizi, affidata non alla classica iniziativa del pubblico ministero contabile, ma a "*persone o enti diversi dallo Stato*".

Benché i giudizi a istanza di parte abbiano rappresentato, negli anni, una percentuale alquanto ridotta dei processi instaurati innanzi alla Corte di conti, si è registrato un progressivo incremento di essi, nel passaggio dalla norma previgente, contenuta nell'art. 58 r.d. n. 1038/1933, alla nuova formulazione di cui all'art. 172 c.g.c. (11).

In effetti, la materia di contabilità pubblica (come da art. 103, c. 2, Cost.) consente o quantomeno non vieta né preclude di estendere la portata applicativa dei c.d. giudizi a istanza di parte.

Con tale tipologia di giudizi, il legislatore ha introdotto una categoria residuale, cioè aperta, di giudizi che possono essere instaurati avanti al giudice contabile, a iniziativa di soggetti diversi dal pubblico ministero contabile, con l'unico limite che si verta in materie assegnate alla giurisdizione della Corte dei conti (12).

La Cassazione, a Sezioni unite, affrontando il tema di un'azione di responsabilità atipica, da proporre nella forma del giudizio a istanza di parte, ha sempre eluso la questione del riparto di giurisdizione tra Corte dei conti e Ago, evidenziando che "*il difetto assoluto di giurisdizione è configurabile allorché la domanda giudiziaria non è conoscibile, in astratto e non in concreto, da alcun giudice, sicché quest'ultimo è tenuto ad arretrare rispetto ad una materia che non può formare oggetto di cognizione giurisdizionale* […] *Il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione è, dunque, ammissibile solo quando manchi nell'ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio*" (13).

L'assunto "*poggia su un'interpretazione restrittiva dell'art. 172, lett. d), d.lgs. n. 174/2016 cit., in forza della quale la norma non creerebbe un'azione di responsabilità, da aggiungersi a quelle esperibili dalla Procura della Corte dei conti, ma avrebbe un valore meramente ricognitivo della possibilità di agire in giudizio, sempre che una norma – di valore sostanziale – configuri un'azione tipica, di competenza del giudice contabile, norma che, nella specie, non esisterebbe*" (14).

Operando una ricostruzione storica dei giudizi contabili a istanza di parte, va rilevato che, nel Regolamento di cui al citato r.d. n. 1038/1933 (15), era previsto un istituto di scarso utilizzo. Si trattava della possibilità di impugnazione,

---

generale", laddove la concreta attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa rientrerebbe tra le scelte di politica legislativa.

(8) Gli elementi integranti la qualifica di *agente contabile*, ai fini della sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità contabile, sono costituiti dal carattere pubblico dell'ente per il quale tale soggetto agisce e dalla natura parimenti pubblica del denaro o del bene oggetto della sua gestione; è irrilevante, viceversa, la natura privatistica del soggetto affidatario del servizio, come anche il titolo giuridico in forza del quale la gestione è svolta (che può consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, in una concessione amministrativa, in un contratto e perfino mancare del tutto), potendo il relativo rapporto modellarsi indifferentemente secondo gli schemi generali, previsti dalla legge, ovvero discostarsene in tutto o in parte. La giurisdizione contabile ha natura tendenzialmente generale, dotata di *vis expansiva* in difetto di espresse limitazioni legislative, in materia di contabilità pubblica. Cfr., G. Colombini, *L'agente contabile nel processo evolutivo delle materie di contabilità pubblica*, in questa *Rivista*, *Quaderni*, 2023, 3, 63.

(9) Cfr., Cass. civ., S.U., 16 dicembre 2009, n. 26280; ord. 6 marzo 2009, n. 5463, in questa *Rivista*, 2009, 2, 240; 16 novembre 2016, n. 23302, *ivi*, 2016, 5-6, 565, con nota di richiami; ord. 9 marzo 2020, n. 6690, *ivi*, 2020, 3, 204, con massime ufficiali e ripubblicata *ibidem*, 4, 290, con nota di L. Pirozzi, *I perduranti aspetti problematici riguardanti la legislazione sulle funzioni disciplinari del Cpga alla luce del sistema costituzionale* (*commento a Cass., S.U., ord. n. 6690/2020*); 28 febbraio 2020, n. 5595, *ibidem*, 1, 268, con nota di C.E. Marrè Brunenghi, *Il giudizio ad istanza di parte atipico, nel passaggio dall'art. 58 r.d. n. 1038/1933 all'art. 172, lett. d), del d.lgs. n. 174/2016,* e ripubblicata *ibidem*, 3, 200, con nota di E. Fronticelli Baldelli, *Danno da riscossione e giurisdizione contabile.*; 11 settembre 2019, n. 22711; 25 marzo 2019, n. 8311; Cfr. P. Della Ventura, *op. cit*., 859.

(10) *Op. loc. ult. cit.*

(11) Cfr., V. commento a Cass. civ., S. U., n. 5595/2020, in questa *Rivista*, 2020, 1, 270, cit.

(12) Cfr., Cass. civ., S.U., n. 23302/2016 cit.; nn. 5463 e 26280/2009, cit.

(13) Cfr., Cass. civ., S.U., n. 5595/2020 cit.; nn. 22711 e 8311/2019, cit.

(14) Cfr., Cass. civ., S.U. ord. n. 6690/2020, cit.

(15) Cfr., G. Amato, *La Corte dei conti a 150 anni dalla nascita*, in *Giornale dir. amm*., 2012, 1157 ss.; F. Manganaro, *Responsabilità amministrativa* ad vocem, in *Enc. giur. Treccani* (*online*), 2017; F. Merusi, *Incontri pericolosi, Crispi e la nascita della IV^a Sezione del*

da parte di privati, dei provvedimenti definitivi delle Intendenze di finanza, in materia di rimborso delle quote d'imposta inesigibili. A tale ipotesi si aggiungevano i ricorsi di funzionari e agenti dipendenti dall'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato contro i provvedimenti amministrativi di addebito; infine, vi era il caso in cui ai dipendenti pubblici fosse stata applicata una ritenuta sullo stipendio, o su altri emolumenti, per effetto di danni provocati nel maneggio del denaro pubblico (16).

Il giudice competente a esprimersi su tali giudizi era identificato nella Corte dei conti, sul presupposto che quello fosse il giudice naturale della pubblica finanza. Si trattava di ipotesi tipiche, a cui si aggiungeva l'ulteriore ipotesi di "*altri giudizi ad iniziativa di parte, sempre di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessati anche persone od enti diversi dallo Stato*", giudizi qualificati, per confronto rispetto ai primi, come "atipici".

Scarso o nullo è stato l'utilizzo dell'istituto atipico. Troppo radicata era l'idea che la tutela delle regole tipiche della contabilità pubblica dovesse restare rigidamente all'interno dell'esercizio di pubbliche funzioni esercitate dallo Stato, in cui rarefatta era la presenza non solo del privato, considerato quasi come elemento estraneo e di disturbo per l'attivazione degli ordinari meccanismi attraverso cui si tutelava la regolarità della spesa, ma delle stesse articolazioni dell'amministrazione pubblica diverse da quelle statali (17).

Nei fatti, anche l'azione, riconosciuta al privato nei confronti della trattenuta su emolumenti e stipendi, che pure avrebbe potuto essere utilizzata senza particolari impatti sul sistema generale delle responsabilità, aveva finito per essere assorbita nell'impugnazione dei provvedimenti presupposti che, con l'istituzione dei tribunali amministrativi regionali, apparivano di più conforme e semplice utilizzo (18).

Si è così pervenuti a concludere che i giudizi diversi da quelli ordinari (la cui competenza cioè fosse incardinata in via esclusiva nelle Procure territoriali della Corte) rappresentassero una categoria marginale del sistema, su cui neppure valeva la pena di indagare, perché limitata, in concreto, ai soli casi e rapporti instaurati con il concessionario della riscossione dei tributi.

Inconcepibile appariva l'idea che l'amministrazione pubblica potesse tutelare da sé, dinanzi al giudice contabile, i propri diritti patrimoniali e, soprattutto, che le amministrazioni diverse dallo Stato potessero direttamente attivare dinanzi alla Corte dei conti azioni di responsabilità per lesione del proprio patrimonio.

Consiglio di Stato, in *Dir. proc. amm.,* 2019, 13: "*e il passaggio da una distinzione di giurisdizione basata su di un criterio oggettivo ad uno soggettivo non sarà senza conseguenze. A parte la difficoltà di stabilire che cosa sia l'interesse legittimo, il giudice ordinario dei diritti non potrà conoscere anche delle lesioni degli interessi quando la P.A. perderà la sua immunità come responsabile per danni, una immunità che perderà solo di recente a disprezzo della logica della distinzione soggettiva di giurisdizione*". Cfr., anche: G. Colombini, *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 113.

(16) La disamina di questo paragrafo è debitrice dell'approfondita ricognizione svolta da: F. Pinto, *Per un nuovo modello del giudizio contabile: riflessioni in tema di doppio binario e ruolo delle amministrazioni non statali*, in <www.federalismi.it>, 6 febbraio 2022, 102.

(17) In ciò emerge la funzione latamente sanzionatoria del giudizio di responsabilità erariale che fa premio su quella reintegrativa. Senza la pretesa di avventurarsi nel dibattito sulla funzione della pena, tra le dottrine della retribuzione e quelle della prevenzione speciale (su cui, tra i tanti e riassuntivamente, si segnala L. Ferrajoli, *Il paradigma garantista*, Napoli, Editoriale scientifica, 2016, 11, si vuol sottolineare che lo scopo del legislatore non è tanto quello di risarcire l'amministrazione dal comportamento dei suoi dipendenti, attraverso il ripristino del danno subito, quanto piuttosto di costruire un deterrente funzionale a una migliore gestione delle risorse pubbliche. In questo senso, la funzione è di deterrenza e si può dire che l'obiettivo è stato realizzato, tant'è che oggi è comune e diffuso il timore dell'intervento della Corte dei conti, che spesso costituisce freno all'azione amministrativa. Non è un caso che – giusto o sbagliato che sia – l'art. 21 del c.d. d.l. *Semplificazioni* (d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020) abbia previsto, per eliminare la c.d. "paura della firma" dei funzionari pubblici, un'eliminazione *tout court* della responsabilità per "colpa grave" e l'abbia limitata alle sole condotte omissive.

(18) La normativa dell'art. 29 della l. 17 luglio 1890, n. 6972, infatti, così disponeva: "*Quando gli amministratori e gli impiegati di una istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, con dolo o colpa grave, ancorché non vi siano gli estremi di reato, abbiano arrecato un danno economico all'istituzione, la Giunta provinciale amministrativa, d'ufficio o su richiesta dell'autorità di vigilanza, procede in via amministrativa all'accertamento del danno, indicando quali persone ne appariscano responsabili e per quale ammontare. Le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa non pregiudicano le ragioni dell'istituzione, né quelle degli amministratori o degli impiegati, ma servono per ottenere dall'autorità giudiziaria provvedimenti conservatori e valgono anche, con l'omologazione del Tribunale in camera di consiglio, come titolo per prendere iscrizioni ipotecarie di garanzia sui beni delle persone indicate come responsabili. La domanda per i provvedimenti conservativi e per la omologazione, agli effetti dell'iscrizione ipotecaria, nonché l'azione giudiziaria di responsabilità, quando è preceduta dalla declaratoria della Giunta provinciale amministrativa, può essere promossa dall'autorità di vigilanza, qualora l'ente che si presume danneggiato, malgrado l'invito dell'autorità medesima, non vi adempia*". Il successivo art. 30 così proseguiva: "*Le cause di responsabilità dipendenti dalla gestione amministrativa delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza sono di competenza dei Tribunali ordinari. Gli amministratori che abbiano ordinato spese o contratto impegni senza legale autorizzazione ovvero abbiano dato esecuzione a provvedimenti comunque non adottati e approvati nei modi di legge ne rispondono in proprio e in solido. Gli amministratori incorrono ugualmente nella responsabilità di cui al comma precedente: a) quando abbiano proceduto a locazioni, alienazioni, acquisti, appalti di cose e d'opere senza l'osservanza delle relative disposizioni di legge; b) quando abbiano trascurata la riscossione delle entrate patrimoniali dell'ente e ne sia derivato un danno a quest'ultimo. c) quando abbiano proposto lo stanziamento di entrate puramente figurative dirette a pareggiare fittiziamente il bilancio, ancorché le relative proposte siano state deliberate ed approvate nei modi di legge. Alla stessa responsabilità soggiace chiunque, dall'esattore- tesoriere in fuori, s'ingerisce, senza legale autorizzazione, nel maneggio di denari o di valori di una istituzione pubblica di assistenza e beneficenza, e ciò senza pregiudizio delle pene portate dal codice penale contro coloro che, senza titolo, s'ingeriscono in pubbliche funzioni. Le cause di responsabilità, di cui ai precedenti commi, potranno essere iniziate d'ufficio o su richiesta dell'autorità di vigilanza o su istanza di qualsiasi cittadino e decise anche separatamente dall'esame e dal giudizio sul conto*".

Coerentemente, le Procure regionali presso la Corte dei conti sono divenute l'elemento centrale del controllo contabile, anche di natura risarcitoria, con un approccio peculiare e tipico della realtà italiana rispetto a quanto si è verificato in altre parti d'Europa, in cui è all'amministrazione danneggiata che compete generalmente l'azione di recupero (19).

Questa impostazione ideologica, tuttavia, si scontra tuttora con una contraddizione patente, data dall'evidenza del "doppio binario", cioè dall'ammissibilità, generalmente riconosciuta, di una doppia azione di tutela (come già detto costosa e inutile), da incardinare parallelamente dinanzi al giudice contabile e al giudice ordinario.

3. *Dall'esclusività della giurisdizione contabile alla concorrenza con la giustizia civile* (20)

C'è stato un tempo in cui la Cassazione era orientata a escludere la concorrenza della giurisdizione contabile con quella civile (21), mentre la dottrina era convinta che l'interpretazione giurisprudenziale avesse riconosciuto con chiarezza l'esclusività della giurisdizione contabile (22).

Fino a qualche decennio fa, si negava che la pubblica amministrazione potesse agire direttamente o in rivalsa, nella sede civile, sussistendo la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 22, testo unico n. 3/1957 (23). Si riteneva pacifico che la giurisdizione della Corte dei conti fosse esclusiva, nel senso che essa fosse l'unico organo a decidere nelle materie devolute alla sua giurisdizione e ne conseguisse l'esclusione di una concorrente giurisdizione dell'Ago, spettando alla Corte dei conti, come giudice speciale, accertarne la sussistenza dei presupposti (24).

Parimenti, il riconoscimento della cognizione della Corte dei conti in materia di azioni surrogatorie, a tutela del credito erariale, veniva motivato in ragione della configurazione come esclusiva della giurisdizione contabile (25).

Ove invece il danno derivasse da un fatto penalmente rilevante, era affermato il criterio della reciproca indipendenza, quindi applicato l'opposto principio di concorrenza delle due giurisdizioni (26); per conciliare l'esito delle due diverse azioni (penale e contabile), sia pure per supportare l'indipendenza e la non condizionalità dell'azione di responsabilità rispetto al giudicato dell'Ago (27) veniva enunciato il principio, tuttora valido, che l'eventuale consumazione dell'azione di responsabilità, per essere stato il danno completamente risarcito con la costituzione di parte civile, non determinasse di per sé un *bis in idem* né precludesse la giurisdizione contabile ma ponesse solo un problema di proponibilità dell'azione (28); unico limite stava, cioè, nel fatto che l'ente danneggiato avesse già ottenuto un titolo per il risarcimento integrale di tutti i danni patiti.

Tale orientamento era maturato, a seguito di una pronuncia del 1988 del giudice delle leggi che negava il carattere dell'esclusività alla giurisdizione contabile in materia di responsabilità amministrativa da reati (29); la pronuncia, sebbene avesse un valore relativo, perché riferita alla portata del previgente art. 489 c.p.p., negando l'esclusiva potestà del giudice contabile di provvedere alla liquidazione dei danni, affermava anche un principio inverso, nel senso che una volta che il giudicato penale sulla liquidazione del danno si fosse formato, ne conseguiva la preclusione all'azione di responsabilità amministrativa.

(19) Circostanza che consentirebbe di leggere in chiave moderna il tema; cfr. G. Repetto, *Appunti per uno studio sui rapporti tra garanzie costituzionali e indirizzo politico nell'esperienza repubblicana*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 725.

(20) La disamina di questo paragrafo è debitrice dell'approfondita ricognizione svolta da: P. Santoro, *Negazionismo del* bis in idem*, processi paralleli e doppie condanne (l'emarginazione della responsabilità per danno erariale)*, in questa *Rivista*, 2021, 3, 26.

(21) Cfr., Cass. civ., S.U., 30 maggio 1966, n. 10123, in *Foro amm*., 1966, I, 1, 515; 9 aprile 1973, n. 997, in *ibidem*, 49; 7 febbraio 1974, n. 330, in *Giur. it*., 1974, I, 1158. Sul tema si consulti: S. Imperiali, *I limiti della giurisdizione contabile nella giurisprudenza della Corte di cassazione*, in *Scritti per i 150 anni della Corte dei conti*, Roma, 2013, 201; P. Santoro, E. Santoro, *I giudizi nelle materie di contabilità pubblica*, cit., 504.

(22) Cfr., P. Santoro, *Sistema di responsabilità e pubblica amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2004, 743; M. De Paolis, *La responsabilità dei dipendenti e degli amministratori pubblici*, Milanofiori Assago: Ipsoa, Gruppo Walters Kluwer, 2014, 312.

(23) Cfr., Cass. civ., S.U., 27 maggio 1999, n. 310, sulla rivalsa verso un insegnante privo di titolo di studio; 29 novembre 1994, n. 10191, in *Sett. giur.*, 1991, II, 348; 22 dicembre 1999, n. 933, sulla rivalsa verso un ex-sindaco, in *Mass. giust. civ.*, 1999, 2606; 22 dicembre 2000, n. 1329, sulla rivalsa in materia di danno sanitario; 4 dicembre 2001, n. 15288, in *Giust. civ.*, 2002, 40; 15 luglio 1988, n. 4634, in questa *Rivista*, 1988, 4, 236; Cass. civ., Sez. III, 21 dicembre 2017, n. 30664 (in sede esecuzione forzata); Cass., S.U., 11 agosto 1997, n. 7454 (sulla rivalsa nella responsabilità civile), in *Rass. avv. Stato*, 1997, 162, con nota di Noviello G., *Le Sezioni unite fanno chiarezza in materia di responsabilità degli insegnanti per culpa in vigilando*.

(24) Cfr., Cass. civ., S.U., 12 giugno 1999, n. 326, in *Mass. giust. civ.*, 1999, 1340.

(25) Cfr., Cass. civ., S.U., 22 ottobre 2007, n. 22059, in questa *Rivista*, 2007, 5, 261.

(26) Cfr., Cass. civ., S.U., 4 gennaio 2012, n. 11, in *Foro amm.-CdS*, 2012, 262. Per un riepilogo della giurisprudenza, A. Giordano, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. n. 76/2020*, in questa *Rivista*, 2021, 1, 14 (*sub* nota 49).

(27) Cfr., Cass. civ., S.U., 16 febbraio 2010, n. 3672, in *Foro it.*, 2010, I, 1439; 26 novembre 2004, n. 22277, in *Foro amm.-CdS*, 2004, 3107.

(28) Cfr., Cass. civ., S.U., 23 novembre 1999, n. 822, in questa *Rivista*, 1999, 6, 226; 28 novembre 2013, n. 26582; 7 dicembre 2016, n. 25040; 28 dicembre 2017, n. 31107, *ivi*, 2018, 1-2, 496; 21 luglio 2020, n. 15490.

(29) Cfr., Corte cost. 7 luglio 1988, n. 773, in questa *Rivista*, 1988, 4, 225; F. Sorrentino, *Brevi note sui rapporti tra penale e giudizio di responsabilità amministrativa in margine a Corte cost. n. 773 del 1988: una chiarificazione definitiva?* in *Cass. pen.*, 1989, 4, 528; L. Verrienti, *In tema di rapporti fra giudizio penale e giudizi di responsabilità amministrativa*, in *Foro it.*, 1989, I, 368.

La sentenza 13 luglio 2007, n. 272, pronunciata dalla Corte costituzionale (30), ha riformato quell'impostazione, nei rapporti tra il giudice ordinario penale e il giudice contabile, per il risarcimento del danno erariale, anche non patrimoniale, cagionato alla pubblica amministrazione, a seguito della commissione di un reato da parte di un dipendente o di un amministratore pubblico (31). In precedenza, come accennato, l'esercizio dell'azione civile in sede penale da parte dell'amministrazione danneggiata precludeva la proponibilità dell'azione di responsabilità per danno erariale, esercitata dal pubblico ministero contabile davanti alla Corte dei conti (32). Dopo l'intervento della Corte costituzionale, il giudice ordinario penale, in sede di pronuncia sull'azione civile diventa titolare di una competenza circoscritta alla sola condanna generica dell'imputato, costituente mera *declaratoria iuris*, mentre rientra nella giurisdizione della Corte dei conti la quantificazione del danno erariale sopportato dalla pubblica amministrazione; tale assunto discende come corollario dalla motivazione della citata sentenza Corte cost. n. 183/2007, a tenore della quale, per determinare la risarcibilità del danno erariale, occorre sempre una valutazione discrezionale ed equitativa compiuta dal giudice contabile che sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si deve seguire nel caso concreto, stabilisce quanta parte del danno subito dall'amministrazione debba essere addossato al convenuto (33).

Nel contempo, è maturato il *self restraint* della Cassazione, in veste di regolatrice dl riparto, che si è attestata sul principio che la violazione del *ne bis in idem* si risolva in un errore *in iudicando* (limite interno), non deducibile in Cassazione, essendo il sindacato del giudice di legittimità circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione (34).

Di qui in poi, s'incomincia a marcare la differenza dell'azione di responsabilità erariale anche rispetto a quella civile, affermandosi che l'azione proponibile dal procuratore contabile non si identifichi affatto con quella che l'amministrazione può autonomamente promuovere nei confronti dell'agente, autore del danno, essendo notevoli le differenze tra il giudizio contabile dinanzi alla Corte dei conti e quello civile; fino a dire che l'azione, a carattere necessario, del pubblico ministero contabile non potrebbe mai essere condizionata, in senso positivo o negativo, dalle singole amministrazioni danneggiate (35).

Si è per altra via esclusa, in sede di legittimità, la configurabilità del *bis in idem* nell'ipotesi in cui, in corso di giudizio civile, il parallelo giudizio di responsabilità fosse pervenuto a decisione, quante volte non si fosse concluso con condanna di ristoro integrale (36).

La Cassazione è diventata viepiù scettica sull'esclusività dell'attribuzione e sull'estensione dell'azione di responsabilità, affermando che l'unicità dell'azione pubblica avrebbe finito per vanificare, con problemi di costituzionalità, sotto il profilo dell'accesso dei singoli soggetti dell'ordinamento alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.), l'utilità della domanda risarcitoria proposta dall'ente danneggiato dinanzi al giudice ordinario, giudice naturale della tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi (37). La negazione dell'esclusività troverebbe supporto nella presa d'atto che la Corte dei conti non è "*il giudice naturale*" della tutela degli interessi pubblici e della tutela da danni (38), come ritenuto dalla Consulta (39).

Il consolidamento del criterio d'indipendenza reciproca (40) ha comportato l'ammissione che l'azione di responsabilità possa coesistere con altre azioni inerenti al medesimo fatto illecito (41), dando avvio al c.d. "*doppio binario*",

(30) In <www.cortecostituzionale.it>.

(31) Cfr., Corte conti, Sez. II centr. app., 6 novembre 2018, n. 633.

(32) Si ammetteva, cioè, che una volta formatosi in quella sede il giudicato sull'*an* e sul *quantum*, veniva impedita l'azione di responsabilità amministrativa-contabile presso la Corte dei conti. Era il giudice penale che quindi rispondeva alla domanda civile circa la sussistenza o meno del danno e sulla sua entità.

(33) La sentenza della Corte cost. 13 luglio 2007, n. 272 è stata pronunciata a seguito dell'ordinanza di remissione della Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 30 marzo 2006, n. 170.

(34) Cfr., Cass. civ., S.U., 8 marzo 2005, n. 4957, in *Foro it.*, 2005, 2, 202; ord. 21 ottobre 2005, n. 20343, in questa *Rivista*, 5, 179; 9 giugno 2011, n. 12539, *ivi*, 2011, 3-4, 374; 25 luglio 2011, n. 16165, *ibidem*, 3-4, 385; 4 ottobre 2019, n. 24458; Corte conti, Sez. riun. giur., ord. 3 luglio 2018, n. 8, *ivi*, 2018, 3-4,153, con nota di richiami.

(35) Cfr., Cass. civ., S.U., 19 febbraio 2019, n. 4883; 18 dicembre 2014, n. 26659, in *Mass. giust. civ.*, 2014; 10 settembre 2013, n. 20701, in questa *Rivista*, 2013, 5-6, 530.

(36) Cfr., Cass. civ., S.U., ord. 15 luglio 2015, n. 14689, *ivi*, 2015, 3-4, 515.

(37) Cfr., Cass. civ., S.U., ord. 18 maggio 2015, n. 10094, *ibidem*, 470 (partiti politici); 12 ottobre 2020, n. 21992; 8 luglio 2020, n. 14230; n. 4883/2019.

(38) Cfr., Cass. civ., S.U., n. 21992/2020; *contra*, S.U., 28 luglio 2004, n. 14178, in *Giust. civ.*, 2005, I, 2411, sull'estensione della giurisdizione contabile agli aventi causa, *iure hereditatis*.

(39) Cfr., Corte cost. n. 773/1988; 30 dicembre 1987, n. 641, in *Giur. cost.*, 1987, 3788; 29 gennaio 1993, n. 24, in questa *Rivista*, 1993, 1, 199; 24 luglio 1998, n. 327, 1998, 4, 237; 15 dicembre 2010, n. 335, 2010, 6, 213. Per la Consulta, la Corte dei conti non può essere ritenuta il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici e l'attribuzione è rimessa alla discrezionalità del legislatore (sent. n. 46/2008 e n. 169/2018). Cfr., in dottrina: A. Police, *La Corte costituzionale ribadisce i limiti posti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale*, in *Foro it.*, 1993, IV, 277.

(40) Cfr., Corte conti, Sez. riun. giur., 5 febbraio 1990, n. 648/A, in *Foro amm.*, 1990, 1054, con nota di A. Martucci di Scarfizzi, *Alcune riflessioni sulla efficacia del giudicato penale e sulla pregiudizialità penale nel processo contabile alla luce del nuovo codice di procedura penale. Le prime decisioni della Corte dei conti*.

(41) Cfr., Cass. civ., S.U., 7 gennaio 2004, n. 63, in questa *Rivista*, 2014, 3-4, 477; 30 ottobre 2014, n. 22114.

dapprima come duplicità di azioni, poi come cumulo di condanne; è divenuta, perciò, ricorrente l'affermazione che la giurisdizione della Corte dei conti deve avere il suo fondamento in una specifica disposizione di legge (42).

All'iniziale rapporto di esclusività è subentrata, così, una relazione in termini di alternatività che ha dato luogo a questioni di giurisdizione e di proponibilità della domanda (43).

Anche la dottrina è stata generalmente consenziente, facendo leva sulla diversità ontologica delle due azioni (di responsabilità gestoria e di responsabilità civile), benché riferibili al medesimo danno (44), ancorché evidenziando gli effetti preclusivi del giudicato liquidatorio del danno (45). Infatti, a tal proposito, la suprema Corte (46) ha precisato che il cumulo di azioni è ammissibile e compatibile con il principio del *ne bis in idem*, a condizione che non si traduca in una duplicazione del risarcimento del danno, che, come noto, è uno degli elementi dal quale si inferisce, anche alla luce degli insegnamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, la violazione del principio (47); la proponibilità dell'azione non viene valutata sulla base della sola circostanza che in un precedente giudizio sia già stata promossa l'azione risarcitoria; piuttosto viene apprezzata avuto riguardo alla piena soddisfazione della pretesa (48).

La dottrina (49) è stata propensa a condividere l'interpretazione riduttiva dell'art. 103 Cost., in base a cui la contabilità pubblica riguarda solo la materia strettamente e oggettivamente contabile, implicante una gestione con obbligo di resa del conto, mentre la responsabilità amministrativa per fatto illecito rientra nelle altre materie per le quali si rende necessaria la c.d. *interpositio* positiva del legislatore, cioè un'attribuzione di poteri in base alla legge (50).

Invero, il principio del *ne bis in idem*, secondo la tradizione romanistica (51) ha due diversi significati: quello sostanziale (come divieto di punire più volte una persona per un *idem factum*) e quello processuale, come divieto di sottoporre a giudizio più volte (*bis*) una persona per il medesimo fatto (*bis de eadem re ne sit actio*). Il principio, quindi, aveva ed ha una duplice valenza, in termini di *litis contestatio* e di *res iudicata*.

Sennonché la Corte suprema, in sede di regolazione del riparto, si è limitata a registrare che non si tratta di una questione di giurisdizione, affermando che la convergenza (di *causa petendi*, *petitum* e parti) non precluda il sistema del doppio binario civile e contabile, a condizione che – secondo il correttivo introdotto per la fase esecutiva – non vi sia un doppio risarcimento (52). La soluzione interpretativa è che non sussiste violazione del principio del *ne bis in idem* tra il giudizio civile introdotto dalla pubblica amministrazione, avente a oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione civile, contrattuale o legale, o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa, e il

(42) Cfr., Cass. civ., S.U., 19 dicembre 2009, n. 26806, in *Foro amm.-CdS*, 2010, 59; 25 novembre 2013, n. 26283, *ivi*, 2014, 2498; 2 settembre 2013, n. 20075.

(43) Cfr., Cass. civ., S.U., n. 11/2012, cit.; *Idem* 22 dicembre 2009, n. 27092, in *Foro amm.-CdS*, 2010, 6762; 14 gennaio 2015, n. 415, in questa *Rivista*, 2020, 1, 266; 24 marzo 2015, n. 5848 (sulle società), in <www.dirittoegiustizia.it>, 25 marzo 2015; n. 26659/2014, cit.; 19 maggio 2016, n. 10323, in questa *Rivista*, 2016, 3-4, 420. Si legga anche: C. Pinotti, *Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica fra tradizione e innovazione*, in questa *Rivista, Quaderni*, 2020, 3, 51.

(44) Cfr., M. Sciascia, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, Giuffrè, 2012, 493; V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, 2022, 561; *contra*, F. Pasqualucci, *Introduzione*, in E.F. Schlitzer (a cura di), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2002, 26.

(45) Invero, alle incongruenze applicative ha posto rimedio, in modo esplicito, l'elaborazione della giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, che, pur partendo dall'assunto della diversità del rilievo, rispettivamente pubblico e privato, degli interessi tutelati dalle autonome azioni di responsabilità contabile e di responsabilità civile, ha affermato il limite – interno alle concorrenti giurisdizioni, attenendo al loro modo di esercizio – del divieto di duplicazione delle pretese risarcitorie, duplicazione che sarebbe violativa del principio di effettività del danno. Cfr., Cass. civ., S.U., 26 giugno 2024, n. 17634; 15 febbraio 2022, n. 4871; 20 dicembre 2018, n. 32929; 14 luglio 2015, n. 14632). Si legga, in proposito: A. Scarpa, *Responsabilità amministrativa e responsabilità civile: un fatto, un danno e due giurisdizioni?* in <www.giustiziainsieme.it>, 5 maggio 2025.

(46) Cfr., Cass. civ., S.U., ord. 20 ottobre 2020 n. 22810.

(47) Cfr., G. Armao, *Il doppio processo a finalità risarcitoria del danno erariale tra la sentenza della Corte Edu* "*Rigolio*" *ed il Codice della giustizia contabile*, in *Dir. proc. amm*., 2017, 1747; F.M. Longavita, *L'esclusività della giurisdizione erariale e l'azione civile di danno in sede penale*, in questa *Rivista*, 2005, 1, 398.

(48) Così, A. Iadecola, *Rapporti con il giudizio civile*, in A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti,* Milano, Giuffrè, 2024, 620.

(49) Cfr., G. Bronzetti, *Profili costituzionali della giurisdizione in tema di responsabilità patrimoniale dei pubblici dipendenti*, in *Foro amm.*, 1983, 1222; *contra*, M. Stipo, *Profili costituzionali e presupposti sostanziali*, in *Il nuovo regolamento di procedura nei giudizi davanti alla Corte dei conti: criteri e principi direttivi,* Atti del convegno di studi, Roma, 27 marzo 1995), in *Amm. cont. Stato*, 1996, 1, 17.

(50) Sulla necessità dell'*interpositio legislatoris*, cfr.: G. Colombini, *Il rapporto tra giudice civile e giudice contabile in materia di responsabilità erariale*, in questa *Rivista*, 2022, 2, 109; sulla debolezza di tale lettura dell'art. 103, c. 2, Cost., già S. Mileto, *Giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e* interpositio *del legislatore*, in *Giur. cost.*, 1987, 3805. La precettività o *vis expansiva* dell'art. 103 Cost. è riconosciuta, in difetto di espresse limitazioni, solo nella materia di contabilità pubblica, cioè nella responsabilità da maneggio; cfr.: Cass., S.U., 19 luglio 1989, n. 3375, in questa *Rivista*, 1989, 4, 180; 16 novembre 2016, n. 23302, *ivi*, 2016, 5-6, 589; 18 settembre 2017, n. 21546.

(51) Il brocardo sta a significare che il solo inizio di una certa azione aveva la conseguenza di estinguere il rispettivo diritto, che impediva l'inizio di nuove azioni, anche quando nessuna decisione sul merito fosse stata presa. Per limitare l'impatto della massima fu introdotta l'*exceptio rei iudicatae*, dipendente da una precedente decisione sul merito.

(52) Si legga, in proposito, la nota 45.

giudizio di responsabilità erariale promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal procuratore contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete (53).

Sulla questione del *bis in idem* si è anche pronunciata la Corte europea dei diritti, ma con esiti altalenanti (54), pertanto insufficienti a determinare un *revirement* della Cassazione italiana. Del pari, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 43/2018 (55), ha preso atto di un mutato orientamento della Corte di giustizia Ue, rilevando, in proposito, come quella Corte unionale, in alcune pronunce (56), abbia "*impresso un nuovo sviluppo alla materia del* ne bis in idem*, venendo incontro di fatto alla difficoltà interpretative insorte per effetto della rigida applicazione dell'art. 4 del Protocollo n. 7, in quegli Stati in cui il legislatore aveva scelto di punire a duplice titolo determinate condotte antisociali*".

In tale contesto, si è inteso giustificare l'orientamento della giurisprudenza contabile, costretta ad attenersi a criteri di concorrenza e alternatività, con tutti gli inconvenienti derivanti, tanto da ritenere isolata e peregrina una pronuncia che – *rara avis* – affermò l'esclusività dell'azione di responsabilità (57).

Si è ritenuto, in definitiva, inevitabile che l'ammissione di autonome iniziative processuali rendesse possibili decisioni (anche contrastanti tra loro) di diversi giudici sullo stesso oggetto e nei confronti del medesimo soggetto (58). Pur ammettendo la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa, si deve riconoscere anche all'ente pubblico danneggiato il diritto all'integrale risarcimento del danno, senza limitazioni né riduzioni (59). In siffatto quadro, non sarebbe configurabile una vera e propria litispendenza, tale da violare il principio del *ne bis in idem* per pendenza di causa sui medesimi fatti innanzi al giudice civile (60), atteso che l'eventuale giudicato incide solo come mero fatto estintivo o modificativo del danno (61); né sarebbe tecnicamente applicabile l'art. 39 c.p.c., in caso di giudizi pendenti davanti a giudici appartenenti a ordini diversi, perché quella norma riguarda i conflitti di competenza, non quelli di giurisdizione (62).

Si è così pervenuti all'affermazione del concorso tra le due giurisdizioni (63), un orientamento non del tutto validato dal nuovo codice di giustizia contabile del 2016, stando almeno alla *ratio* che lo ha ispirato (64). Il nuovo codice, nel suo articolato, ha preso atto dell'impossibilità di risolvere, in via esegetica, la questione della duplice giurisdizione,

(53) Ciò in quanto la prima causa è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice, mentre l'altra, è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria (Cass. civ., S.U., 5 settembre 2024, n. 23833; 20 dicembre 2018, n. 32929; 14 luglio 2015, n. 14632). Anche secondo un consolidato orientamento del giudice contabile il giudizio di responsabilità non trova ostacoli allorché l'amministrazione titolare di un diritto di credito abbia già provveduto a chiederne il pagamento in via amministrativa o, ricorrendone i presupposti, esperendo le ordinarie azioni civilistiche (cfr., tra le tante; Corte conti, Sez. II centr. app., n. 153/2022, nn. 310-205/2021, nn. 258-239-194-161-118/2020, nn. 353 e 390/2019, n. 633/2018; Corte app. Sicilia n. 56/2021, n. 93/2018; Corte conti, Sez. III centr. app. n. 426/2021, n. 85/2019; Sez. app. Sicilia n. 30/2021.

(54) Il principio del *ne bis in idem* è previsto dall'art. 4 del Protocollo n. 7 Cedu e dall'art. 5 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In alcuni casi, la Corte europea dei diritti dell'uomo si basa sul concetto di identità fattuale, prescindendo dalla qualificazione giuridica (cfr.: Corte Edu, 23 ottobre 1995, *Gradinger c. Austria*), mentre in altre occasioni, il giudice europeo ha condiviso la tesi opposta (cfr.: Corte Edu, 30 luglio 1998, *Oliveira c. Svizzera*, ric. n. 84/1997); altre volte ha individuato il criterio di valutazione dei due procedimenti sulla base della verifica degli elementi essenziali delle fattispecie astratte poste a base dei distinti procedimenti (cfr.: Corte Edu, 2 luglio 2002, *Göktan c. Francia*, ric. n. 33402/96). In dottrina, cfr.: S. Allegrezza, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in S. Bartole, P. De Sena, V. Zagrebelsky (a cura di), *Sub* art. 4 prot. n. 7, Padova, Cedam, 2012, 900.

(55) Resa prima delle pronunce della Grande Sezione della Corte di giustizia europea del 20 marzo 2018, di cui alla nota successiva.

(56) Cfr., Corte giust. Ue, Grande Sezione, 20 marzo 2018: C-524/15 *Menci*; C-537/16, *Garlasson Real Estyate e a*.; C-596/16 e C-597/16 *Di Puma e Zecca.*

(57) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Lazio, 29 ottobre 1998, n. 2246, in questa *Rivista*, 1998, 6, 79, ricordata da S.M. Pisana, *La responsabilità amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2007, 402.

(58) Cfr., A. Acconcia, *Pregiudiziale penale nel giudizio di responsabilità: orientamenti giurisprudenziali e aspetti problematici*, in *Il nuovo regolamento di procedura nei giudizi davanti alla Corte dei conti*, cit., 119; G. Bencivenga, *Costituzione di parte civile della P.A.*, *ibidem*, 130.

(59) Cfr., F. Staderini, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici tra risarcimento e sanzione*, in questa *Rivista*, 1996, 2, 295, il qual riteneva coerente in tale conteso porre fine, anche in termini di costi-benefici, all'irrazionalità del sistema riportando tutto nella competenza del giudice ordinario; M. Ristuccia, *Un futuro per la responsabilità amministrativa*, *ivi*, 1999, 1, 250.

(60) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Molise, 3 giugno 1999, n. 103, *ivi*, 1999, 4, 165; Sez. riun. giur., 8 gennaio 1997, n. 3, *ivi*, 1997, 2, 83; Sez. II centr. app., 1 luglio 2004, n. 215, *ivi*, 2004, 4, 66.

(61) Cfr., Corte conti, Sez. I centr. app., 18 dicembre 2002, n. 443, *ivi*, 2002, 6, 151; 21 novembre 2002, n. 408, *ibidem*, 14; Sez. III centr. app., 6 giugno 2002, n. 192, *ibidem*, 188; Sez. riun giur., 26 aprile 2012, n. 1/Qm, *ivi*, 2012, 1-2, 175.

(62) Cfr., Corte conti, Sez. II centr. app., 19 giugno 2002, n. 195, *ivi*, 2002, 4, 159; Sez. giur. Molise, n. 103/1999 cit. Si legga anche: F. Longavita, *L'esclusività della giurisdizione contabile, op. cit.*; S. Pilato, *La responsabilità amministrativa. Dalla clausola generale alla prevenzione della corruzione*, Torino, Giappichelli, 2019, 323; Id., *I rapporti fra la giurisdizione contabile e le giurisdizioni penale e civile nella giurisprudenza della Cassazione*, in questa *Rivista*, 2005, 5, 215.

(63) Cfr., M. Cirulli, *Giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile: dal conflitto al concorso? ivi*, 2020, 1, 59.

(64) Nella relazione al c.g.c., si dà atto che le pubbliche amministrazioni non possono limitarsi alla *denuntia damni*, ma debbono astenersi da condotte inerti, "*senza che ciò implichi, ovviamente, e salvo casi eccezionali correlati allo sviluppo di singole fattispecie, la sovrapposizione di azioni civilistiche, peraltro dispendiose sul piano economico*"; si richiama tuttavia il dovere del creditore di attivarsi per prevenire l'aggravamento del danno, usando l'ordinaria diligenza, che ha il suo referente normativo nell'art. 1227, c. 2, c.c., espressione del principio di autoresponsabilità.

adattandosi ai fatti, non senza mancare di sottolineare che mentre l'oggetto del giudizio di risarcimento civile è uno specifico diritto, il giudizio innanzi alla Corte dei conti attiene alla più ampia categoria del danno causato alla finanza pubblica.

Nondimeno, il cumulo di giudizi solleva problemi di ragionevolezza complessiva del sistema di tutela, per la diversificazione dei regimi sostanziali e per l'iniqua occasionalità della scelta di tutelarsi dell'amministrazione danneggiata.

Oggi, l'effettività della tutela dipende ancora dalla scelta processuale della stessa pubblica amministrazione; in taluni casi, lo ha persino affermato il legislatore: si pensi, a tal riguardo, all'art. 9 della c.d. legge Gelli-Bianco (l. n. 24/2017), che, dopo la condanna della struttura sanitaria pubblica in sede civile per errori medici causativi di danni a pazienti, consente sia l'azione civile di rivalsa in capo all'azienda che ha refuso il danno, sia quella devoluta alla Procura contabile (65).

Vero è che l'applicazione del principio nell'ordinamento risente della pluralità delle giurisdizioni, ciascuna delle quali tende a preservare la propria area di coltivazione. La negazione del *bis in idem* (tra giudicati esterni) trova radice nella salvaguardia di ciascun plesso giurisdizionale e di ciascun processo che, una volta avviato, prosegue indisturbato fino alla sentenza definitiva, solo allora potendo contestarsi la validità di una doppia condanna sul medesimo fatto e al medesimo titolo risarcitorio (66).

4. *I rapporti tra l'azione contabile e l'azione civilistica*

La giurisdizione della Corte dei conti, com'è noto, è prevista nella Costituzione, all'art. 103, c. 2: "*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*" (67). Essa è contemplata quale giurisdizione autonoma, laddove il criterio di riparto è fondato sulle speciali materie, un po' come avviene per la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Come già osservato, la Corte costituzionale, dalle prime pronunce sul tema, ha affermato che "*la giurisdizione della Corte dei conti, in dette materie, è solo tendenzialmente generale*" (68), sicché la copertura costituzionale della funzione giurisdizionale attribuita al giudice contabile ne risulta attenuata; in altri termini, il potere legislativo può variamente conformare, sulla base delle esigenze di politica legislativa, il perimetro della contabilità pubblica. Si tratta di una giurisdizione non dotata del carattere di esclusività; l'espressione "*tendenzialmente generale*" evidenzia che la materia della contabilità pubblica è attribuita dal dettato costituzionale, solo in via astratta, alla Corte dei conti (69) ma, in assenza di una previsione legislativa che regolamenti diversamente il riparto di giurisdizione, si può concludere per

(65) Cfr., Cass. civ., S.U., 26 giugno 2024, n. 17634: "*Nell'ambito della responsabilità sanitaria e dei rapporti tra azienda e medico operatore per fatti anteriori all'entrata in vigore della Legge Gelli-Bianco, in particolare sul concorso tra azione di responsabilità erariale e azione di responsabilità civile esercitata dall'ente danneggiato, qualora l'azienda sanitaria venga condannata a risarcire il terzo danneggiato in conseguenza dell'errore commesso da soggetto legato all'ente da rapporto di servizio, la diminuzione patrimoniale che l'ente pubblico subisce integra danno erariale indiretto, che legittima l'azione di responsabilità contabile la quale, però, non esclude che l'amministrazione possa anche esperire le ordinarie azioni civilistiche di responsabilità. La reciproca indipendenza e l'autonomia delle azioni si giustificano in ragione della diversità degli interessi rispettivamente tutelati, che in un caso hanno carattere pubblico e generale, perché attengono al buon andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse; nell'altro restano circoscritti all'amministrazione attrice, la quale agisce con finalità non sanzionatorie, bensì al solo scopo di ottenere il pieno ristoro del danno subito. A far da limite al doppio binario giurisdizionale è l'impossibilità di cumulare il danno risarcibile, erariale o civile*".

(66) Si legga, in proposito, la nota 45.

(67) Per una disamina dell'art. 103, cc. 1 e 2, Cost., si rimanda a A. Police, *Art. 103, 1° e 2° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2008, 1987; S. Pilato, *La responsabilità amministrativa*, cit., 46. Interessanti le riflessioni di A. Barettoni Arleri, *Giurisdizione contabile pilastro della contabilità pubblica*, in Atti Nono convegno di contabilità pubblica: "*Giurisdizione contabile e collettività: analisi e prospettive*", Perugia, 1987, 32, il quale, nell'analizzare l'art. 103, c. 2, Cost., ritiene che la prima parta sia una norma sostanziale, fondandosi il riparto di giurisdizione sul contenuto obiettivo (cioè sul criterio della materia), mentre "*la seconda – quella attributiva di giurisdizione nelle altre materie specificate dalla legge – è invece norma organizzativa come si conviene ad una organica disciplina di una pluralità di giurisdizioni generali*".

(68) Cfr., Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, par. 2.2, in <www.cortecostituzionale.it>, ove viene affermato che: "*la materia della contabilità non è definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti*". Cfr., anche: Corte cost., 29 gennaio 1993, n. 24, *ivi*. Il carattere "*tendenzialmente generale*" dell'attribuzione della materia della contabilità pubblica alla Corte dei conti è stato affermato nella giurisprudenza costituzionale sin dalla pronuncia n. 17/1965, ove si legge che «*Nulla autorizza però a ritenere che in tal modo i costituenti abbiano inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nella materia della* "*contabilità pubblica*"». Successivamente, il principio è stato più volte ribadito: v. Corte cost., 2 giugno 1977, n. 102; 30 dicembre 1987, n. 641; 7 luglio 1988, n. 773; 5 novembre 1996, n. 385; 20 luglio 2018, n. 169. Si legga ancora Corte cost., 20 luglio 2018, n. 169, par. 4, *ivi*: "*la Corte dei conti non può essere ritenuta il giudice esclusivo della tutela dei danni pubblici*". Il carattere non esclusivo della giurisdizione contabile è stato, tra l'altro, affermato da M.S. Giannini, *Spunti sulla giurisdizione contabile e sui consigli di prefettura*, in *Giur. cost.*, 1965, 182, il quale ha rilevato che "*non si può dal solo fatto che la norma costituzionale affermi che la Corte dei conti ha giurisdizione in materia di contabilità pubblica, inferire che essa debba essere l'unico organo giurisdizionale contabile*". Per una critica di quella impostazione, A. Barettoni Arleri, *Giurisdizione contabile pilastro della contabilità pubblica*, *op. cit*., 32, secondo cui "*il disegno della Costituzione non fu affatto quello di rimettere al legislatore le puntuali specificazioni*", disaggregando la materia della contabilità pubblica, bensì quello di concentrare nella giurisdizione della Corte dei conti le relative controversie.

(69) Come rileva A. Police, *Art. 103, 1° e 2° co.*, cit., 2006, 98, "*il riconoscimento della tendenziale esclusività indica un criterio di assegnazione della giurisdizione*".

la sussistenza della giurisdizione contabile solo quando la fattispecie sia compresa nella materia della contabilità pubblica, comprensiva dei giudizi di conto e di responsabilità, a carico di impiegati e agenti contabili dello Stato e di enti pubblici che hanno il maneggio del pubblico denaro, per identità di materia e d'interesse tutelato.

La legge ordinaria può, da un lato, operare in negativo, allorquando vengano espunte fattispecie di per sé sussumibili nella prima parte del precetto costituzionale, dall'altro ampliare le maglie della giurisdizione erariale, a tenore di quanto previsto nella seconda parte della norma (70).

Per ragioni uguali e contrarie, la portata assorbente della contabilità pubblica e delle altre materie "*specificate dalla legge*" ha pure consentito, a volte, di ricondurre nell'alveo della giurisdizione contabile fattispecie che originariamente non erano previste (71); si pensi alle nozioni di bilancio dello Stato e di gestioni pubbliche, nonché alle ipotesi ad esse connesse che, in astratto, possono determinare danni all'erario, in virtù della quale sono state riservate alla Corte dei conti specifiche competenze, anche alla luce della maggiore complessità che ha assunto la finanza pubblica (72).

La difficoltà di circoscrivere tematicamente la materia della contabilità pubblica, unita all'affievolita garanzia costituzionale di riserva della giurisdizione contabile, ha portato alla considerazione, diffusa nell'ordinamento e tutt'ora richiamata negli arresti della Corte costituzionale (73), secondo cui si tratterebbe di un giudice speciale, il cui ambito cognitivo è disegnato in forza di un criterio di riparto che deroga alla giurisdizione ordinaria; sicché, in particolare con riferimento alle ipotesi di responsabilità amministrativa, la Consulta ha affermato che "*la cognizione delle cause attinenti alla responsabilità patrimoniale per danni cagionati agli enti pubblici da pubblici funzionari, nell'esercizio delle loro funzioni, siccome involge questioni relative a diritti soggettivi, sarebbe spettata al giudice ordinario se non vi fosse stata la previsione legislativa derogatoria la quale sancisce una diversa ripartizione giurisdizionale*" (74).

Dalla scelta dell'Assemblea costituente di prevedere un criterio speciale, che si affianchi e deroghi a quello fondato sulle diverse situazioni giuridiche soggettive, discende l'ampio tasso di discrezionalità riconosciuto al potere legislativo nel delimitare l'ambito cognitivo della Corte dei conti. Dall'angolo prospettico secondo cui non sarebbe possibile ravvisare nella Corte dei conti il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e dei danni pubblici (75), si comprende la statuizione, ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, in virtù della quale "*la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa,*" richiede l'intermediazione del legislatore "*al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedimentali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità*" (76).

Sul piano del giudizio di costituzionalità, ne consegue che una disposizione legislativa che deroghi alla giurisdizione contabile, restituendo – sempre a tenore della lettura resa dalla Consulta – alla generale giurisdizione del giudice ordinario la cognizione su specifiche ipotesi di responsabilità amministrativa, non potrebbe essere oggetto di sindacato da parte del giudice delle leggi, non essendo possibili, *in subiecta materia*, sentenze additive (77). In altri termini, l'art. 103, c. 2, Cost., non avendo devoluto in via esclusiva al giudice contabile la materia della contabilità pubblica, non può essere invocato come parametro di costituzionalità per accertare la legittimità di una previsione normativa che limiti il

(70) In proposito, v. Cass. civ., S.U., 9 giugno 2011, n. 12539 e Corte cost., 5 novembre 1996, n. 385, ove si legge che: "*Appartiene quindi alla discrezionalità del legislatore, che deve essere circoscritta all'apprezzamento ragionevole dei motivi di carattere ordinamentale e, particolarmente, di quelli riconducibili agli equilibri costituzionali, la definizione concreta della materia di contabilità pubblica, da attribuire alla giurisdizione della Corte dei conti, così come appartiene al legislatore, nel rispetto delle norme costituzionali, la determinazione dell'ampiezza di ciascuna giurisdizione*". Osserva S. Mileto, in *Giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e* interpositio *del legislatore*, in *Giur. cost.*,1987, 10, 3805, che la scelta di demandare alla discrezionalità del legislatore l'individuazione dei confini della materia della contabilità pubblica delinei "*un'interpretazione per così dire 'debole' della disposizione stessa, che rende, in concreto, non raffrontabili a quest'ultima le norme di legge impugnate e che, di conseguenza, assottiglia considerevolmente – pur senza annullare del tutto – la differenza tra le norme di cui alla prima ed alla seconda parte dell'art. 103 c. 2*".

(71) Sulla portata espansiva dell'*interpositio legislatoris*, v.: A. Police, *Art. 103, 1° e 2° co.*, in *loc. cit.*, 1998, secondo cui "*La espressione usata dal Costituente* «"*e nelle altre previste dalla legge*" *può essere interpretata nel senso di una valenza generale della materia della Contabilità pubblica, nella nozione al tempo diffusa, e con la riconosciuta potestà del legislatore ordinario di realizzarne la naturale espansione»*. Il tema è stato approfondito anche da O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1997, 93.

(72) In tema, v. M. Ristuccia, voce *Giurisdizione contabile*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 2746, il quale definisce la giurisdizione contabile come lo "*strumento di chiusura dell'intero sistema di garanzia della finanza pubblica*". Tale aspetto è stato altresì sottolineato da Cass. civ., S.U., 20 luglio 1968, n. 2616 e 16 febbraio 1978, n. 6012, le quali hanno evidenziato che la giurisdizione contabile tende a seguire l'evoluzione della finanza pubblica.

(73) Il riferimento è a Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, par. 2.2; 20 luglio 2018, n. 169. Tale impostazione è criticata da A. Barettoni Arleri, *Giurisdizione contabile pilastro della contabilità pubblica*, *op. cit*., 32, secondo cui l'Assemblea costituente non intendeva "*fare della giurisdizione contabile l'erede di una giurisdizione speciale non esistente neppure per il passato*", volendo piuttosto configurare "*una giurisdizione generale che fosse designata per suo modo di essere da un ambito di materie*".

(74) Cfr. Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, par. 2.2.

(75) Tale affermazione ricorre spesso nella giurisprudenza della Cassazione. Cfr., Cass. civ., S.U., 8 luglio 2020, n. 14230; 7 maggio 2020, n. 8634; 20 febbraio 2020, n. 4314; 19 febbraio 2019, n. 4883.

(76) Così, Corte cost., 29 gennaio 1993, n. 24, par. 5. In senso conforme, Corte cost., 7 luglio 1988, n. 773; 5 novembre 1996, n. 385.

(77) Cfr. Corte. cost., 29 gennaio 1993, n. 24, par. 5. Sul punto, v. altresì Corte cost., 20 luglio 2018, n. 169, ove è stato espressamente affermato che *«il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie ricadenti nella nozione di* "*contabilità pubblica*" *alla giurisdizione di un giudice diverso*».

sindacato della Corte dei conti (ma neppure di una previsione normativa che lo ampli). Come sottolineato dalla citata giurisprudenza costituzionale, nel delimitare il riparto di giurisdizione tra il giudice contabile e quello ordinario, la scelta del legislatore non si riflette soltanto sul piano processuale, ma anche su quello sostanziale, determinando l'applicazione della disciplina della responsabilità amministrativo-contabile ovvero di quella civile (o in alternativa di quella penale).

Dalla sussistenza della giurisdizione erariale in un'ipotesi di responsabilità amministrativa non è possibile inferire l'automatica compressione della giurisdizione ordinaria, di guisa che, non essendo attribuita dalla norma costituzionale, in via esclusiva, la cognizione alla Corte dei conti, è ammissibile che nell'ordinamento possa esservi, per un medesimo fatto materiale, una coesistenza di giurisdizioni concorrenti.

Il problema si è posto, in particolare, con riferimento alla responsabilità in cui incorrono i pubblici dipendenti, laddove commettano un illecito, sia questo civile o penale, dal quale derivi un danno patito dalla pubblica amministrazione. In tal caso, nei confronti del dipendente pubblico potrà essere proposta, da un lato, l'azione obbligatoria (78) del pubblico ministero contabile dinanzi alla Corte dei conti, per il danno erariale sofferto dall'amministrazione; dall'altro, la pubblica amministrazione potrà agire, in sede civile, per ottenere la tutela risarcitoria innanzi al giudice ordinario. Nell'ipotesi così descritta, la reazione dell'ordinamento alla condotta illecita commessa dal pubblico funzionario si articola appunto sul "doppio binario", a livello processuale e sul piano sostanziale.

A seguito dell'esercizio dell'azione obbligatoria di cui è titolare la Procura contabile, il danneggiante sarà chiamato a rispondere del danno erariale sulla base del regime sostanziale della responsabilità amministrativo-contabile, previsto dalla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e secondo le regole processuali del codice della giustizia contabile del 2016.

Al contrario, laddove la pubblica amministrazione agisca per vedersi riconoscere il risarcimento del danno, la condotta del convenuto sarà valutata dal Go, applicandosi la disciplina della responsabilità civile, come delineata dal codice civile (e da quello penale, avuto riguardo alla posizione del responsabile civile). Va, a tal proposito, precisato che la costituzione dell'amministrazione come parte civile nel processo penale, se per un verso produce riflessi in termini di prescrizione dell'azione contabile (79), alla luce della pronuncia della Corte costituzionale n. 272/2007, non crea sovrapposizione con il giudizio erariale (80); pertanto, in questo approfondimento, si è scelto di focalizzare l'analisi sui rapporti intercorrenti tra il giudizio contabile e quello civile.

L'impostazione tradizionale elaborata dalla Cassazione (81) e recepita dalla giurisprudenza contabile, muovendo dal presupposto del carattere non esclusivo della giurisdizione erariale (82), ha risolto il problema dell'eventuale interferenza tra il giudizio civile e quello contabile, in termini di proponibilità dell'azione di responsabilità, non ponendosi questione di giurisdizione. Introducendo una regola processuale volta a disciplinare i rapporti intercorrenti tra le azioni pendenti innanzi a due distinti plessi giurisdizionali, i giudici di legittimità hanno concluso che, qualora il danno sia stato risarcito in sede civile, l'azione del pubblico ministero contabile diventa improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, ovvero inammissibile, laddove la stessa ancora non sia stata proposta. Per converso, il medesimo criterio fondato sulla sopravvenuta carenza di interesse trova applicazione nell'ipotesi in cui il ristoro integrale del danno sia già stato soddisfatto a seguito di sentenza di condanna del giudice contabile (83), rendendo improcedibile o inammissibile l'azione esercitata dall'amministrazione dinanzi al giudice ordinario.

---

(78) Il carattere obbligatorio dell'azione promossa dalla procura contabile non è né costituzionalizzato né espressamente previsto da una disposizione legislativa. Tuttavia, come sottolineato da F. Nugnes, *Il ruolo del pubblico ministero contabile e la garanzia del diritto di difesa nel procedimento preliminare al giudizio di responsabilità*, in <www.*federalismi.it*>, 31 luglio 2019, 25, "*la letteratura ha da tempo dimostrato che l'azione di responsabilità, in ragione della sua funzione di tutela di interessi pubblici sia obbligatoria al pari di quella penale per la quale l'obbligatorietà è espressamente prevista dall'art. 112 Cost.*".

(79) Il riferimento è al dibattito che ha interessato la giurisprudenza contabile, in merito all'effetto interruttivo o sospensivo prodotto dalla costituzione di parte civile della pubblica amministrazione, sul termine prescrizionale entro il quale introdurre l'azione ad opera del pubblico ministero contabile. Per un'attenta disamina della questione si vedano: G. Aterno, *La giurisprudenza della Corte dei conti sul rapporto fra giudizio penale e giudizio di responsabilità amministrativa*, in Atti Nono convegno di contabilità pubblica*:* "*Giurisdizione contabile e collettività: analisi e prospettive*, *op. cit.*, 198-199; G. Dammicco, *Rapporti tra giudizi innanzi alla Corte dei conti e giudizi penali, civili e amministrativi*, in F. Garri, G. Dammicco, A. Lupi, P. Della Ventura, L. Venturini (a cura di), *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Milano, Giuffrè, 2007, 635; S. Pilato, *La responsabilità amministrativa*, cit., 568.

(80) Come sottolineato da L. Venturini, *La competenza della Corte dei conti circa il danno erariale in vicenda oggetto di giudizio penale*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, 1, 45 ss., la portata innovativa della pronuncia n. 272/2007 cit. resa dalla Corte costituzionale è da rinvenirsi "*nella riserva del quantum del danno erariale alla competenza esclusiva del giudice della responsabilità amministrativa*".

(81) *Ex pluribus*, v. Cass. civ., S.U., 18 dicembre 2014, n. 26659; 17 aprile 2014, n. 8927; 28 novembre 2013, n. 26582; 4 gennaio 2012, n. 11; 24 marzo 2006, n. 6581; 21 ottobre 2005, n. 20343.

(82) Cfr. Cass. civ., S.U., 5 agosto 2020, n. 16722, par. 3.4, ove si osserva che "*le due azioni restano reciprocamente indipendenti, anche quando investono i medesimi fatti materiali* (*Cass., S.U., 3 febbraio 1989, n. 664; Cass., S.U., 4 gennaio 2012, n. 11*), *declinandosi il rapporto tra le stesse in termini di alternatività e non già di esclusività* (*Cass. S.U. 22 dicembre 2009, n. 27092)*".

(83) Dall'analisi della giurisprudenza non emerge, in modo chiaro, l'individuazione del momento processuale dal quale si fa conseguire l'inammissibilità o l'improcedibilità della parallela azione, civile o contabile. Come è stato rilevato da A. Iadecola, in *Rapporti con il giudizio civile*, in A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021, 621, "*mentre, secondo alcune pronunce, è sufficiente la formazione del giudicato sulla pretesa dell'amministrazione, per altre è necessario che*

A tal proposito, va evidenziato che la discrasia tra i due giudizi oggi è aggravata dalla menzionata riforma di cui alla l. n. 1/2026. La riforma ha, infatti, delimitato i confini soggettivi della responsabilità da danno erariale (84), ha ridotto considerevolmente gli importi del *quantum* del risarcimento erariale (85), dal che consegue un profilo di ingiustizia (cioè di violazione del principio costituzionale di uguaglianza), nei diversi possibili esiti dei due giudizi, civile e contabile, poiché la limitazione dell'elemento soggettivo della responsabilità e la riduzione del risarcimento operano soltanto nel giudizio contabile, non in quello civile.

Pertanto, i vantaggi dell'opzione di un binario giurisdizionale rispetto all'altro dipenderebbero soltanto dalla casuale tempestività anticipatoria dell'iniziativa giudiziaria e della decisione, cioè della formazione del giudicato del giudice contabile nel giudizio promosso dal pubblico ministero contabile, rispetto a quella del giudice ordinario, nel giudizio promosso dalla pubblica amministrazione danneggiata; salvo a ritenere che il sopravvenire, dopo il giudicato contabile, di un giudicato civile di condanna al risarcimento del maggior danno (o di tutto il danno, qualora il giudice contabile avesse respinto l'azione del suo pubblico ministero), possa dare origine all'accertamento del debito (o di un maggior debito) del convenuto soccombente; è ovvio che, in tale prospettazione, i benefici di attenuazione della responsabilità e del ristoro, previsti dalla riforma di cui alla l. n. 1/2026, sarebbero vanificati, poiché ad avere l'ultima parola sarebbe quasi sempre il giudice ordinario, operante con regole e in base a norme e principi più afflittivi verso il soggetto evocato in giudizio per la condanna al risarcimento. Tale esegesi – si reputa – sarebbe anche l'inizio della fine del giudizio di responsabilità erariale dinanzi alla Corte dei conti, qualora l'ultima, determinante e prevaricante decisione fosse da ritenersi quella del giudice ordinario sull'iniziativa della pubblica amministrazione danneggiata.

Nell'attuale sistema, fino alla liquidazione del danno, è possibile che si verifichi una contemporanea pendenza dei due giudizi e che, pertanto, si venga a configurare un potenziale conflitto tra il *decisum* contabile e quello civile (86). In particolare, l'eventualità si potrebbe delineare laddove uno dei due giudici non ravvisi profili di responsabilità, sulla base – ad esempio – di una diversa valutazione dell'elemento soggettivo (87), ovvero nel caso in cui una voce di danno

---

il titolo giudiziale sia stato eseguito". Al riguardo, v. Cass. civ., S.U., 5 agosto 2020, n. 16722, par. 3.6, che riconduce il venir meno della concorrenza delle giurisdizioni a una pronuncia di condanna al ristoro integrale del pregiudizio.

(84) Infatti, l'art. 1 l. n. 1/2026, recante *Modifiche agli artt. 1 e 3 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, concernenti l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti*, al c. 1, punti 1) - 4), così detta: "*Alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'art. 1: 1) al c. 1: 1.1), dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: «Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti». 1.2) al terzo periodo, le parole: «, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo» sono sostituite dalle seguenti: «ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo»; 2) il c. 1.1 è sostituito dal seguente: «1.1. La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria»; 3) al c. 1*-bis*, le parole: «fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto» sono sostituite dalle seguenti: «fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal c. 1*-octies *del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e»; 4) al c. 1*-ter *è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso»*".

(85) Sempre l'art. 1 l. n. 1/2026, al c. 1, punti 5) - 6), così detta: "*5) dopo il c. 1*-septies *sono inseriti i seguenti: «1*-octies*. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio. 1-novies. Nella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'art. 21, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca.1*-decies*. L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima»; 6) al c. 2, dopo le parole: «fatto dannoso» sono inserite le seguenti: «indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno» e dopo le parole: «occultamento doloso del danno» sono inserite le seguenti: «realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione»*".

(86) Cfr., S. Cimini, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in <www.amministrativamente.com>, Fascicolo speciale, 2026, 30; L. Petruzzella, *Un fatto, due processi, una* res iudicata, in *Riv. dir. trib.*, 28 aprile 2026.

(87) Cfr., G. Margiotta, *Il giudizio contabile di responsabilità nel rapporto con il giudizio civile e amministrativo*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, *op. cit*., 97, secondo cui "*gli esiti dei giudizi sull'*idem factum *possono collidere sull'accertamento dell'elemento oggettivo e su quello dell'elemento soggettivo*", a seconda, rispettivamente, che il contrasto si sia appuntato sull'accertamento della responsabilità ovvero sulla sussistenza in capo all'agente almeno della colpa grave.

sia riconosciuta soltanto in uno dei due giudizi (88). A dispetto delle evidenti incongruità del sistema, la conclusione secondo cui l'azione contabile e l'azione ordinaria civilistica siano reciprocamente indipendenti, ancorché il *petitum* investa i medesimi fatti materiali, è tuttora giustificata sulla base di una valutazione di tipo finalistico delle stesse (89). Si usa ripetere che l'azione contabile è teleologicamente orientata alla tutela dell'interesse pubblico generale, ravvisato nel buon andamento della pubblica amministrazione e nel corretto impiego delle risorse pubbliche (artt. 97 e 81 Cost.), mentre l'azione civile è volta alla tutela dell'interesse particolare della singola amministrazione, ossia al pieno ristoro del danno sofferto (90); tanto più che l'azione obbligatoria del pubblico ministero contabile e l'azione promossa dalla pubblica amministrazione, oltre a essere indirizzate alla protezione di interessi distinti, svolgono diverse funzioni: alla prima viene attribuita una funzione quasi sanzionatoria, a differenza di quella civilistica che tradizionalmente risponde a esigenze riparatorie e integralmente compensative (91). Ne conseguirebbe che l'azione di responsabilità contabile non potrebbe essere sostitutiva dell'azione di responsabilità civile, la quale attiene ai rapporti tra amministrazione e soggetto danneggiante (92). Tali principi sono stati più volte ribaditi dalle Sezioni unite della Cassazione (93). In particolare, nella pronuncia del 4 ottobre 2019, n. 24859 (94), dopo aver negato la natura esclusiva della giurisdizione contabile, i giudici di legittimità hanno riconosciuto la coesistenza nell'ordinamento di una pluralità di azioni, che possono essere esercitate anche parallelamente.

Sommessamente, si osserva che, se pure non si voglia rinvenire, nella descritta situazione di cumulo di due processi, una violazione del principio del *ne bis in idem*, il fatto che un soggetto sia sottoposto per la medesima condotta a due procedimenti giurisdizionali, contestuali o susseguenti, con possibili esiti diversi o confliggenti tra loro, resta sconcertante.

5. *Gli spazi di delega concessi dalla Costituzione e dal vigente art. 172 del codice della giustizia contabile*

La distonia del sistema, come si è detto, è da ritenersi aggravata dalla citata riforma di cui alla l. n. 1/2026, fino a raggiungere una parossistica incongruenza, poiché, a livello sostanziale, la disciplina applicabile ai due diversi processi si divarica in modo profondo, a seconda che il danneggiante sia convenuto dinanzi alla Corte dei conti o presso il giudice ordinario (95).

Questa sarebbe ragione sufficiente per ritenere necessario – se non proprio urgente – procedere a una riforma che trasferisca dinanzi al giudice contabile anche il giudizio di responsabilità per il danno civile promosso dalla pubblica amministrazione verso l'agente contabile, in alternativa o in cumulo a quello promosso dal pubblico ministero contabile. La soluzione opposta (cioè trasferire le due azioni davanti al giudice ordinario) è ovviamente impraticabile, poiché cancellerebbe la giurisdizione erariale del giudice contabile, prevista dalla Costituzione.

Si è detto che la l. n. 1/2026, all'art. 3, c. 2, lett. m), manda al Governo di adottare decreti delegati, al fine di "*ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'art. 172 del*

(88) In questi termini, si esprime F.G. Scoca, *Profili generali. Processo di responsabilità e amministrazione danneggiata: osservazioni minime*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, *op. cit*., 516, il quale rinviene in tale eventualità un ulteriore aspetto di irrazionalità del sistema, atteso che non di rado i due giudizi "*sui medesimi fatti abbiano (avuto) esiti diversi, perfino opposti, sulla sussistenza della responsabilità e sulla misura del risarcimento*".

(89) Cfr., M. Sciascia, *La Corte dei conti. Organizzazione, funzioni e procedimenti*, Napoli, Giapeto, 2020, 267.

(90) A ben guardare in ciò si rinviene un ulteriore tratto distintivo rispetto al giudizio contabile, ove la pubblica amministrazione danneggiata potrebbe non essere integralmente risarcita, a seguito dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, attribuito al giudice contabile ai sensi dell'art. 83 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 e successivamente confermato dall'art. 52, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214.

(91) In proposito si vedano, *ex pluribus*, Cass. civ., S.U., 5 agosto 2020, n. 16722, par. 3.4; 8 luglio 2020, n. 14230, par. 2.3; 7 maggio 2020, n. 8634; 19 novembre 2019, n. 30007, par. 10.

(92) È stato più volte sottolineato, sia in dottrina sia in giurisprudenza, che nella figura del pubblico ministero contabile non è possibile ravvisare né un rappresentante né un sostituto processuale della pubblica amministrazione. Cfr., F. Nugnes, *op. cit*.

(93) Tra le più recenti si ricordano: Cass. civ., S.U., 5 agosto 2020, n. 16722; 8 luglio 2020, n. 14230.

(94) Al di là della ricostruzione giuridica accolta, la pronuncia delle Sezioni unite è di particolare interesse per la complessità della vicenda processuale che ha dato origine al regolamento preventivo di giurisdizione, e che consente di comprendere l'intreccio di azioni che può venirsi a configurare. Una pubblica amministrazione si costituiva parte civile in un processo penale promosso nei confronti di un proprio dipendente, all'esito del quale l'imputato veniva condannato per i reati di associazione per delinquere (art. 416 c.p.) e di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio (art. 319 c.p.). Quanto alla tutela risarcitoria, il giudice penale riconosceva l'*an* del diritto al risarcimento del danno, pronunciando sul punto una condanna generica e demandando la successiva liquidazione alla sede civile. Acquisita la notizia di danno, secondo quanto previsto dagli artt. 51, c. 1, 54 e 73 c.g.c., il pubblico ministero erariale promuoveva per primo l'azione dinanzi alla Corte dei conti, per ivi sentir accertare la responsabilità amministrativo-contabile del condannato e, per l'effetto, ottenere il risarcimento del danno patrimoniale e all'immagine. Tuttavia, nella pendenza del giudizio contabile, la pubblica amministrazione agiva in sede civile per ottenere la liquidazione del danno, già genericamente riconosciuto nel processo penale. Dopo essersi ritualmente costituito, il convenuto eccepiva il difetto di giurisdizione del Go in favore del giudice contabile, in quanto dinanzi alla Corte dei conti era già pendente un autonomo giudizio, proponendo pertanto regolamento preventivo di giurisdizione. Le Sezioni unite, nella loro funzione di giudice regolatore del riparto di giurisdizione, hanno dichiarato la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario, sul presupposto che - sebbene l'azione contabile fosse stata promossa anteriormente a quella civile e si fosse già pervenuti a una sentenza di condanna in primo grado, successivamente appellata dinanzi al giudice contabile - ancora non era stato conseguito integralmente il risarcimento.

(95) Dopo la riforma "Foti", si è accentuata la possibilità che i due giudizi, nelle due sedi giurisdizionali, anche in caso di accertamento delle responsabilità nell'uno e nell'altro, diano luogo a risarcimenti del tutto diversi e difformi, generando così un conflitto di giudicati, con conseguenti gravi problemi di esecuzione del recupero coattivo delle somme.

codice della giustizia contabile". La delega consente di estendere le materie nelle quali "*1. La Corte dei conti giudica* […] *d) su altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche persone o enti diversi dallo Stato*" (*ex* art. 172, c. 1, lett. d, c.g.c.).

Si tratta, allora, di indagare più approfonditamente la fattibilità di un progetto di completamento della riforma che provi a ricomporre, in sede delegata, il dilemma del "doppio binario".

Quanto al tema della costituzionalità di una legge ordinaria che sottragga all'Ago una fetta di giurisdizione in materia di risarcimento del danno, va ribadito che dalla scelta dell'Assemblea costituente di prevedere un criterio speciale, il quale si affianchi e deroghi a quello fondato sulle diverse situazioni giuridiche soggettive, discende l'ampio tasso di discrezionalità riconosciuto al potere legislativo nel delimitare l'ambito cognitivo della Corte dei conti.

Per un'ulteriore suggestione, può essere utile rinviare alla parallela giurisprudenza costituzionale che si è espressa, più volte, in ordine alla compatibilità di sistema per il risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo, la cui cognizione, come noto, è stata affidata da tempo al giudice amministrativo, sottraendola a quello ordinario (96).

Un punto di arrivo ma anche di ripartenza, avuto riguardo al parametro di riparto, per quanto qui interessa, è dato dalla decisione della Cassazione civile, S.U., n. 4511/2006 (97), in cui si è affermata la giurisdizione della Corte dei conti, tenendo conto non più della qualità del soggetto ma della natura del danno, della qualità della spesa, dello scopo a cui essa è destinata. Tale arresto è importante per capire cosa si debba intendere per "*contabilità pubblica*", poiché, in quella pronuncia, la Cassazione supera il criterio soggettivo (basato sulla natura pubblica del soggetto), in favore di quello oggettivo, cioè del criterio dello scopo perseguito dalla spesa pubblica. Ciò è utile per delimitare l'ambito delle materie, possibili oggetto di ricorsi a istanza di parte, e dovrebbe essere sufficiente per affermare che qualsiasi attività amministrativa, comportante pubblica spesa o gestione di beni pubblici, rientri nella nozione generale di contabilità pubblica (98).

In dottrina, si è stabilito che i giudizi a istanza di parte c.d. "atipici" costituiscano una sorta di "*polmone per tutte le forme di espansione anche futura della giurisdizione contabile, allorché non rientrino nei moduli tipici del suo esercizio*" (99). Nei fatti, quel polmone non ha funzionato molto. Storicamente, la casistica dei giudizi atipici a istanza di parte, elaborata dalla giurisprudenza contabile, ha riguardato controversie di natura esattoriale o di accertamento negativo di responsabilità; non si è registrata finora una casistica diversa su accertamenti di natura positiva in materia di diritti soggettivi. La portata delle menzionate norme in materia di giudizi a istanza di parte è stata non ampliata bensì modellata per via pretoria, estendendo, sotto il profilo soggettivo, l'area della legittimazione attiva e ritoccando il perimetro dell'ambito oggettivo di riferimento (100).

Stando alla pregressa evoluzione della giurisprudenza contabile e di quella della Cassazione, sono stati ritenuti via via ammissibili i seguenti mezzi di tutela dinanzi alla Corte dei conti: 1) l'azione dell'ente locale, esercitata ai sensi dell'art. 58 r.d. n. 1038/1933 (ora art. 172, lett. d, c.g.c.) per ottenere dal concessionario il pagamento di somme non riscosse, in forza dell'obbligo del non riscosso come riscosso (101); 2) il ricorso su istanza di un comune che aveva citato il concessionario della riscossione per "*alcuni danni derivanti da inadempimenti contrattuali*", dovuti alla mancata riscossione della imposta sulla pubblicità, e "*per sottrazione di assegni*" da parte di un incaricato del concessionario medesimo (102); 3) i ricorsi contro provvedimenti che irrogano pene pecuniarie, per ritardo o omissione dei versamenti in tesoreria (*ex* art. 104 d.p.r. n. 1988/1943); 4) i ricorsi volti ad accertare la responsabilità del cessato esattore e del cessato delegato governativo (*ex* artt. 11 e 14 d.m. 5 dicembre 1989); 5) i ricorsi contro provvedimenti con i quali l'Intendente di finanza ritenga l'esattore debitore del carico di imposta iscritto nei ruoli (103); 6) i ricorsi contro i provvedimenti che abbiano irrogato una multa (*ex* art. 228 reg. cont.) a un istituto incaricato di riscuotere entrate (104); 7) i ricorsi contro l'invito dell'Intendente di finanza per il pagamento degli importi dei versamenti diretti effettuati dai

(96) V., per tutte, la nota sentenza della Corte cost. n. 204/2004. Cfr., G.M. Racca, *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo,* in R. Garofoli, G.M. Racca, M. De Palma (a cura di), *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, 84.

(97) Cfr., Cass. civ., S.U., ord. 1 marzo 2006, n. 4511.

(98) Cfr., G. Grasso, *I giudizi a istanza di parte della Corte dei conti*, in <www.altalex.it>, 25 maggio 2011.

(99) Cfr., M. Sciascia *Manuale di diritto processuale contabile,* IV ed., Milano, 2017, 713.

(100) Nel giudizio a istanza di parte in cui si lamenti l'inadempimento di obblighi di un agente contabile, è stata riconosciuto, ad esempio, ammissibile il ricorso avviato da un'amministrazione comunale nei confronti del proprio concessionario per la riscossione di tributi; ricorso che aveva a oggetto la contestazione di partite contabili nell'ambito del rapporto concessorio. Nel quadro del rapporto gestorio tra l'ente pubblico e il concessionario del servizio di riscossione, il ricorso a istanza di parte ha trovato ampia applicazione, in base al generale principio sopra riportato, espresso dalla Cassazione, a mente del quale il giudizio che abbia a oggetto il pagamento di quanto eventualmente dovuto dal concessionario della riscossione deve essere promosso innanzi all'Autorità giudiziaria che normalmente giudica della responsabilità contabile, ossia alla Corte dei conti, quale magistratura deputata a valutare la condotta di coloro che abbiano "*avuto maneggio*" di denaro dello Stato o di altre pubbliche amministrazioni (cfr.: Cass. civ., S.U., n. 23302/2016).

(101) Cfr., Corte conti, Sez. I centr. app., n. 201/2007.

(102) Cfr., Corte conti Sez. II centr. app., n. 347/2011.

(103) Cfr., Cass. civ., S.U., 27 febbraio 1985, n. 1722; 11 novembre 1991, n. 12010.

(104) Cfr., Cass. civ., S.U., 29 ottobre 1974 n. 3246.

contribuenti (*ex* art. 12 d.p.r. 29 settembre 1973, n. 603), il cui accertamento richiedesse un riesame globale della gestione contabile, ovvero l'applicazione di criteri giuridici o regole contabili implicanti un giudizio di conto (105).

La dilatazione dei limiti di una categoria atipica di giudizi, sostanziale opera dell'esegesi di Corte dei conti e giurisprudenza regolatrice delle Sezioni unite – sebbene entro i doverosi limiti che trovano ragion d'essere nell'interpretazione della nozione di "*materie di contabilità pubblica*" – è già avvenuta (a legge invariata) mediante piccole, progressive erosioni di giurisdizioni diverse in favore di quella contabile.

Già l'art. 13 del t.u. Corte dei conti (r.d. n. 1214/1934) prevedeva che: "*la Corte giudica* […] *sui ricorsi contro i provvedimenti amministrativi in materia di conti* […] *giusta le disposizioni delle leggi speciali*"; e per tale competenza residuale, fu affermato che essa non coincidesse affatto con la competenza sui conti giudiziali, prevista da quella stessa norma, ma in un comma precedente (106). Di poi, le Sezioni unite hanno affermato, con giurisprudenza pressoché costante, che qualora la problematica "*riguardi gli importi il cui acclaramento richieda un riesame globale della gestione contabile, ovvero l'applicazione di criteri giuridici o regole contabili* […] *si instaura una controversia di natura contabile, che appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale può essere direttamente adita*" (107). Alla luce di tale orientamento, qualsiasi controversia, la quale – anche in via pregiudiziale – possa riguardare una problematica di erogazione di danaro pubblico, sebbene la questione sostanziale sembri rientrare nell'alveo di altra giurisdizione, può in astratto ricadere nell'ambito della giurisdizione contabile (108). L'orientamento della Cassazione ha trovato conferma nella giurisprudenza contabile la quale, in termini generali, in sede di giudizio di responsabilità, si è pronunciata affermando che: "*L'amministrazione pubblica, anche quando agisce* jure privatorum*, è tenuta all'adempimento delle proprie obbligazioni ai sensi dell'art. 1176 c.c. con le possibili conseguenze da inadempimento di cui all'art. 1218 c.c.*" (109). La giurisprudenza contabile degli anni Ottanta e Novanta dello scorso secolo è ormai superata, in quanto fondata su un sistema profondamente modificato in epoca più recente (110) ma, allo stato, resta incontestato che la responsabilità per danno erariale, con effetti nocivi sulla finanza pubblica, si possa estendere in modo elastico all'intera attività svolta dalla pubblica amministrazione, non solo quando i suoi apparati esercitano funzioni pubbliche, avvalendosi di potestà, ma anche qualora i fini istituzionali siano perseguiti attraverso attività disciplinate, in via integrale o parziale, da norme di diritto privato (111). Di conseguenza, viene riconosciuto come valido il criterio di riparto della giurisdizione imperniato sui così detti "*blocchi di materie che invece è in gran parte naufragato nel processo amministrativo a seguito della nota sentenza n. 204/2004 pronunciata dalla Corte costituzionale i cui principi sono stati ribaditi ed elaborati da successive pronunce*" (112).

---

(105) Cfr., Cass. civ., S.U., 29 maggio 1992, n. 6478 e 13 maggio 1993, n. 5424. La giurisprudenza d'appello della Corte dei conti (Sez. III cent. app., sent. n. 34/2018) ha ritenuto la legittimazione di un comune ad agire in giudizio, *ex* art. 58, avverso inadempienze contrattuali del concessionario per la mancata formazione dei ruoli e per il maturare della prescrizione a carico dei crediti in esazione. Sotto tale profilo, nella citata pronuncia d'appello, al fine di poter ritenere la legittimazione ad agire del comune, il giudice fa leva sul fatto che "*il concessionario dei servizi di esattoria di un comune riveste la qualità di agente contabile quale certamente è il soggetto incaricato della riscossione di denaro di pertinenza pubblica*". La citata giurisprudenza ha ritenuto ammissibile quel ricorso a istanza di parte, in quanto ha considerato il concessionario alla stregua di un agente contabile che, incaricato del maneggio di denaro, è tenuto a rendere conto del "carico" affidatogli per la riscossione e conseguentemente a rendere conto di quanto non è in grado di restituire. Nella stessa ottica, si è ritenuto appartenere alla giurisdizione del giudice amministrativo la controversia relativa al rapporto di concessione (cfr.: Cass. civ., S.U., 8 marzo 1996 e 30 ottobre 1992, n. 11853,) e all'Ago la controversia per ripetizione di indebito e per responsabilità extracontrattuale (cfr.: Cass. civ., S.U., 10 aprile 1999 n. 235 e 16 aprile 1997, n. 3284).

(106) Cfr., G. Grasso, *op. loc. cit*., dove si evidenziava il vantaggio di una sorta di accertamento tecnico preventivo, con valenza di giudicato, sicché alla critica che un processo preventivo contabile con due gradi di giudizio debba sommarsi poi il giudizio successivo sulla questione sostanziale davanti al giudice giurisdizionalmente competente, in contrasto al principio della ragionevole durata del processo, l'Autore replicava che "*esistono questioni in cui la risoluzione della pregiudiziale contabile potrebbe essere decisiva e rendere superflua, attraverso l'esercizio del potere di autotutela amministrativa, la successiva pronuncia del giudice competente*".

(107) Così, Cass. civ., S.U., n. 6478/1992 in questa *Rivista*, 1992, 3; conformi anche S.U., n. 5424/1993, *ivi*, 1993, 4, e n. 14080/2002 *ivi*, 2002, 5.

(108) Si deve infatti tener conto che, nella realtà pratica, ad esempio davanti al giudice ordinario, sarebbe certamente possibile l'espletamento di una consulenza tecnica d'ufficio ma per certe questioni non è sempre facile trovare soggetti aventi una specializzazione specifica e ancor meno in materia di applicazione di normativa prettamente contabile.

(109) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Molise, 12 dicembre 2000, n. 120.

(110) Un importante cambiamento fu quello di cui all'art. 58 l. 6 giugno 1990, n. 142, che estendeva agli amministratori e ai dipendenti degli enti locali le disposizioni vigenti per gli impiegati civili dello Stato. Al cambiamento ha contribuito in maniera determinante anche la riforma della giurisdizione amministrativa-contabile che, istituendo le sezioni regionali, ha reso più estesa e capillare la presenza dei giudici della Corte dei conti sul territorio nazionale facendo di tale organo il giudice naturale della responsabilità amministrativa.

(111) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, 18 marzo 2009, n. 98; Cass, civ., S.U., ord. 22 dicembre 2003, n. 19667, in questa *Rivista,* 6, 233 e in *Foro it*., 2005, I, 2676, con nota di G. D'Auria*, Amministratori e dipendenti di enti economici e società pubbliche: quale "*revirement*" della Cassazione?*

(112) Cfr., Corte cost. 15 luglio 2016, n. 179: nel rispetto, ai fini della compatibilità costituzionale delle norme di legge devolutive di controversie alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, è necessario che: a) vi siano coinvolte situazioni giuridiche di diritto soggettivo e di interesse legittimo strettamente connesse; b) il legislatore assegni al giudice amministrativo la cognizione non di blocchi di materie, ma di materie determinate; c) l'amministrazione agisca, in tali ambiti predefiniti, come autorità e cioè attraverso la spendita di poteri amministrativi, che possono essere esercitati sia mediante atti unilaterali e autoritativi, sia mediante moduli consensuali, sia mediante comportamenti, purché questi ultimi siano posti in essere nell'esercizio di un potere pubblico e non consistano, invece, in meri comportamenti materiali

Avuto riferimento ai giudizi su istanza di parte, il giudice contabile ha ritenuto, in numerose pronunce, che l'art. 172, lett. d), c.g.c. non abbia una portata innovativa rispetto al citato art. 58 r.d. n. 1038/1938 che già prevedeva una norma di completamento o di chiusura del sistema e che legittimava l'instaurazione a istanza di parte di "*altri giudizi*" previsti dalla legge o nelle materie di contabilità pubblica (113). Di quella norma, da parte della Cassazione (114) ma anche della Corte dei conti (115), è stata fornita interpretazione secondo cui – anche se le disposizioni di cui agli "*artt. 52-55 del r.d. n. 1038/1933*", ora trasfuse nell'art. 172 del nuovo codice di giustizia contabile, non esauriscono tutte le controversie che possano "*insorgere nella materia ivi disciplinata*" – nella cognizione del giudice contabile non potrebbe rientrare qualsivoglia controversia, mercé lo strumento del giudizio a istanza di parte, poiché quella non è una norma che dilata i margini della giurisdizione contabile; l'attivazione di un giudizio a istanza di parte non può prescindere dall'attuale assetto della giurisdizione tra le magistrature, né essere lo strumento per l'esercizio di azioni non previste dall'ordinamento giuridico (116). Questo *self-restraint* del giudice contabile non deve confondere le idee circa la possibilità che sia proprio il legislatore ordinario ad ampliare *per tabulas* le ipotesi dei giudizi a istanza di parte, erodendo una piccola fetta di giurisdizione del giudice ordinario.

Nell'*interpositio legislatoris* non ci sarebbe un'invasione di campo delle attribuzioni costituzionali di altre giurisdizioni, ma solo la possibilità di sfruttare le prerogative giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti dall'art. 103, c. 2, Cost., nelle materie di contabilità pubblica, che sono naturalmente trasversali sia alla giurisdizione amministrativa che a quella ordinaria.

Orbene, la citata delega di cui all'art. 3, c. 2, lett. m), l. n. 1/2026, non può essere svuotata di contenuto; non si comprende, infatti, come si possa "*ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'art. 172 del codice della giustizia contabile*", senza incidere sul riparto di giurisdizione. Quella delega ha una sola possibile interpretazione che passa attraverso un dilatamento della giurisdizione contabile. In virtù della delega legislativa, sembra proprio che si possano introdurre per legge delegata nuove tipologie di giudizi a istanza di parte, sottraendo la materia alla giurisdizione di altri giudici.

L'art. 1 del codice di giustizia contabile precisa che, tra le materie di "*contabilità pubblica*" demandate alla giurisdizione della Corte dei conti, rientrano non solo i giudizi di conto, ma anche gli "*altri giudizi in materia di contabilità pubblica*" (117). Va peraltro rimarcato che l'art. 11, c. 6, c.g.c. fa persino riferimento a una "*giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica*" che è stata poi riconosciuta dalla Cassazione, la quale in precedenza aveva preferito parlare di *giurisdizione tendenzialmente generale* (118). Dopo alcuni timidi tentativi della Corte dei conti (119), la

avulsi da tale esercizio. Talvolta il giudice amministrativo in talune sentenze ha continuato a riferirsi al blocco di materie come criterio di riparto della giurisdizione (Cons. Stato, Sez. III, 27 giugno 2014, n. 3245; Tar Lazio, Roma, Sez. I, 18 gennaio 2011, n. 442) mentre in altre decisioni si è perfettamente uniformato alla giurisprudenza costituzionale (Cons. Stato, Sez. IV, 20 febbraio 2012, n. 898).

(113) Tale norma ha condotto, anche prima dell'entrata in vigore del codice in cui è stata poi trasfusa, a un'interpretazione estensiva, nel senso che una volta ravvisata la riconducibilità della fattispecie al *genus* della "*contabilità pubblica*", il rimedio giudiziale per la tutela dei diritti controversi, non potendo che passare, attraverso la giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, secondo le linee tracciate dall'art. 103, c. 2, Cost., finisce col trovare nel ricorso a istanza di parte un mezzo giudiziale in ogni caso esperibile.

(114) Cfr., Cass. civ., S.U., 20 ottobre 2020, n. 22810, in *Diritto & conti*, 7 novembre 2020, con nota redazionale.

(115) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Calabria, 8 maggio 2018, n. 69, in questa *Rivista*, 2018, 3-4, 222.

(116) In relazione agli artt. 52-55 r.d. n. 1038/1933, è sorto il dubbio sulla legittimità costituzionale, che ha condotto la Sezione giurisdizionale per la Calabria a sollevare questione di compatibilità con gli artt. 24 e 111, c. 2, Cost., La Corte costituzionale, ritenendo fondata la questione, ha dichiarato, con sentenza n. 1 del 19 gennaio 2007, "*l'illegittimità costituzionale degli artt. 52, 53 e 54 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il r.d. 13 agosto 1933, n. 1038, nella parte in cui non prevedono che il ricorso dell'esattore sia notificato all'amministrazione finanziaria e che anche ad essa siano dati gli ulteriori avvisi*". Fermi restando gli ambiti oggettivi di rilevanza delle predette norme e senza recare modificazione alcuna sul fronte della legittimazione ad agire, la pronuncia del giudice delle leggi ha fornito un ampliamento della portata delle norme, seppur limitato all'ambito delle garanzie processuali in tema di diritto di difesa, di contraddittorio e di parità delle parti. La sentenza della Corte costituzionale recava anche un *obiter dictum*, nella parte in cui affermava che: "*sebbene il giudizio nasca normalmente su istanza dell'esattore, il suo oggetto non muta quando sia l'ente impositore ad instaurare il rapporto contenzioso contro l'esattore che abbia ottenuto in sede amministrativa un provvedimento a sé favorevole sull'istanza di rimborso delle quote inesigibili*". La Cassazione (S.U., 4 luglio 1973, n. 1866) aveva già evidenziato che la controversia fra l'ente impositore e l'esattore che abbia ottenuto in sede amministrativa un provvedimento a sé favorevole sull'istanza di rimborso delle quote inesigibili di imposta – al pari di quella promossa dall'esattore contro la decisione del Ministro delle finanze di rigetto della domanda diretta a ottenere il rimborso delle quote inesigibili – rientra nella giurisdizione della Corte dei conti.

(117) Lo stesso codice ne elenca alcuni all'art. 11, c. 6 (con disciplina agli artt. 123 ss.): "*Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat; c) in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico-sinfoniche; d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*".

(118) La sentenza delle S.U. n. 22645/2016, ad esempio, ha preso atto di "*un orientamento giurisprudenziale che, riconoscendo l'esistenza di una giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, ancorata alle materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103 Cost., c. 2, ha inteso ampliare la competenza della stessa Corte, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, a fattispecie ulteriori rispetto a quelle individuate espressamente dall'ordinamento*".

(119) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Lazio, 29 ottobre 1998, n. 2246.

Cassazione (120) ha finalmente riconosciuto l'esclusività, non solo tendenziale, della giurisdizione contabile, in quanto la Corte dei conti rappresenta l'organo giudiziario legittimato a decidere nelle materie devolute alla sua cognizione, con conseguente esclusione della concorrente giurisdizione del giudice ordinario (121).

Qualcuno, in dottrina, ha osservato che "*laddove si pretendesse di accertare, mediante il giudizio ad istanza di parte, anche la responsabilità amministrativa di chi, all'interno delle amministrazioni, abbia con la propria condotta causato il dispendio inutile di risorse finanziarie pubbliche per opere incompiute, si giungerebbe* (*in disparte ogni altra possibile considerazione*) *a una generalizzata disapplicazione del rito ordinario e dei poteri e delle garanzie a questo connesse, fino all'eliminazione, di fatto, di tale rito dall'ordinamento processuale*" (122), con l'ovvia conseguenza che "*ammettere tale concorrenza equivarrebbe* […] *a negare la posizione ricoperta dal magistrato del pubblico ministero*" (123), un organo al quale, invece, spetta di attivarsi a prescindere dalla possibilità delle amministrazioni interessate di promuovere altre azioni (124), sulla base di una disciplina che assurge a peculiarità di sistema, mercé l'avallo ottenuto dalla Corte costituzionale, con le sentenze n. 104/1989 e n. 1/2007 (125), a tenore delle quali l'azione del procuratore contabile è espressione di una funzione obiettiva e neutrale, in quanto finalizzata a reprimere il danno erariale derivante dall'illecito amministrativo.

In tale ottica, un possibile ostacolo a riconoscere l'autonoma azione della pubblica amministrazione per il risarcimento del danno erariale, in un processo da celebrare dinanzi alla Corte dei conti, sarebbe l'opportunità o la necessità di non esautorare la Procura contabile delle sue funzioni. Ma questo è evidentemente un falso problema, poiché oggi il "doppio binario" esiste già e viaggia su due giurisdizioni differenti. Riportarlo nell'alveo di un'unica giurisdizione non equivale a esautorare il pubblico ministero contabile che, comunque, non si è mai occupato né si occuperebbe del giudizio di responsabilità dinanzi all'Ago; nessuno vorrebbe né potrebbe privare il pubblico ministero contabile del suo potere-dovere di agire in giudizio per l'accertamento del danno erariale. Peraltro, va detto – ma solo per inciso – che l'art. 175 c.g.c. prevede espressamente l'intervento del pubblico ministero contabile, anche nei giudizi a istanza di parte. A ben vedere, non è questo il nocciolo del problema.

La questione dei rapporti tra il giudizio risarcitorio davanti al giudice civile e il giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti sta impegnando da troppi anni la giurisprudenza (126).

I giudici contabili cercano di superare gli ostacoli, talora riconoscendo nel processo contabile l'efficacia di *res iudicata* alle sentenze di condanna del giudice civile (127), altre volte dichiarando il difetto di interesse in presenza di sopravvenuta sentenza del giudice ordinario (128). Deve essere chiaro, però, che si tratta di due diversi tipi di responsabilità. Per anni, vi è stato uno sforzo congiunto, da parte di giurisprudenza e dottrina, per ricondurre la responsabilità amministrativa prima nello schema della responsabilità precontrattuale e poi in quello della responsabilità contrattuale (129). Attualmente, si ritiene che la responsabilità amministrativa produttiva di danno erariale costituisca un genere distinto e autonomo rispetto alla responsabilità civile (130). La responsabilità erariale risulta connotata da specifici

(120) Cfr., Cass. civ., S.U., 22 dicembre 1999, n. 933: nella fattispecie, la Suprema Corte ha estromesso dal giudizio risarcitorio civile promosso da un cittadino danneggiato dal comune l'ex-sindaco evocato a titolo di garanzia per un'eventuale azione di rivalsa nei suoi confronti.

(121) Cfr., Cass. civ., S.U., 27 maggio 1999, n. 310; 21 marzo 1997, n. 7454. Tale indirizzo giurisprudenziale è stato confermato dalle stesse Sezioni unite ove, statuendosi che l'azione diretta a ottenere dal dipendente pubblico il risarcimento del danno erariale nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali rientrava nella giurisdizione della Corte dei conti (*ex* art. 52, r.d. n. 1214/1934), con la diretta conseguenza che la domanda risarcitoria davanti al giudice civile dovesse essere formulata dal pubblico ministero presso la Corte dei conti e non invece direttamente dalla stessa amministrazione danneggiata. Nel corso degli anni altre sentenze della Corte di cassazione a Sezioni unite si sono susseguite consolidando l'originario indirizzo giurisprudenziale. Si pensi alle decisioni 8 maggio 2001, n. 179 e 4 dicembre 2001, n. 5288 che hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere la domanda di risarcimento proposta da un privato cittadino e da un ente ospedaliero davanti al giudice civile rispettivamente nei confronti di un pubblico amministratore (sindaco) e di un pubblico dipendente (sanitario ospedaliero) per i danni causati all'ambiente, nel primo caso, e a un paziente, nel secondo. Nel corso degli anni altre sentenze della Corte di cassazione a Sezioni unite si sono susseguite consolidando l'originario indirizzo giurisprudenziale.

(122) Cfr., V. Tenore, *Il giudizio di conto e altri giudizi a istanza di parte: limiti e giurisdizione*, in *Diritto & conti*, 29 aprile 2020, 423.

(123) *Ibidem*.

(124) Cfr. Cass. civ., S.U., 14 gennaio 2015, n. 473; n. 19891/2014; n. 10667/2009; n. 19891/2014, n. 25495/2009.

(125) In <www.cortecostituzionale.it>.

(126) Cfr., *ex multis*, Corte cost. 7 luglio 1988, n. 773: tale sentenza della Consulta negava che il giudice contabile potesse essere il giudice competente per la responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti poiché la normativa vigente all'epoca suddivideva la giurisdizione tra i giudici ordinari e la Corte dei conti (v., ad es., r.d. 3 marzo 1934, n. 383, titolo VI).

(127) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 21 dicembre 1999, n. 268.

(128) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 13 marzo 1998, n. 436, in questa *Rivista*, 1998, 3, 166.

(129) Cfr., Cass. civ., Sez. III, 16 febbraio 2010, n. 3672; Corte conti, Sez. giur. Umbria, 5 agosto 2009, n. 100; Sez. giur. Lombardia, 29 dicembre 2008, n. 991. Si legga, in proposito: C. Montanari, *La responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione (orientamenti costituzionali)*, in *Finanza loc.*, 2001, 11, 1563; P.G. Monateri, *Fattispecie di responsabilità extracontrattuale*", in *Riv. dir. civ.*, 1986, 4, II, 345.

(130) Cfr., A. Zuliani, G. Aurisicchio, M. De Benedetto, A. Canzonetti, G. Guagnano, A. Liverani, P. Menichino, L. Rispoli, S. Salvi, *La responsabilità per danno erariale alla prova del contenzioso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 2, 489; L. Mercati, *Responsabilità*

caratteri: a) la personalità (131); b) l'intrasmissibilità agli eredi (132); c) la limitazione ai soli fatti caratterizzati da condotta dolosa o da colpa grave (133); d) la determinazione del *quantum* con applicazione del potere riduttivo da parte del giudice contabile (134).

Ciò peraltro non ha precluso la legittimazione sostanziale, come soggetto danneggiato da risarcire, di amministrazioni diverse da quelle di appartenenza del soggetto danneggiante, come nel caso del comando o del distacco del pubblico dipendente (135).

Si tratta però di caratteri a tal punto qualificanti e diversificanti da giustificare l'affidamento dell'intera e articolata materia del danno erariale a un giudice diverso da quello ordinario civile, la qual cosa non significa che la Corte dei conti non possa, da parte sua, occuparsi e avere cognizione della responsabilità civile, cioè di quella regolata dalle norme civilistiche; in effetti, lo fa già quando giudica di pensioni dei pubblici dipendenti, ivi compresi quelli contrattualizzati.

Oggi, la pendenza di un giudizio civile promosso dall'amministrazione per ottenere la soddisfazione della sua pretesa nei confronti di un agente contabile nocivo non preclude la proposizione dell'azione di responsabilità amministrativa che opera su un diverso piano, diretto a soddisfare l'interesse risarcitorio dell'amministrazione, tutelato per il tramite dell'azione di responsabilità amministrativa; ma si tratta comunque di una duplicazione, di un *bis in idem* non eliso dal fatto che, in sede esecutiva, si possa poi trovare il momento di chiusura del sistema (136). Resta l'incongruità del celebrare due processi per ottenere, nella migliore delle ipotesi, un unico risarcimento (137).

I margini per una riforma di sistema ci sono, essendo offerti dalla Costituzione che, per il giudice contabile individua un criterio speciale di giurisdizione diverso da quello fondato sulle diverse situazioni giuridiche soggettive; dal che discende l'ampio tasso di discrezionalità riconosciuto al potere legislativo, nel delimitare o ampliare l'ambito cognitivo della Corte dei conti.

A ben vedere, la problematica in esame riguarda soggetti pubblici e privati, pubbliche amministrazioni e società commerciali di derivazione pubblica. Va, a tal proposito, evidenziato che, anche in tema di responsabilità nelle società pubbliche *in house* (138) è possibile un concorso fra la giurisdizione ordinaria e quella contabile in quanto, laddove sia prospettato un danno erariale, al di là della semplice interferenza tra i due giudizi, deve ritenersi ammissibile la proposizione, per gli stessi fatti, di un giudizio civile e di uno contabile risarcitorio, stante la tendenziale diversità di oggetto e di funzione fra i due giudizi (139). Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti per la responsabilità degli organi sociali, per i danni cagionati al patrimonio delle società cosiddette *in house providing*, nelle quali, in ragione delle loro particolari caratteristiche, la distinzione tra socio pubblico e società non si realizza più in termini di alterità soggettiva (140). Se è vero che l'azione di responsabilità societaria esercitata, *ex* art. 146, c. 2, della legge fallimentare, dal curatore di una società pubblica, nei confronti dei componenti degli organi sociali della stessa, spetterebbe alla giurisdizione del giudice ordinario, questo non esclude una concorrenza con la giurisdizione del giudice contabile (141).

---

amministrativa e giurisdizione contabile quindici anni dopo la regolarizzazione: problemi attuali e prospettive future, in questa *Rivista*, 2011, 5-6, 488.

(131) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 24 maggio 2018, n. 469.

(132) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Lazio, 26 gennaio 2011, n. 122; Tribunale di Udine, 25 gennaio 2007.

(133) Cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 16 giugno 2018, n. 325; Sez. giur. Calabria, 7 maggio 2018, n. 64; Sez. giur. Sicilia, 10 aprile 2018, n. 325; Corte conti, Sez. I centr. app., 19 gennaio 2016, n. 28.

(134) Cfr., Corte conti, Sez. II centr. app., 16 febbraio 2017, n. 86.

(135) Cfr., Corte conti, Sez. II centr. app., 14 aprile 1999, n. 120.

(136) V. la nota n. 45.

(137) In presenza di un procedimento processuale civile attivato direttamente dall'amministrazione danneggiata, il Procuratore regionale della Corte dei conti non ha l'obbligo di astenersi dal promuovere l'azione di responsabilità amministrativa per danno erariale che gli compete per disposto legislativo. Qualora il giudizio civile sia stato integralmente svolto, il Procuratore regionale competente per territorio, in prima battuta, e il giudice contabile, in seguito, dovranno tenere nella giusta considerazione l'importo eventualmente versato a titolo risarcitorio dal dipendente o dall'amministratore pubblico convenuto in giudizio, valutando se risulti congruo ed eventualmente esonerandolo da un nuovo giudizio e da un secondo pagamento.

(138) Cfr., Corte conti, Sez. giur. Marche, 22 febbraio 2018, n. 22.

(139) La partecipazione pubblica, anche totalitaria, a una società di capitali non radica la giurisdizione della Corte dei conti, la quale sussiste nei soli casi in cui sia prospettato un danno arrecato dal rappresentante della società partecipata al socio pubblico in via diretta (non, cioè, quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale), o sia contestato al rappresentante del socio pubblico di aver colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, così pregiudicando il valore della partecipazione, o, infine, sia configurabile la speciale natura dello statuto legale di alcune società partecipate. Cfr., E. Civerra, *La società* in house *è una società*, in *Società*, 2019, 3, 315*;* M. Cian, "*I requisiti qualificatori delle società* in house, in *Giur. comm*., 2019, 2, 196.

(140) Cfr., Cass. civ., S.U., 13 settembre 2018, n. 22406. V. anche la nota a sentenza alla predetta decisione V. Bontempi, *La giurisdizione in materia di responsabilità degli amministratori di società a partecipazione pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 2019, 2, 217. V., inoltre: F. Fimmanò, *Le azioni di responsabilità nei confronti degli organi sociali e di chiunque abbia preso parte al fatto lesivo nelle società pubbliche*, in *Il Caso*, 11 luglio 2019; F.E. Rizzi, *Le società* in house*: dalla natura giuridica al riparto di giurisdizione*", in *Società*, 2018, 1, 71.

(141) Cfr., Cass. civ., S.U., ord. 13 settembre 2018, n. 22406.

D'altro canto, il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", all'art. 12 (avente a oggetto la *responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate*), così statuisce, al primo comma: "*1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società* in house*. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2*" (142).

Il riparto di legge, dunque, espressamente consente una soluzione giurisdizionale a "doppio binario" nelle società pubbliche.

Su questo tema ovviamente il legislatore delegato dalla Riforma "Foti" non può intervenire, per limiti di delega, sicché è soltanto auspicabile, che in un prossimo futuro, quando sarà messo a regime un giudizio contabile per il risarcimento del danno su istanza della pubblica amministrazione, il legislatore valuti se farvi rientrare, in via esclusiva, l'azione per i danni cagionati al patrimonio delle società pubbliche, sempre nell'ottica di contenere i costi della giustizia e limitare il disagio agli utenti di essa.

Si potrebbe persino ipotizzare, in un empito di ebbrezza riformatrice, un parallelo radicamento della giurisdizione del giudice contabile, oltre che per le azioni risarcitorie avverso amministratori di società pubbliche, anche per le azioni di recupero patrimoniale dei fornitori privati di enti locali, nella fattispecie di cui all'art. 191, c. 4, Tuel (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), a tenore della quale: "*4. Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei cc. 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'art. 194, c. 1, lett. e), tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura. Per le esecuzioni reiterate o continuative detto effetto si estende a coloro che hanno reso possibili le singole prestazioni*" (143). Ma pensare a questo oggi sarebbe velleitarismo.

6. *Conclusioni. Una proposta troppo modesta?*

La questione teorica e pratica – che potrebbe essere, come qui si propone, l'oggetto di un'auspicata meditazione del legislatore delegato – è quella di come trasferire nell'alveo del giudizio contabile l'azione di danno promossa dalla pubblica amministrazione verso il proprio agente contabile, quindi di renderla compatibile (e, se del caso, riunirla) con la parallela azione di responsabilità promossa o promovibile da parte del pubblico ministero contabile (144).

In primo luogo, va precisato che ridisegnare i limiti del riparto di giurisdizione non equivale a modificare il regime sostanziale della responsabilità che resterebbe una responsabilità civile, regolata dal codice civile e dalle leggi speciali civilistiche. In sostanza, in un giudizio a istanza di parte (che, per ragioni lessicali sarebbe preferibile definire "*a domanda di parte*"), la Corte dei conti dovrebbe poter agire in applicazione delle leggi attualmente applicate dal giudice ordinario.

Si tratterebbe di precisare, nella norma da novellare, che l'azione risarcitoria per la quale l'amministrazione pubblica è parte attrice, dinanzi alla Corte dei conti, sia quella di cui all'art. 2043 c.c. (ed alle altre norme civilistiche che configurano omologhe responsabilità extracontrattuali, in quanto applicabili), cioè un'azione che corrisponde ai paradigmi giuridici della responsabilità civile, non di quella gestionale erariale.

Considerato che si tratta di un giudizio di accertamento e condanna, la soluzione più ragionevole e sensata sarebbe di riprodurre uno schema quanto più analogo al giudizio pensionistico, di cui agli artt. 151-171 c.g.c., poiché quello, tra i riti contabili, è il più simile al giudizio civile. In effetti, anche il giudizio pensionistico dinanzi alla Corte dei conti è un giudizio speciale a istanza di parte, nel quale, almeno per i pensionati ex-dipendenti pubblici contrattualizzati, si applicano anche norme civilistiche (145).

---

(142) Il c. 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 175/2016 stabilisce che: "*2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione*".

(143) Cfr., L. Murgolo, *La responsabilità civile diretta del funzionario o amministratore di ente locale, per debiti fuori bilancio, nella prospettiva di un'adeguata tutela del fornitore privato della p.a.*, in questa *Rivista,* 2020, 5, 64. L'ipotesi di affidare alla cognizione del giudice contabile anche questa materia non è tanto peregrina, poiché quel tipo di responsabilità nasce dalla sussistenza di debiti fuori bilancio dell'ente locale, il cui accertamento compete anche al giudice contabile, nell'esercizio delle funzioni di controllo sui bilanci degli enti locali.

(144) La riunione dei giudizi (o riunione dei procedimenti) è un istituto contemplato nel processo civile (agli artt. 273 e 274 c.p.c.) che permette di trattare unitariamente più cause connesse per evitare sentenze contrastanti. Nel processo amministrativo è espressamente previsto dall'art. 70 c.p.a. che: "*1. Il collegio può, su istanza di parte o d'ufficio, disporre la riunione di ricorsi connessi*". Nel codice giustizia contabile, è contemplato invece dall'art. 84: "*1. Quando più giudizi relativi alla stessa causa ovvero relativi a cause connesse per l'oggetto o per il titolo pendono davanti ad una stessa sezione, il presidente, anche d'ufficio, con decreto ne può ordinare la trattazione nella medesima udienza. 2. Il collegio decide sulla riunione dei giudizi*".

(145) Tuttavia, in materia di pensioni dei pubblici dipendenti, "*la sezione giurisdizionale regionale competente per territorio, in primo grado, giudica in composizione monocratica*" (art. 151, c. 1, c.g.a.), mentre, se si volesse agevolare una convertibilità del rito da speciale a ordinario, ai fini dell'opportuna riunione di due procedimenti connessi, il giudizio speciale di responsabilità su domanda della pubblica amministrazione, a rigore, dovrebbe avvenire dinanzi al giudice contabile, in composizione collegiale. Deve, comunque, ritenersi che la

Poi c'è la questione processuale che – ad avviso di chi scrive – non necessiterebbe di grandi modifiche, in quanto vige nel codice di rito contabile un rinvio generale, contenuto nell'art. 7 c.g.c., alle norme processuali civile, in quanto applicabili (146).

Occorrerebbe, in definitiva, inserire nell'art. 172 c.g.c. (147), una specifica previsione dell'azione di danno promossa dalla pubblica amministrazione avverso l'agente contabile, con rinvio al rito civile, in quanto applicabile, e con espresso riferimento alle norme sostanziali civilistiche, in materia di responsabilità extracontrattuale.

Un problema, semmai, potrebbe essere il limite agli esperimenti probatori previsto dall'art. 94, c. 4, c.g.c.: "*4. Il giudice può ammettere i mezzi di prova previsti dal codice di procedura civile, esclusi l'interrogatorio formale e il giuramento*". Ma, se si considera, in termini statistici, quanto modesto – per non dire insignificante – sia l'uso che il giudice civile fa di quei due mezzi di prova (interrogatorio formale e giuramento), e se si considera che l'azione di un agente contabile della pubblica amministrazione passa sempre attraverso atti formali documentati o documentabili, quella preclusione agli anzidetti mezzi di prova sembrerebbe pressoché inconferente.

Inoltre, il codice di giustizia contabile non contiene una norma espressa che consenta la conversione del rito da speciale a ordinario (e, viceversa, da ordinario a speciale), cioè una norma paragonabile all'art. 32, c. 2, c.p.a., a tenore del quale il giudice amministrativo "*qualifica l'azione proposta in base ai suoi elementi sostanziali. Sussistendone i presupposti il giudice può sempre disporre la conversione delle azioni*" (148).

È vero che l'art. 7, c. 2, c.g.c. fa rinvio alle norme del processo civile, ma tale rinvio non consente di avvalersi, per analogia, delle speciali conversioni di rito previste dagli artt. 426 e 427 c.p.c., perché queste ultime sono troppo […] speciali (149).

In ogni processo, una definizione di passaggio da un rito all'altro, senza penalizzanti effetti retroattivi e restando fermi quelli, sostanziali e processuali, riconducibili all'atto introduttivo, riflette normalmente una valutazione di opportunità e di maggior coerenza di sistema ed è peraltro da ritenersi conforme ai parametri costituzionali (150). Questa, invero, sarebbe una lacuna da colmare, compatibile con l'indirizzo della delega legislativa a *riorganizzare* e *riordinare* le "*funzioni della Corte dei conti*" (art. 3, c. 1), nonché a "*razionalizzare il quadro normativo*" (art. 3, c. 2, lett. q, l. n. 1/2026) (151), visto che il codice di giustizia contabile (agli artt. 130 e seguenti) prevede molteplici riti speciali, alternativi al rito ordinario, e il principio della convertibilità del rito assolverebbe alla semplice e riordinante funzione di adeguare la forma processuale al tipo di controversia, come avviene in tutti i processi, anche di altre giurisdizioni (152).

Ciò detto, va considerato che, nel processo dinanzi alla Corte dei conti la "*riunione dei giudizi connessi*" è espressamente contemplata dall'art. 84 c.g.c.; e per essa si fa ancora riferimento, in via analogica e integrativa, anche alle

---

disciplina del giudice monocratico - nel processo contabile, come in quello civile - rinvii integralmente, alle norme del rito ordinario, sicché non sussiste un'incompatibilità strutturale tra i due riti, collegiale e monocratico; in particolare, nel processo civile, l'art. 281-*bis* c.p.c. rinvia alle norme relative al procedimento avanti al tribunale, quale che sia la sua composizione, allorché non derogate dalle specifiche norme dettate nel capo III-*bis* dedicate al giudice unico.

(146) L'art. 7, c. 2, c.g.c. statuisce che: "*2. Per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano gli artt. 99, 100, 101, 110 e 111 c.p.c. e le altre disposizioni del medesimo codice, in quanto espressione di principi generali*".

(147) Cfr., G. Colombini, L. Giani, *Art. 172 Codice giustizia contabile: Altri giudizi ad istanza di parte e le prospettive di ampliamento previste dalla riforma Foti*, in <www.amministrativamente.com>, Fascicolo speciale: *La riforma della Corte dei conti-Legge n. 1/2026,* 2026, 372, dove si osserva che: "*non è chiaro in quale direzione intenda andare il criterio direttivo dell'ampliamento, se, cioè, nell'individuazione legislativa di nuove categorie di giudizi su istanza di parte cui fa riferimento la prima parte della lett. d) dell' art. 172 su altri giudizi a istanza di parte, previsti dalla legge, e dunque ad una soluzione che aggiungerebbe ulteriori categorie rispetto a quelle già individuate dall' art. 172 alle lett. a), b), c), o se invece nell'individuazione di un criterio qualificatorio delle materie di contabilità pubblica riconducibili all'ambito dei giudizi a istanza di parte*".

(148) Lo strumento della conversione dell'azione, nel processo amministrativo, consente il passaggio da un rito speciale al rito ordinario (e viceversa), previa riqualificazione del tipo di azione promossa. Ciò significa che, in caso di riunione di due giudizi, uno dei quali segua il rito ordinario e l'altro il rito speciale, entrambi i giudizi riuniti seguiranno un unico rito che, di norma, sarà quello ordinario. Cfr., M. D'Orsogna, F. Figorilli, *Lo svolgimento del processo di primo grado*, in F.G. Scoca (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2025, 306.

(149) Si tratta infatti della conversione del rito lavoristico nel rito ordinario civile.

(150) Cfr., Corte cost., 2 marzo 2018, n. 45.

(151) Va detto che, su tale punto, vi è sin d'ora divergenza di opinioni. In particolare, v. F. Cardarelli, *Principi e criteri direttivi nella delega sulla riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti,* in <www.amministrativamente.com>, Fascicolo speciale, 2026, cit., 135, il quale osserva che: "*in totale assenza di principi e criteri direttivi, e soprattutto di una disposizione chiara in materia di giurisdizione, la delega non sembra attuabile: poiché non appare pensabile che la legge abbia voluto semplicemente trasmodare tipologie di giudizio già appartenenti alla Corte da una parte all'altra del c.g.c., l'auspicato ampliamento dei giudizi a istanza di parte passa attraverso una necessaria e precisa devoluzione di nuove materie alla giurisdizione della Corte*". A tal riguardo, si potrebbe replicare che le deleghe a riordinare le funzioni, "*razionalizzare il quadro normativo*" e "*ampliare*" il novero dei giudizi a istanza di parte, lette in combinato disposto, sono principi e criteri sufficienti a far ritenere che si autorizzi una devoluzione di materie nuove alla Corte dei conti. È vero che la delega legislativa deve essere chiara ed espressa, nondimeno nell'idea di "ampliare" il novero dei riti contabili a istanza di parte vi è sufficiente chiarezza per far ritenere che si tratti di un'estensione della giurisdizione contabile a nuove materie. Cfr., R. Nevola, D. Diaco, *La delega della funzione legislativa nella giurisprudenza costituzionale*, in Stu 309, ottobre 2018, disponibile su: <https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_309.pdf>, 103.

(152) V. anche l'art. 452 c.p.p., per il processo penale.

norme del codice di procedura civile (artt. 273 e 274 c.p.c.), le quali prevedono che la riunione possa essere disposta dal giudice, se la connessione è tale da rendere conveniente la trattazione unitaria, salvo che ciò non rallenti eccessivamente il processo medesimo (153).

Quanto al litisconsorzio facoltativo, l'istituto è già presente nel giudizio contabile; è invece assente il litisconsorzio necessario, per il quale sarebbe tuttavia sufficiente avvalersi del rinvio generale, contenuto nell'art. 7 c.g.c., alle norme del rito civile (avuto riguardo all'art. 102 c.p.c.).

Orbene, gli istituti della *conversione del rito*, della *riunione dei giudizi connessi* e del *litisconsorzio* consentirebbero, in combinato disposto tra loro, di trattare congiuntamente i due diversi ma connessi e riuniti giudizi di responsabilità, quello promosso dal pubblico ministero contabile (di rito ordinario) e quello promosso dalla pubblica amministrazione danneggiata (di rito speciale); sicché, se pendesse un giudizio ordinario di responsabilità promosso dal pubblico ministero dinanzi alla Corte dei conti, il parallelo giudizio speciale, promosso dalla pubblica amministrazione, potrebbe e dovrebbe subire una conversione di rito ed essere riunito al giudizio ordinario, per ovvie ragioni di economia processuale, fermo restando che la responsabilità erariale sarebbe valutata da quel giudice, in base ai parametri propri, ben diversi da quelli della responsabilità civile, dei quali ultimi il giudice contabile ha pure dimostrato di saper fare uso. Così pure, se pendesse un giudizio a istanza di parte, il pubblico ministero contabile, intervenendo in esso, potrebbe chiederne la conversione e la conseguente riunione a quello proposto dal pubblico ministero medesimo, con atto di citazione nella sede ordinaria.

Si potrebbe avere così un doppio e contestuale giudizio, ancorato a paradigmi giuridici sostanziali diversi (giuscontabili e civilistici), nell'ambito di un unico processo, celebrato dinanzi alla Corte dei conti. Insomma, si dovrebbe consentire – in un impegno comune e in uno sforzo condiviso – di riunire i due giudizi in un unico processo.

Una questione di più ardua soluzione è quella dell'adeguatezza strutturale del giudizio a istanza di parte, quale previsto dal codice di giustizia contabile, alle esigenze istruttorie dell'accertamento di responsabilità promosso dalla pubblica amministrazione, al diritto di difesa del convenuto e al rispetto del principio del contraddittorio.

Qui, in effetti, le cose si complicano, perché l'art. 174, c. 1, c.g.c., nell'attuale versione, prevede una struttura processuale poco compatibile con un giudizio di accertamento e condanna, laddove si esprime nei seguenti termini: "*1. Il ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza, deve essere notificato all'amministrazione, o all'ente impositore, che ha adottato l'atto impugnato e alla procura regionale, a cura del ricorrente, entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto. Il ricorrente deve altresì depositare nella segreteria della sezione le relazioni di notificazione entro il decimo giorno che precede la data di udienza*" (154).

Questa norma processuale limita la portata del giudizio a istanza di parte, poiché postula che: a) la parte intimata sia un'amministrazione o un ente impositore; b) debba esservi un atto da impugnare.

Ed è una norma alquanto strana, poiché quella limitazione non c'era nel previgente art. 58 r.d. n. 1038/1933, con il quale di poteva ottenere dal concessionario il pagamento di somme non riscosse, si potevano irrogano pene pecuniarie, per ritardi e omissioni dei versamenti in tesoreria, si poteva accertare la responsabilità del cessato esattore, si poteva impugnare una multa a un istituto incaricato di riscuotere entrate.

Quella disposizione limita moltissimo l'ambito del c. d. giudizio a istanza di parte (compreso quello atipico) e limiterebbe, ovviamente, anche un'eventuale nuova fattispecie di giudizio di responsabilità civile a istanza di parte (155).

Si tratterebbe ancora – in ipotesi – di sostituire alla locuzione "*all'amministrazione, o all'ente impositore*" la locuzione "*parti intimate*"; nonché di eliminare del tutto la locuzione "*che ha adottato l'atto impugnato*".

Si tratta di questioni su cui il legislatore delegato dovrà meditare non poco, prima di legiferare.

Per ora, basti dire che l'obiettivo era e resta quello di far risparmiare energie al sistema-giustizia, evitando la duplicazione dei giudizi, nonché di evitare eccessive tribolazioni e costi ai cittadini chiamati in giudizio; questo senza alterare né turbare gli equilibri interni del sistema di giustizia contabile e, per converso, alleggerendo il carico giudiziario dell'Ago, ad oggi oneroso.

Tutto sommato, una modesta proposta.

Una diversa e più radicale soluzione – quella, ad esempio, di configurare *ex novo* un giudizio di responsabilità a domanda di parte – urterebbe contro i limiti della previsione di cui all'art. 3 della l. n. 1/2026, determinando un'incostituzionalità per eccesso di delega.

Tale delega consente soltanto di "*ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'art. 172 del codice della giustizia contabile*" (156). Ciò implica *ex se* che si possa anche ritoccare

(153) Cfr., V. Baroncini V., *La riunione dei giudizi pendenti dinanzi alla Corte di cassazione*, in *News Euroconference*, 11 maggio 2021, che richiama il principio di evitamento del dispendio di attività processuali inutili.

(154) Cfr., G. Colombini, L. Giani, *L'art. 172 del Codice di giustizia contabile,* cit.

(155) *Ibidem*.

(156) *Ibidem*, dove si osserva che: "*il problema dell'ampliamento dei giudizi a istanza di parte non è questione meramente processuale, bensì riflette una più ampia tensione sistematica circa la delimitazione costituzionale della giurisdizione contabile. In questa prospettiva il nodo centrale non è tanto l'individuazione di nuove fattispecie ricorsuali, quanto la definizione di un criterio sostanziale idoneo a*

il riparto, oltre che la procedura, altrimenti la "*tipologia*" da ampliare non potrebbe affatto essere ampliata. Ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte non può, in alcun modo significare uno spostamento da un rito contabile all'altro della medesima tipologia di azione; si tratta, con ogni evidenza, dell'accreditamento di una delega legislativa che intende intervenire sul riparto di giurisdizione. Ma deve riconoscersi che i margini della delega legislativa sono ristretti (157).

Volendo affrontare in radice la questione, non basterebbe limitarsi a inserire nell'art. 172 c.g.c. (158), una specifica previsione dell'azione di danno dalla pubblica amministrazione avverso l'agente contabile, ma si dovrebbe disciplinare, con apposito articolato, un nuovo procedimento giudiziario speciale, rendendolo compatibile con il sistema; quindi, introducendo un nuovo rito speciale; questo, purtroppo, non può farlo il legislatore delegato.

Il tema del c.d. "doppio binario" tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile involge profili di diritto sostanziale, circa la differenza tra responsabilità amministrativa e responsabilità civile aquiliana, e profili processuali, come la riconoscibilità della giurisdizione esclusiva contabile in materia di responsabilità per danno erariale e il limite del *ne bis in idem*, nel caso di concorrenza tra giurisdizioni (159).

Provare a risolvere, sin d'ora, il problema processuale potrebbe servire, in prospettiva, a strutturare una giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e, conseguentemente, ad armonizzare le dissonanze sostanziali, fermo restando che dovrà essere il legislatore statale a dire l'ultima parola (160).

I problemi di *drafting* da affrontare non sono pochi e la soluzione, verosimilmente, passa attraverso una proposta un pò meno modesta. Ma il problema, qui segnalato, dell'irrazionalità del "doppio binario", aggravata dall'evidente divaricazione dei due regimi di responsabilità, imposta dalla riforma "Foti", resta nella sua gravità (161).

* * *

qualificare le materie di contabilità pubblica e conseguentemente a delimitare l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in un sistema plurigiurisdizionale".

(157) Per un'ampia trattazione in tema di giudizio pensionistico contabile, si consulti: G. Lentini, *I giudizi pensionistici dinanzi alla Corte dei conti*, Napoli, Esi, 2007; A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commenti sistematico al Codice della giustizia contabile*, Milano, Giuffrè, 2024, 954.

(158) V. nota 147.

(159) *Ibidem.*

(160) Sulla necessità dell'*interpositio legislatoris*, G. Colombini, *Il rapporto tra giudice civile e giudice contabile in materia di responsabilità erariale*, cit., 107 ss., spec. 109; sulla lettura dell'art. 103, c. 2, Cost., S. Mileto, *Giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, cit., 3805.

(161) Cfr., da ultimo, S. Foà, *Il sistema del* "*doppio binario*" *alla luce della legge n. 1 del 2026*, in *Bilancio, comunità e persona,* 4 maggio 2026, *passim*. Si leggano, anche: E. Follieri, *L'autonomia e la dipendenza tra i processi*, cit., 398, poi ripreso da E. Romani, *Il sistema del doppio binario civile*, cit., 226.

CONTROLLO

Sezioni riunite in sede di controllo

9 – Sezioni riunite in sede di controllo; deliberazione 6 marzo 2026; Pres. Carlino, Rel. Palomba.

Contabilità dello Stato e pubblica in genere – Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 4; l. 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica, art. 17, c. 9.

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, con la deliberazione in commento, hanno approvato la Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri riguardante le leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2025, redatta ai sensi dell'art. 17, c. 9, l. n. 196/2009.

Nel periodo considerato sono stati pubblicati 49 provvedimenti, di cui 9 decreti legislativi e 8 recanti la conversione di decreti-legge, quindi 10 provvedimenti in più rispetto al quadrimestre precedente. Dall'esame condotto sono state escluse le due leggi concernenti, rispettivamente, l'approvazione del rendiconto generale dello Stato per il 2024 e l'assestamento del bilancio dello Stato per il 2025, in quanto tali leggi non sono sottoposte alla disciplina di cui all'art. 17, c. 9, l. n. 196/2009.

L'Alto Consesso ha ribadito, fra l'altro, che, nonostante gli stringenti vincoli previsti dalla legge di contabilità, continua a registrarsi il permanere ed anzi l'espandersi di una legislazione costellata di clausole di invarianza prive delle previste indicazioni nelle relative relazioni tecniche e disposte a fronte di compiti a carico delle pubbliche amministrazioni interessate. Da quanto esposto nella relazione le Sezioni riunite hanno portato in emersione un quadro non del tutto rassicurante e non del tutto trasparente circa i criteri di composizione della legislazione vigente in riferimento al bilancio dello Stato.

Oltre a ciò, la relazione in comento evidenzia la recente tendenza a far riferimento nelle clausole di invarianza alle risorse disponibili ovvero che residuano e non a quelle previste, ovvero stanziate. Tale nuova formulazione, come sottolineato dalle Sezioni riunite, sembra indebolire la sostenibilità della clausola di neutralità.

L'Alto Consesso ha evidenziato, altresì, il riferimento, a fini di copertura, a risorse di enti pubblici, come nel caso del rinvio alle disponibilità del Servizio sanitario nazionale per la l. n. 133/1999 ed alle risorse di bilancio dell'Inail per la l. n. 198/2025, senza considerare gli autonomi obblighi di copertura. Tale fenomeno comporta obblighi di monitoraggio, le cui risultanze, però, non sono pubbliche. Nella relazione viene evidenziata, altresì, la fattispecie opposta, relativa agli oneri configurati come limite di spesa, e alla circostanza che all'esercizio di diritti soggettivi non possono opporsi motivi di insufficienza ovvero carenza di risorse.

Non minore importanza riveste l'ulteriore questione osservata nella relazione in commento riguardante la delicata problematica della possibile divaricazione tra le scadenze per l'adempimento dell'obbligazione giuridicamente perfezionata, di cui al titolo giuridico sottostante, e il relativo condizionamento ad esigenze e previsioni di cassa Le Sezioni riunite, al proposito, hanno sottolineato che sebbene si registrino miglioramenti nell'esposizione del raccordo tra stanziamenti di bilancio e leggi sostanziali in essere, continuano a non essere richiamate tutte le normative sottostanti alla previsione di bilancio con le relative, singole quantificazioni. (1)

* * *

Sezione controllo legittimità

3 – Sezione controllo legittimità; parere 25 marzo 2026; Pres. Arrigucci, Rel. Caso; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Corte dei conti – Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026 presentata dal Provveditore alle opere pubbliche per il Lazio – Inammissibilità soggettiva – Sussiste.
L. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20 ed altre disposizioni e delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danno erariale, art. 2.
Corte dei conti – Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026 riguardante una fattispecie concreta della quale non sia dimostrata l'attinenza all'attuazione del Pnrr e del Pnc ed il valore superiore al milione di euro – Inammissibilità oggettiva – Sussiste.
L. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 2.

La richiesta di parere presentata, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026, dal Provveditore alle opere pubbliche del Lazio non può considerarsi ammissibile soggettivamente, in quanto, pur nel silenzio della norma, tali richieste devono provenire dal vertice dell'amministrazione (*nella specie, corrisponde con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*)*, in quanto è il vertice politico dell'amministrazione richiedente ad avere il potere di rappresentanza della stessa, il che non esclude la possibilità, in ossequio al principio di separazione fra indirizzo politico e gestione amministrativa, che tale richiesta sia accompagnata da una relazione predisposta dai competenti organi di gestione.*

La richiesta di parere presentata, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026, avente ad oggetto una fattispecie concreta per la quale, in sede di trasmissione, il soggetto richiedente non abbia né affermato né provato sia la

(1) Il testo integrale della deliberazione si legge in <www.corteconti.it>.

connessione con l'attuazione di un intervento finanziato con risorse Pnrr o Pnc, sia il valore superiore al milione di euro, deve considerarsi inammissibile oggettivamente, giacché la possibilità di richiedere pareri su fattispecie concrete, che rappresenta una species *del* genus *dei pareri su questioni generali e astratte in materi di contabilità pubblica, risulta sottoposta ad una triplice condizione, ovvero: il superamento della soglia di valore, l'estraneità delle questioni poste rispetto ad atti sottoposti al controllo preventivo o alle competenti procure contabili e l'attinenza con l'attuazione del Pnrr o del Pnc, e il relativo onere della prova ricade sul soggetto richiedente.* (1)

Diritto – 1. Preliminarmente, la sezione ritiene necessario verificare la sussistenza o meno della propria competenza a deliberare sulla richiesta di parere in oggetto.

Tale competenza trova la sua fonte nell'art. 2 della recente l. 7 gennaio 2026, n. 1, che, per comodità di lettura, si riporta integralmente: "*1. La Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (*Pnrr*) *e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr* (*Pnc*)*, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei Comuni, delle Province, delle città metropolitane e delle Regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le Sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla Sezione centrale e dalle Sezioni regionali ai sensi del presente c. 2. I pareri di cui al c. 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo c. 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione*".

La norma, nel ripartire tra questa sezione centrale del controllo preventivo di legittimità sulle amministrazioni dello Stato e le sezioni regionali di controllo la competenza ad esercitare la nuova funzione consultiva, non rispetta lo schema di riparto valido per l'esercizio della funzione di controllo preventivo di legittimità. Com'è, infatti, noto, la competenza ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni statali centrali è attribuita a questa sezione, mentre quella sulle relative articolazioni territoriali è attribuita alle competenti sezioni regionali di controllo. Il legislatore del 2026, invece, non sembra aver replicato tale riparto di competenze laddove ha voluto disciplinare la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti.

Infatti, l'art. 2 della l. n. 1/2026 ripartisce le competenze fra questa sezione e le sezioni regionali di controllo in ragione delle amministrazioni richiedenti il parere: a questa sezione compete rendere pareri su richiesta delle amministrazioni centrali dello Stato mentre alle sezioni regionali spetta quella sui pareri richiesti da Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Non può non evidenziarsi la non completa sovrapponibilità del termine "amministrazioni centrali", utilizzato dal legislatore del 2026, rispetto a quello "amministrazioni statali". Con il secondo termine, infatti, ci si riferisce alle amministrazioni dello Stato nel loro complesso, ivi comprese le relative articolazioni territoriali, mentre con il primo termine (utilizzato, per l'appunto, nell'art. 2 della l. n. 1/2026) ci si riferisce alle sole amministrazioni statali centrali e non anche alle relative articolazioni territoriali (in altri termini, l'espressione "*amministrazione centrale*" dovrebbe correttamente intendersi quale *species* del *genus* "*amministrazione statale*"): conseguentemente, potrebbe sorgere il dubbio circa la competenza di questa sezione a rendere pareri su richiesta delle articolazioni territoriali delle amministrazioni centrali.

Del resto, la definizione di "*amministrazione centrale*" ricavabile da altre fonti dell'ordinamento – al netto delle ovvie considerazioni circa la diversità di *ratio* cui ogni singola normativa risponde – non fornisce all'interprete un criterio ermeneutico univoco. Limitandoci, ad esempio, all'esame di fonti coeve, si evidenzia che la definizione di "*amministrazione centrale*" contenuta nell'art. 1, c. 1, lett. c), dell'allegato I.1., d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (c.d. Codice dei contratti pubblici) comprende le articolazioni territoriali solo di taluni dicasteri (ad es. le Prefetture-Uffici territoriali del Governo e le articolazioni periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) ma non anche quelle di altri; in particolare, non risultano comprese nel suddetto elenco quelle del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Se, dunque, si volesse accedere ad un'interpretazione letterale della norma, si dovrebbe ritenere che l'utilizzo dell'espressione "*amministrazione centrale*" escluderebbe la competenza di questa sezione ad emettere pareri su richiesta di quelle articolazioni territoriali dei dicasteri non ricomprese nell'elenco di cui al citato allegato I.1. del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

(1) I. - Il testo integrale della deliberazione si legge in <www.corteconti.it>.

II. - V. pareri di Sez. contr. Lombardia n. 75/2026; Sez. contr. Piemonte n. 21/2026; Sez. contr. Puglia n. 62/2026 e Sez. contr. Umbria n. 17/2026, tutti in questo fascicolo, rispettivamente 152, 162, 170, 181.

La Sezione ritiene, invece, di discostarsi da tale interpretazione per accedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma. Il secondo periodo del c. 1 dell'art. 2 della l. n. 1/2026 elenca chiaramente gli enti che possono formulare richieste di parere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (Comuni, Province, città metropolitane e Regioni): tale elenco, anche in considerazione della natura magistratuale della funzione e del rango costituzionale dei soggetti coinvolti, deve ritenersi costituire un *numerus clausus*.

Se, dunque, si dovessero ritenere non ricomprese nell'espressione "*amministrazioni centrali*" le articolazioni periferiche di alcune amministrazioni statali ciò comporterebbe un'evidente disparità di trattamento tra articolazioni ministeriali. Una simile differenziazione riverbererebbe i suoi effetti non solo nel confronto tra i diversi dicasteri (come si è visto, la definizione di amministrazione centrale data, ad esempio, dal Codice dei contratti, comprende le articolazioni territoriali di taluni ministeri e non di altri) ma, altresì, all'interno di ciascun ministero, attesa la piena pariordinazione tra le articolazioni centrali e territoriali dei ministeri, che si differenziano esclusivamente per la relativa competenza territoriale, ma non certo per natura, posizione funzionale ed organizzativa o relativa disciplina giuridica. Una simile differenziazione, con i relativi riflessi anche sulla posizione giuridica soggettiva dei soggetti preposti a tali articolazioni (si pensi, ad esempio, all'effetto scriminante conseguente al rispetto delle indicazioni contenute nel parere reso ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026), non appare coerente con l'art. 3 Cost.

Conseguentemente, in ottemperanza al criterio dell'interpretazione costituzionalmente orientata, questa sezione ritiene corretto interpretare l'espressione "*amministrazione centrale*" contenuta nell'art. 1, c. 1, primo periodo, l. n. 1/2026 come riferito alle amministrazioni statali nelle relative componenti sia centrali che periferiche o territoriali.

Pertanto, deve ritenersi che la competenza all'emissione dei pareri su richiesta delle articolazioni territoriali delle amministrazioni centrali sia ricompresa in quella – più ampia – inerente le amministrazioni centrali nella loro totalità; deve, dunque, ritenersi che la competenza a delibare in ordine al parere richiesto dal Provveditore interregionale per le Opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna del Ministero delle infrastrutture e trasporti appartenga a questa sezione centrale.

2. Un ulteriore profilo da esaminare in via preliminare riguarda l'individuazione del soggetto competente ad avanzare la richiesta di parere.

La norma, riprendendo la formulazione dell'art. 46, c. 2, l. 23 dicembre 2021, n. 238, fa un generico riferimento all'amministrazione dalla quale deve provenire il parere senza, peraltro, individuare l'organo o l'ufficio deputato alla formalizzazione della relativa richiesta. Ciò potrebbe indurre a ritenere competente a richiedere il parere il soggetto esponenziale dell'amministrazione, in quanto titolare della rappresentanza legale della stessa. Tale soluzione appare corrispondente alla lettera della legge, che non riconosce una legittimazione attiva in capo alle diverse articolazioni ministeriali ma all'amministrazione intesa nel suo complesso. In tal senso, il soggetto competente ad avanzare la richiesta sarebbe da individuare nel suo vertice che, nel caso delle amministrazioni centrali, è il ministro.

Del resto, ai sensi dell'art. 11 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, recante il t.u. delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, "*tutte le citazioni, i ricorsi e qualsiasi atto di opposizione giudiziale, nonché le opposizioni ad ingiunzione e gli atti istitutivi di giudizi che si svolgono innanzi alle giurisdizioni amministrative o speciali, od innanzi agli arbitri, devono essere notificati alle amministrazioni dello Stato presso l'ufficio dell'Avvocatura dello Stato nel cui distretto ha sede l'autorità giudiziaria innanzi alla quale è portata la causa, nella persona del Ministro competente*". Seppure sia vero che l'art. 16, c. 1, lett. f), d.lgs. n. 165/2001 attribuisce al dirigente generale il compito di "*promuovere e resistere alle liti*", il ricordato art. 11, r.d. n. 1611/1933, nel disciplinare la legittimazione processuale dell'amministrazione pone un principio valido anche al di fuori di tale ambito, quello cioè per il quale la rappresentanza esterna dell'amministrazione (anche laddove si controverta su atti adottati da uffici di *line* della medesima) è unitaria e non può che appartenere al suo vertice.

Una simile conclusione, peraltro, appare coerente con il quadro normativo preesistente.

Difatti, la costante interpretazione dell'art. 7, c. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131 (norma che ha istituito la funzione consultiva della Corte dei conti) fornita dalle sezioni regionali di controllo, conformemente all'indirizzo espresso dalla Sezione delle autonomie (si veda la delibera recante "*Indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva*", adottata nell'adunanza del 27 aprile 2004), è nel senso di considerare ammissibili solo le richieste sottoscritte dal legale rappresentante dell'ente e, cioè, dal Presidente della giunta regionale, dal Presidente della Provincia, dal Sindaco e, nel caso di richieste di pareri su atti normativi, dai Presidenti dei consigli regionali, provinciali e comunali. Una tale linea ermeneutica, tesa a concentrare la legittimazione ad avanzare richieste di parere, è stata seguita anche dal legislatore laddove, con il d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, ha novellato la citata norma prevedendo la possibilità di richiedere pareri anche alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, disponendo però che tali richieste debbano provenire, per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e, per i Comuni, le Province e le Città

metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata.

La *ratio* di tali disposizioni è da ricercarsi nell'esigenza, condivisibile, di eliminare il rischio di una pluralità di manifestazioni di posizioni non univoche da parte dello stesso ente. Sicché, la sottoscrizione da parte del rappresentante legale dell'ente viene a garantire, almeno sul piano formale, l'unicità di espressione della richiesta di parere dell'ente in questione. Com'è, infatti, noto, può accadere che atti riconducibili a diversi centri di responsabilità facciano parte di un'unica attività gestionale finalizzata a realizzare il medesimo programma. Ne consegue che il riconoscimento di una simile legittimazione in capo a ciascun direttore generale o altro soggetto autorizzato a svolgere specifiche funzioni gestionali potrebbe portare all'emissione di pareri divergenti in relazione alla medesima attività, con possibile contrasto tra i medesimi.

Ad una prima lettura, la prospettata conclusione potrebbe apparire in contrasto con il principio di separazione tra organi di indirizzo politico ed organi gestionali introdotto dal d.lgs. n. 29/1993 (in attuazione del principio di delega contenuto nell'art. 2, c. 1, lett. g), n. 1, della legge di delega n. 421/1992), oggi trasfuso nella legge [*recte*: d.lgs.] n. 165/2001 all'art. 4. Ad una simile obiezione, però, si possono contrapporre argomentazioni di tipo sistematico. In particolare, ci si riferisce all'art. 4, c. 1, lett. f), d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, laddove attribuisce all'organo di governo dell'amministrazione, fra le altre, la competenza a proporre "*f) le richieste di pareri alle autorità amministrative indipendenti ed al Consiglio di Stato;*". La validità di una simile prospettazione appare avvalorata anche dal confronto tra la citata norma ed il già ricordato art. 16 del medesimo d.lgs. n. 165/2001, laddove – c. 1, lett. g) – attribuisce al dirigente generale la distinta e diversa facoltà di richiedere "*direttamente pareri agli organi consultivi dell'amministrazione*", la cui disciplina è contenuta nell'art. 16 della l. 7 agosto 1990, n. 241, legge sul procedimento amministrativo.

Nel silenzio della l. n. 1/2026, appare coerente con l'ordinamento sottoporre la competenza consultiva, attribuita alla Corte dei conti in favore delle amministrazioni centrali, alle norme che disciplinano la medesima funzione, da lungo tempo esercitata, del Consiglio di Stato (la differenza tra la funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti e quella di cui è titolare il Consiglio di Stato è solo per materia e di tipo quantitativo – essendo la prima limitata alla contabilità pubblica – ma non anche qualitativo). La norma, pur non facendo alcun riferimento alla funzione consultiva della Corte dei conti (essendo stata tale funzione istituita solo anni dopo con la l. n. 131 del 5 giugno 2003 ed estesa in favore delle amministrazioni centrali solo con la l. n. 1 del 7 gennaio 2026), ha una portata interpretativa più ampia, riferendosi non solo all'unica magistratura all'epoca titolare di tale funzione (il Consiglio di Stato) ma anche ad altri soggetti (le autorità amministrative indipendenti) titolari di una funzione assimilabile: da ciò può trarsi una valida argomentazione per ritenere che il legislatore abbia voluto concentrare nel Vertice dell'amministrazione la competenza a richiedere pareri a soggetti esterni alla pubblica amministrazione, aventi natura magistratuale ovvero appartenenti alla categoria delle autorità indipendenti, riconoscendo, invece, al Direttore generale la facoltà di richiedere simili pareri a organi consultivi posti all'interno alla pubblica amministrazione (come reso evidente dal fatto che l'attività degli organi consultivi dell'amministrazione è sottoposta alle norme sul procedimento amministrativo).

Un'ulteriore argomentazione a sostegno di tale tesi può evincersi proprio dalla formulazione dell'art. 2 della l. n. 1/2026. La norma, infatti, prevede che "*In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo c. 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione*". Ne consegue che l'amministrazione, anche al fine di giovarsi dell'effetto scriminante previsto dalla norma, possa avvalersi della facoltà di prospettare una soluzione alla questione oggetto della richiesta di parere. È evidente che la resa del parere in senso conforme alla richiesta (sia per espressa deliberazione della Sezione sia per mero decorso del termine), pur non vincolando in alcun modo l'amministrazione, avrà un probabile effetto conformativo sul suo successivo *agere* sia per la posizione nell'ordinamento della Repubblica del soggetto (Corte dei conti) che rende il parere, sia per l'evidente interesse degli amministratori di avvalersi del ricordato effetto scriminante. Proprio per tutti gli esposti motivi, pur essendo indubbio che il compito di fornire una simile prospettazione rientri tra le attribuzioni dirigenziali, è parimenti indubbio che la necessità di assicurare l'unità ed uniformità dell'azione amministrativa richieda che la trasmissione all'esterno della richiesta sia concentrata in capo al soggetto esponenziale della medesima amministrazione (ferma restando la facoltà di delegare tale funzione). In ogni caso, proprio al fine di tenere conto del principio di separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa, nulla vieta che, nel caso di richieste di parere alla Corte dei conti, la relazione di accompagnamento della richiesta di parere, inviata dal ministro, sia predisposta dai competenti organi di gestione.

3. Un ulteriore profilo da esaminare attiene all'ammissibilità della richiesta in considerazione della sua attinenza ad una fattispecie concreta.

Com'è noto, l'attuazione dell'art. 7, c. 8, l. n. 131 del 5 giugno 2003 è stata finora sottoposta ai diversi presupposti di ammissibilità, frutto di stratificazione pretoria: la richiesta di parere deve avere ad oggetto l'interpretazione generale della normativa in materia contabile e finanziaria; deve riguardare fattispecie di rilevanza generale, caratterizzate da astrattezza e non riferibili a casi concreti; non deve contenere riferimenti a scelte discrezionali di natura politica; non deve avere

una connessione diretta e immediata con provvedimenti di gestione già adottati o da adottare, né con giudizi contabili, amministrativi, civili o penali in corso.

L'art. 2 della l. n. 1/2026 interviene su tale profilo: la norma, infatti, attribuisce alla Corte dei conti il potere di rendere pareri in materia di contabilità pubblica "*anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*".

Secondo una prima tesi, la proposizione relativa alle "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc*" avrebbe valore meramente esplicativo. In questa prospettiva, la locuzione "*anche*" non introdurrebbe un diverso ambito di applicazione della funzione consultiva ma si limiterebbe a evidenziare l'ambito generale nel quale la funzione consultiva disciplinata dalla l. n. 1/2026 può esplicarsi, pur all'interno della predetta cornice rappresentata dalla materia della contabilità pubblica. Muovendo da tale premessa, le clausole successive – concernenti il valore complessivo dell'operazione non inferiore a un milione di euro, l'estraneità al controllo preventivo di legittimità e l'assenza di un invito a dedurre – dovrebbero essere interpretate come condizioni generali di ammissibilità del parere, destinate ad operare trasversalmente rispetto a tutte le materie in cui la funzione consultiva prevista dall'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026 viene ad esplicarsi (in tal senso, si vedano le delibere della Sez. contr. Veneto, n. 42/2026/Par/Pnrr – e della Sez. contr. Sicilia, n. 12/2026/Par). A sostegno di questa lettura si richiama, anzitutto, la collocazione sintattica delle clausole limitative, separate dal riferimento al Pnrr solo da una virgola e non introdotte da formule di rinvio esplicito, nonché l'esigenza di assicurare una netta delimitazione degli spazi del parere, al fine di evitare interferenze con altri strumenti di controllo e con la funzione requirente.

Tale impostazione, peraltro, non appare condivisibile sia perché snatura la funzione logica dell'avverbio "*anche*" (avente un significato di inclusione o uguaglianza, traducibile con le parole "*pure*", "*inoltre*" o "*persino*" e idonea, talvolta, ad assumere valore di congiunzione), sia perché finisce con l'attribuire ad una disposizione specifica una valenza generale, idonea ad incidere sull'intera funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, introducendo una soglia economica minima e una serie di preclusioni procedimentali universalmente valide, senza tuttavia esplicitare tale scelta in termini inequivoci né accompagnarla con una ridefinizione organica dell'istituto.

Una seconda tesi interpretativa, costituente una sorta di interpretazione subordinata o limitativa della precedente, considera invece solo l'inciso "*anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (*Pnrr*) *e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr* (*Pnc*)*, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro*" come una specificazione della funzione consultiva generale in materia di contabilità pubblica, e considera le clausole successive, introdotte dal "*purché*" (concernenti l'estraneità al controllo preventivo di legittimità e l'assenza di un invito a dedurre) quali condizioni generali di ammissibilità di ogni parere, destinate, dunque, a operare trasversalmente rispetto a tutte le materie di contabilità pubblica, indipendentemente dal collegamento con il Pnrr o il Pnc.

Anche tale tesi si presta alle medesime obiezioni sopra ricordate in quanto finisce con l'attribuire a disposizioni dettate per ipotesi specifiche valenza di clausola generale.

Inoltre, osta a tale interpretazione il periodo successivo, laddove si chiarisce che tale controllo è escluso per le questioni "*estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*". Per evidenti ragioni di concordanza nel numero e nel genere, la parole "*estranee*" non può che riferirsi a "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*", trascinando con sé, in un unico inciso, l'intera materia delle questioni giuridiche relative a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro (purché estranee all'esercizio della funzione requirente o di controllo) e prevedendo, nel resto, una funzione consultiva di amplissima portata, genericamente riferita alla "*materia di contabilità pubblica*".

Da tale ultima osservazione, deriva una terza tesi, di segno opposto rispetto alle prime due, che valorizza proprio la locuzione "*anche*" come indice di una funzione additiva, volta a individuare, all'interno della materia della contabilità pubblica, un ambito specifico e qualificato – quello delle fattispecie connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc – per il quale il legislatore prevede un regime giuridico profondamente differenziato (in tal senso, si vedano le deliberazioni della Sez. contr. l'Emilia-Romagna nn. 14, 15 e 16/2026/Par). Tale ricostruzione si giova, come già evidenziato, anche del criterio di interpretazione letterale (art. 12, disp. prel. c.c.) conseguente alla concordanza, nel numero e nel genere, delle parole presenti nella proposizione introdotta dall'avverbio "*anche*" ("*fattispecie concrete connesse* […] *purché estranee*"), diverse – nel numero e nel genere – dall'oggetto del primo periodo ("*pareri in materia di contabilità pubblica*").

Secondo tale ricostruzione, la soglia di valore, l'estraneità al controllo preventivo e l'assenza di un invito a dedurre non costituiscono, dunque, condizioni generali di ammissibilità del parere in materia di contabilità pubblica, bensì condizioni speciali di ammissibilità riferite esclusivamente alle fattispecie connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc, giustificate dalla

particolare rilevanza della materia dal punto di vista amministrativo e finanziario che caratterizza tali interventi, nonché dalla necessità di evitare sovrapposizioni funzionali in tale specifico contesto.

Questa lettura – cui questa sezione intende aderire – consente, quindi, di mantenere una distinzione netta tra il *genus* dei pareri in materia di contabilità pubblica e la *species* delle fattispecie connesse all'attuazione del Pnrr, per le quali il legislatore – seppur nell'ambito di una funzione consultiva generale nella materia della contabilità pubblica ("*anche*") – prevede una disciplina specifica.

Per quanto attiene ai pareri in materia di contabilità pubblica, la norma conferma (estendendola anche alle amministrazioni statali) la preesistente espressione ("*materia di contabilità pubblica*") utilizzata per determinare l'ambito di esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti, come introdotta nell'ordinamento dall'art. 7, c. 8, l. 6 giugno 2003, n. 131. Nell'interpretazione di tale disposizione, le sezioni regionali di controllo hanno affermato che il limite della funzione consultiva esclude qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'ente che la svolge; ciò impone che i quesiti posti presentino i caratteri della generalità e dell'astrattezza, in quanto volti ad ottenere chiarimenti interpretativi in ordine a disposizioni normative riguardanti l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti richiedenti il parere; esclude, altresì, che la funzione consultiva possa interferire in concreto con le competenze di altri organi giurisdizionali, ovvero con altre competenze della stessa Corte dei conti (per tutte, si vedano, *ex plurimis*, le seguenti deliberazioni della Sez. autonomie: n. 17/2020/Qmig; 19 febbraio 2014, n. 3/Qmig e n. 24/2019/Qmig).

In senso analogo, soccorrono le numerose deliberazioni assunte dal Consiglio di Stato nel rendere i pareri previsti dal r.d. 26 giugno 1924, n. 1054: nell'escludere recisamente che "*l'Istituto* [*possa*] *sostituirsi all'amministrazione nel dovere di quest'ultima di provvedere*", il Consiglio di Stato afferma il principio secondo il quale esso «*fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicarsi*» (*ex multis,* Cons. Stato, Sez. II, 9 marzo 2011, n. 1589; 20 settembre 2017, n. 2065).

Come si è detto, accanto alla competenza generale a rendere "*pareri in materia di contabilità pubblica*", su questioni generali ed astratte, l'art. 2 della l. n. 1/2026 prevede un'ulteriore funzione consultiva (introdotta dall'avverbio "*anche*") in riferimento a "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (*Pnrr*) *e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr* (*Pnc*)", subordinandola ad una triplice condizione: il superamento della soglia di valore complessivo espressamente statuita ("*non inferiore a un milione di euro*"); l'estraneità delle questioni poste "*ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità*" *nonché* "*a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*".

4. Da quanto finora esposto, emerge che il quesito in oggetto appare inammissibile per un doppio ordine di motivi.

In primo luogo, deve rilevarsene l'inammissibilità soggettiva. Infatti, non essendo il richiedente un soggetto esponenziale dell'amministrazione di appartenenza, la richiesta di parere avrebbe dovuto essere trasmessa a questa sezione dal competente Ministro dei trasporti e delle infrastrutture.

In secondo luogo, il quesito attiene ad una fattispecie concreta. Per le ragioni sopra esposte, la possibilità di richiedere pareri su fattispecie concrete è subordinata alla sussistenza di un duplice ordine di condizioni: in senso positivo, occorre che la questione abbia attinenza con l'attuazione del Pnrr o del Pnc ed abbia un valore non inferiore al milione di euro; in senso negativo, occorre che la fattispecie sia estranea rispetto sia agli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità sia ai fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

Nel caso di specie, il richiedente non ha in alcun modo né affermato né provato sia la connessione della questione con l'attuazione di un intervento finanziato dal Pnrr o dal Pnc sia il valore della questione in misura superiore al milione di euro. Pur non volendo trasportare in questa sede il principio processualcivilistico dell'onere della prova (art. 2697 c.c.), è indubbio che – sia per la ristrettezza dei termini per la resa del parere, indicati dalla l. n. 1/2026 come perentori, sia per la carenza di disposizioni sui poteri istruttori in capo alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione consultiva – il soggetto che richiede il parere abbia l'onere di fornire alla Sezione tutti gli elementi non solo utili alla migliore comprensione della questione ma, prim'ancora, indispensabili a valutarne l'ammissibilità.

La mancata produzione di elementi utili a provare sia la connessione della fattispecie con l'attuazione del Pnrr o del Pnc sia il superamento della soglia di valore di un milione di euro, comporta l'inammissibilità oggettiva della richiesta.

L'accertamento di tale ulteriore causa di inammissibilità rende ultronea ogni altra verifica circa la sussistenza o meno delle altre condizioni di ammissibilità (in particolare, l'estraneità della questione rispetto sia agli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità sia ai fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre).

5. Per le ragioni che precedono la sezione ritiene inammissibile la richiesta di parere formulata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti-Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna-Sede centrale di Roma, in data 27 febbraio 2026 ed avente ad oggetto "*Ipotesi adattamento infrastrutturale del plesso scola-*

stico Comunale ubicato in via Antonio Rosmini, per la conversione in nuova sede del comando. Stazione Carabinieri di Monte Compatri (*RM*)".

P.q.m., il collegio dichiara inammissibile la richiesta di parere come in atti proposta.

* * *

Sezione centrale controllo gestione

39 – Sezione centrale controllo gestione; deliberazione 5 marzo 2026; Pres. Valente, Rel. Cosa; Ministero della cultura e altri.

Amministrazione dello Stato e pubblica in genere – Intervento in materia di "Sicurezza sismica nei luoghi di culto" – Stato di attuazione al 31 dicembre 2025 – Rapporto al Parlamento.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, cc. 4 e 6; d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure, art. 7, c. 7; d.l. 19 febbraio 2026, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 20 aprile 2026, n. 50, ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e in materia di politiche di coesione, art. 1.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la deliberazione in commento, ha approvato le risultanze delle verifiche, ex *art. 7, c. 7, d.l. n. 77/2021, condotte in ordine allo stato di attuazione dell'intervento ricompreso nel Pnrr e identificato come* "*Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio del Fondo edifici di culto e siti di ricovero per le opere d'arte* (Recovery Art)" (*M1C3 I 2.4*)*. L'intervento risulta inserito nella Missione 1* "*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*" *Componente C3* "*turismo e la cultura 4.0*". *Esso* (*2.4*) *persegue come obiettivi: la realizzazione di una vasta azione preliminare di rilevazione e valutazione del patrimonio culturale, necessitante di protezione e recupero; la riduzione significativa del rischio sismico del patrimonio culturale e specificamente nei luoghi di culto; la restituzione alle popolazioni di monumenti particolarmente rappresentativi dell'identità locale; l'innesco di processi di rilancio dell'economia; la creazione di una piattaforma per garantire la sicurezza dei siti e dei luoghi culturali italiani, attraverso l'istituzione di un Centro funzionale nazionale; la creazione di depositi e rifugi speciali per gestire le emergenze causate da calamità naturali L'investimento è stato rimodulato a seguito della Cid del 27 novembre 2025 con un nuovo Target europeo, procrastinato al 31 agosto 2026, per la realizzazione di 700 interventi, con notifica della conclusione lavori, a fronte dei 300 interventi del precedente Target, con* timeline *al 31 dicembre 2025 e per i quali occorreva il certificato di collaudo o di regolare esecuzione.*

Le risultanze dell'avanzamento procedurale e finanziario tratte dal sistema ReGis (*interrogazione del 14 gennaio 2026*) *dimostrano una situazione complessivamente non coincidente con i dati forniti dalle amministrazioni interessate.*

L'analisi condotta ha evidenziato criticità relative all'aggiornamento del sistema Regis, con le difficoltà rappresentate dalla competente Direzione generale del Ministero dell'interno-Fec, a proposito della gestione del flusso dei dati inseriti dalle stazioni appaltanti delegate e del popolamento della Sezione "*Titolari effettivi*" *dell'anagrafica dei singoli progetti nel sistema.*

Non certo elevati risultano i numeri riguardanti i trasferimenti erogati a titolo di anticipazione che, per la linea 1, sono riferiti a 248 interventi, successivamente alla luce delle controdeduzioni finali aggiornati a 337. La situazione delle anticipazioni per la linea di azione 2 appare migliore, in quanto risultano 292 gli interventi che ne hanno beneficiato, a fronte dei 293 ammessi a finanziamento. Per quanto riguarda i trasferimenti effettuati a titolo di saldo essi si fermano ad una percentuale molto bassa (*a fronte delle 14 richieste pervenute alla data del 4 febbraio 2026, solo 2 sono state pagate e 5 autorizzate, mentre le restanti si trovano in fase di lavorazione*)*. Infine, un buon numero di interventi è ancora fermo allo stadio di progettazione in corso.*

La criticità gestionale legata alla non completa implementazione del sistema ReGis, oltre a suscitare forti perplessità in merito alle tempistiche della soluzione, adottata solo ad aprile 2025, con l'Accordo sottoscritto fra l'Unità di Missione del Mic e la citata Dc Fec, a ridosso (*otto mesi prima*) *dell'originaria* timeline *del 31 dicembre 2025, rende necessaria, come sottolineato dalla Sezione, un'azione coordinata fra le diverse strutture deputate alla realizzazione dell'intervento in esame, con particolare riguardo a quelle aventi competenze finanziario-contabili, al fine di provvedere alla correzione delle irregolarità attualmente presenti nel sistema ReGis e consentire un'adeguata rendicontazione dell'intero intervento anche in considerazione di quanto disposto di recente dal d.l. n. 19/2026*.

5. *Conclusioni e raccomandazioni*

Sommario: 5.1. *Considerazioni conclusive dell'istruttoria.* – 5.2. *Controdeduzioni delle amministrazioni interessate.* – 5.3. *Raccomandazioni finali.*

5.1. *Considerazioni conclusive dell'istruttoria*

Il presente rapporto ha ad oggetto gli esiti dell'attività di controllo svolta, ai sensi dell'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, in merito allo stato di attuazione, aggiornato al secondo semestre 2025, dell'intervento ricompreso nel Piano nazionale di ripresa e resilienza

e identificato come "Sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo edifici di culto e siti di ricovero per le opere d'arte (*Recovery Art*)" (M1C3I2.4), incluso nell'ambito del programma 2025 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, approvato con deliberazione n. 40 del 4 marzo 2025.

L'intervento in esame risulta ricompreso nella Missione 1 del Pnrr "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" Componente C3 che riguarda il turismo e la cultura 4.0. Esso persegue diversi obiettivi, fra cui: a) la realizzazione di una vasta azione preliminare di rilevazione e valutazione del patrimonio culturale necessitante di protezione e recupero; b) la riduzione significativa del rischio sismico del patrimonio culturale e specificamente nei luoghi di culto; c) la restituzione alle popolazioni di monumenti particolarmente rappresentativi dell'identità locale; d) l'innesco di processi di rilancio dell'economia; e) la creazione di una Piattaforma finalizzata a garantire la sicurezza dei siti e dei luoghi culturali italiani, attraverso l'istituzione di un Centro funzionale nazionale (*CeFuRisc*); f) la creazione di depositi e rifugi speciali per gestire le emergenze causate da calamità naturali o antropiche.

L'analisi condotta ha preso le mosse dalle misure consequenziali alla deliberazione della Sezione 18 luglio 2025, n. 52, adottate dalle amministrazioni interessate, ovvero il Ministero della cultura, titolare dell'intervento, e il Ministero dell'interno, in particolare la Direzione centrale per la gestione del Fondo edifici di culto (Fec), comunicate dalle stesse nonché dalle informazioni raccolte direttamente dai siti istituzionali e dal sistema ReGis ed è stata, successivamente, implementata con l'ordinaria fase istruttoria, che si è avvalsa, come di consueto, anche di momenti di contatto diretto, sotto forma di audizioni, nonché dello scambio via *pec* di note scritte ed *e-mail*.

La disamina del quadro informativo ha confermato che l'intervento appare, tuttora, articolato in quattro linee di azione che, tuttavia, alla luce delle rimodulazioni introdotte in forza della Cid del 27 novembre 2025, risultano così definite: Linea 1-Realizzazione di interventi di adeguamento sismico dei luoghi di culto, torri e campanili; Linea 2-Realizzazione di interventi di restauro del patrimonio del Fondo edifici di culto (*Fec*)*;* Linea 3-Realizzazione di una Piattaforma per garantire la sicurezza dei siti e dei luoghi culturali italiani, attraverso l'istituzione di un Centro funzionale nazionale (*CeFuRisc*)*,* in grado di ridurre e mitigare i rischi associati ad eventi di origine antropica e/o naturale; Linea 4-Creazione di siti per il ricovero di opere d'arte, attraverso la realizzazione almeno tre (originariamente erano 5) depositi e rifugi speciali, per gestire al meglio le emergenze causate da calamità naturali-(*Recovery art*).

L'organizzazione della *governance* per l'attuazione dell'intervento, alla luce delle novità introdotte a seguito dell'entrata in vigore del decreto 16 settembre 2025, n. 2052 del Capo dipartimento per l'amministrazione generale del Ministero della cultura, risulta ancora piuttosto complessa, anche in ragione dell'articolata distribuzione di competenze istituzionali che ha evidenziato, nel tempo, alcuni elementi di criticità.

L'amministrazione titolare dell'investimento in esame è il Ministero della cultura e le novità di carattere organizzativo hanno interessato le sue strutture, in capo alle quali risultano intestate le funzioni e i compiti per l'attuazione dell'intervento. Nella seconda metà dell'anno 2025, infatti, si è verificato il passaggio di competenze fra la Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale e il Dipartimento per la tutela del patrimonio culturale, ove i Servizi III e II risultano attualmente competenti per la realizzazione, rispettivamente, delle Linee di azione 1 e 3. L'attuazione della linea di azione 4, precedentemente affidata al Servizio VIII del segretariato generale, risulta allo stato in capo al Servizio I della Unità di missione per l'attuazione del Pnrr. Per quanto riguarda la Linea di azione 2, invece, le funzioni e i compiti sono rimasti confermati in capo alla Direzione centrale del Fec del Ministero dell'interno come struttura delegata-soggetto attuatore. Analogamente confermate risultano anche le competenze in capo all'Unità di missione per l'attuazione del Pnrr, in qualità di Ufficio dirigenziale di livello generale straordinario (operante fino al 31 dicembre 2026) all'interno del Dipartimento per l'amministrazione generale, ove l'Ufficio dirigenziale di livello non generale, al quale risultano attribuite le competenze è ora individuato nel Servizio I.

Tutto ciò premesso, occorre precisare che per l'attuazione della Linea di azione 1, la struttura competente, individuata originariamente dal d.sg. n. 455/2022 nella Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale del Mic, attualmente, è Il Servizio III del Dipartimento per la tutela del patrimonio culturale, mentre la Direzione centrale degli affari dei culti e per l'amministrazione del Fec del Ministero dell'interno risulta confermata quale Soggetto attuatore delegato dall'anzidetto Dipartimento.

Tuttavia, tale modalità organizzativa non è risultata scevra da difficoltà applicative, in quanto, stando alle precisazioni fatte dal Ministero della cultura, in merito alla qualificazione della natura della Direzione centrale Fec, nell'ambito dell'attuazione dell'intervento in esame, essa sarebbe equiparabile a quella delle Diocesi e perciò individuabile, a tutti gli effetti, come soggetto attuatore esterno non delegato. I soggetti attuatori esterni al Mic, come sottolineato dalla stessa amministrazione, in ragione della natura straordinaria del Piano, sono stati identificati *ex* art. 9, c. 1, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, nelle diocesi, in quanto enti proprietari dei beni, oltre che tecnicamente più strutturate delle parrocchie per lo svolgimento di tali funzioni. Con questi enti sono stati stipulati, come meglio precisato nella relazione, appositi disciplinari di obblighi, ai sensi del citato art. 9, c. 1, d.l. n. 77/2021 (come modificato dall'art. 36, c. 1, d.l. 30 aprile 2022, n. 36). Oltre alle diocesi ed agli enti ecclesiastici sopra nominati, sono stati individuati, come soggetti attuatori esterni, anche altri enti pubblici (comuni, segretariati regionali e le soprintendenze territoriali del Mic,

l'Agenzia del demanio) con i quali sono stati sottoscritti analoghi accordi.

Stando, invece, alle precisazioni del Ministero dell'interno, la Direzione centrale degli affari dei culti e per l'amministrazione del Fec è struttura delegata al coordinamento degli interventi sul patrimonio Fec e per la Linea di azione 1 è Soggetto attuatore delegato, mentre per la Linea di azione 2 relativa agli interventi per gli edifici di culto Fec il Soggetto attuatore è stato individuato nel Ministero dell'interno-Direzione centrale degli affari dei culti e per l'amministrazione del Fondo edifici di culto (Fec) che è anche Struttura delegata.

La suddetta Direzione centrale, non potendo affidare alle diocesi il ruolo di stazione appaltante, in ragione della specifica disciplina vigente in materia di Fondo per gli edifici di culto (art. 58 l. n. 222/1985), si è avvalsa, su base convenzionale (fino al 31 dicembre 2024), di Invitalia, quale centrale di committenza, e ha individuato, in un successivo momento, i soggetti attuatori in fase esecutiva, nelle Soprintendenze (uffici periferici del Mic), nei provveditorati alle opere pubbliche (uffici periferici del Mit), nella Regione Siciliana e negli enti locali. Su questo specifico aspetto, la stessa amministrazione ha sottolineato le difficoltà incontrate nello svolgimento delle attività di gestione dell'intervento nel ruolo di soggetto attuatore delegato da un Dipartimento del Mic per la linea di azione 1, necessitato a delegare, a sua volta, ad altre stazioni appaltanti la fase esecutiva dei progetti finanziati.

Come ricostruito nell'analisi dello stato di attuazione dell'intervento in esame, i rapporti fra il Ministero della cultura e la Dc Fec del Ministero dell'interno, per quanto riguarda l'attuazione della Linea di azione 2, sono stati definiti con uno specifico Accordo del 2 aprile 2025. La motivazione che ha supportato l'adozione di tale Accordo è da rinvenirsi nella necessità di accelerare il trasferimento delle risorse, attraverso il ricorso ad una contabilità speciale dedicata (n. 6285), al posto delle procedure di contabilità ordinaria, utilizzate fino a quel momento da parte della Dc Fec. Procedure quelle incompatibili con le tempistiche di pagamento nei confronti degli operatori economici, necessarie al rispetto dei termini prescritti dal Pnrr, oltre che con la stessa contabilità ReGis, che ha qualificato tali operazioni con la dicitura "extra sistema".

Nel già menzionato Accordo risultano, fra l'altro, precisati gli obblighi delle parti contraenti. In particolare, per quanto riguarda la procedura di erogazione dei finanziamenti, l'Accordo puntualizza sia i passaggi procedurali, propedeutici al trasferimento di risorse, sia quelli successivi di verifica. Le modalità di erogazione vedono impegnata la Dc Fec del Ministero dell'interno, che riceve le richieste di pagamento dai soggetti attuatori esterni e ne verifica la correttezza, provvedendo, per ciascun Cup, al caricamento su ReGis delle richieste di trasferimento delle risorse, a titolo di anticipazione, di pagamento intermedio o di saldo. L'Unità di missione del Mic, a sua volta, verificate le richieste, attraverso l'apposita sezione "richieste di trasferimento" presente sul sistema ReGis, le approva con la conseguente adozione delle disposizioni di pagamento, del vero e proprio titolo di spesa, sotto forma di Opf, con il successivo inserimento delle quietanze in ReGis. Su questo specifico aspetto, le risultanze dell'istruttoria condotta hanno evidenziato ulteriori criticità, relative all'aggiornamento del sistema ReGis, a causa delle difficoltà rappresentate dalla Dc Fec nella gestione del flusso dei dati inseriti dalle stazioni appaltanti delegate e del popolamento della Sezione "Titolari effettivi" dell'anagrafica dei singoli progetti nel sistema ReGis.

Per quanto riguarda la Linea di azione 3, relativa alla realizzazione della Piattaforma *CeFuRisc*, il Soggetto attuatore è stato individuato, in forza del d.m. 15 novembre 2023, n. 1268, nella Direzione generale sicurezza del patrimonio culturale del Mic, che è anche la struttura delegata al processo di coordinamento dell'investimento in esame, ma, a seguito delle modifiche introdotte nel corso del 2025, la titolarità del ruolo di soggetto attuatore è stata ora attribuita al Dipartimento per la tutela del patrimonio Serv. II del Mic.

Infine, i Soggetti attuatori della Linea di azione 4, individuati originariamente dal d.m. 17 gennaio 2023, n. 26 (Compendio ex Casermette di Torre del Parco a Camerino in provincia di Macerata, la ex Caserma 8° Cerimant sita in Roma-Tor Sapienza, la ex Caserma Montezemolo di Palmanova (UD), il Deposito sicurezza di beni mobili per eventi emergenziali e connessi laboratori di restauro – zona Paip Matera, Museo nazionale di Matera, la Caserma Gamerra sita in Venaria Reale) attualmente risultano ridotti a tre, poiché per due di essi le operazioni sono state sospese, per impossibilità di rispetto dei termini di realizzazione. A tale riguardo, deve essere ricordato, altresì, il Servizio VIII del Segretariato generale – poi ex Segretariato generale ed attualmente, in forza della riorganizzazione intervenuta nel 2025, Servizio I dell'Unità di missione per l'attuazione del Pnrr. Ancora a proposito dell'attuazione della Linea 4, come già precisato in sede di deliberazione n. 52/2025, la società Sogin, in un momento successivo agli accordi convenzionali intervenuti con il Mic, ha dichiarato l'impossibilità di conseguire gli obiettivi nei tempi e nei modi indicati, sottraendosi così agli impegni già assunti.

Qualcosa di simile è accaduto, sebbene in questo caso il riferimento sia alla linea di azione 1, anche per il Comune di Bologna, individuato, con decreto 20 novembre 2023, n. 378, quale soggetto attuatore per il finanziamento di 5 milioni di euro destinati agli interventi urgenti di messa in sicurezza, consolidamento e restauro della Torre dei Garisenda, che, in un secondo momento, ha rinunciato al finanziamento, per il quale non sono stati, tuttavia, erogati trasferimenti, neanche a titolo di anticipazione, con conseguente necessità di individuazione di altri interventi (10), in sostituzione di quello annullato.

Inoltre, deve rammentarsi che per l'investimento in esame sono stati fissati inizialmente 1 *milestone* e 1 *target* di rilevanza europea:

M1C3-15 consistente nell'entrata in vigore del decreto Mic per l'assegnazione delle risorse per la sicurezza sismica nei luoghi di culto e il restauro del patrimonio culturale del Fec con *Timeline* 30 giugno 2022 da considerarsi conseguita;

M1C3-19 consistente nell'ultimazione, con certificazione di regolare esecuzione rilasciata, dei 300 interventi per la sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fec e siti di ricovero per le opere d'arte (*Recovery Art*) con *Timeline* T4/2025 (31 dicembre 2025) da considerarsi in corso di realizzazione.

Oltre a quanto sopra descritto, era previsto un Target nazionale, consistente nel completamento, entro il 30 giugno 2026, di ulteriori 200 interventi per la sicurezza sismica nei luoghi di culto, restauro del patrimonio culturale del Fondo edifici di culto (Fec) e siti di ricovero per le opere d'arte.

La rimodulazione, intervenuta con la Cid del 27 novembre 2025, ha comportato una modifica del Target europeo M1C3-19, che, attualmente, consiste in 700 interventi, di cui almeno tre depositi per le opere d'arte, da concludersi, alla stregua del certificato di ultimazione dei lavori e non più del certificato di regolare esecuzione o collaudo, entro la *Timeline* T2 2026, che attualmente coincide con il 31 agosto 2026.

Già in sede di deliberazione n. 52/2025/G, la situazione di avanzamento procedurale e finanziario delle quattro linee di azione per il conseguimento dell'allora previsto Target al 31 dicembre 2025 appariva non particolarmente soddisfacente, sebbene fosse ancora disponibile un lasso di tempo (da luglio a dicembre 2025), teoricamente sufficiente al conseguimento degli obiettivi del Pnrr (la stessa amministrazione parlava di "potenziale conseguibilità, anche in considerazione dei cronoprogrammi contrattuali e di quanto relazionato dai Soggetti attuatori nelle riunioni di monitoraggio"). Tuttavia, a quella data, a fronte dei 735 progetti ammessi a finanziamento solo una piccola parte di interventi risultava su ReGis conclusa (34).

L'anzidetta rimodulazione (Cid 27 novembre 2025), teoricamente potrebbe consentire all'amministrazione titolare dell'intervento di considerare potenzialmente traguardabile il Target finale dell'intervento, che è stato posticipato e si colloca ora al 31 agosto 2026 (data oltre la quale la Commissione non accetterà documentazione integrativa per la dimostrazione del conseguimento degli obiettivi), anche in considerazione dell'avvenuta modifica del criterio di valutazione della chiusura dei singoli progetti finanziati, che non consiste più, come accennato sopra, nella notifica del collaudo o della dichiarazione di regolare esecuzione delle opere realizzate, bensì corrisponde alla trasmissione della dichiarazione di chiusura dei lavori. Pur tenendo nella dovuta considerazione quanto sopra rammentato, occorre, tuttavia, sottolineare che allo stato dell'analisi, riportato nel presente referto, i dati forniti dalla stessa amministrazione evidenziano uno scarto importante fra i progetti considerati conclusi, pari a 172, da ultimo aggiornati a 157 (sono 35 per il sistema ReGis), sebbene non ancora saldati, e quelli finanziati, che ammontano a 750 (453+297) da ultimo aggiornati a 756 e rappresentano ora la base di riferimento per il conseguimento del *Target* entro il 31 agosto 2026.

L'analisi condotta ha evidenziato lo stato di avanzamento procedurale e finanziario delle anzidette 4 linee di azione, anche alla luce delle risultanze tratte dal sistema ReGis (interrogazione del 14 gennaio 2026), che mostrano una situazione di avanzamento complessivamente non del tutto coincidente con quella derivante dai dati forniti dall'amministrazione in sede istruttoria. Innanzitutto, i dati rilevabili dal sistema ReGis mostrano un numero complessivo di progetti ammessi a finanziamento, pari a 727, che non corrisponde con quella risultante dalla somma degli interventi comunicati in sede istruttoria per la linea di azione 1, allo stato (a seguito della comunicazione degli ultimi provvedimenti adottati dall'amministrazione fino al 15 gennaio 2026), pari a 453 ai quali devono aggiungersi quelli della linea di azione 2, pari a 297, ovvero 750 da ultimo aggiornati a 756. Non corrisponde neppure la situazione dei progetti conclusi. Infatti, dalla visura del sistema ReGis, alla stessa data, la percentuale di progetti conclusi è pari a circa il 5 per cento del totale dei finanziamenti e in termini assoluti a 35 investimenti (uno in più rispetto ai dati del giugno 2025), ricollegabili in generale all'intervento M1C3I2.4, senza distinzione fra le diverse linee di azione in cui lo stesso risulta articolato. Alla luce delle risultanze dell'istruttoria condotta nei confronti dell'amministrazione (da ultimo anche l'audizione del 25 febbraio 2026), invece, come accennato in precedenza, i lavori conclusi per la linea di azione 1 sarebbero pari a 88 (da ultimo aggiornati a 92), ai quali devono aggiungersi gli 84 della linea di azione 2 (da ultimo aggiornati a 65), per un totale di 172 progetti (da ultimo aggiornati a 157).

Non certo elevati risultano, altresì, i numeri riguardanti i trasferimenti erogati a titolo di anticipazione che, per la linea 1, sono riferiti a 248 interventi (da ultimo aggiornati a 337). Le regioni che al momento dell'osservazione hanno ricevuto il valore più elevato di anticipazioni sono state la Calabria, con 15,3 milioni di euro, a fronte di 37 interventi finanziati a titolo di anticipazione e la Campania con 8,9 milioni di euro, a fronte di 43 progetti con anticipazioni.

La situazione delle anticipazioni per la linea di azione 2 appare migliore, in quanto tutti i 297 interventi finanziati ne hanno beneficiato.

Per quanto riguarda i trasferimenti effettuati a titolo di saldo, essi si attestano ad una percentuale molto bassa (a fronte delle 14 richieste pervenute alla data del 4 febbraio 2026, solo 2 sono state pagate e 5 autorizzate, mentre le restanti si trovano in fase di lavorazione). Infine, un buon numero di interventi è ancora fermo allo stadio di progettazione in corso.

Per quanto attiene, altresì, alla Linea di azione 3, la cui centralità appare evidente dalla collocazione stessa dell'intervento in esame all'interno della Missione 1, la struttura attualmente competente e cioè il Diparti-

mento per la tutela del patrimonio culturale, in qualità di Struttura delegata al processo di coordinamento dell'investimento, nonché soggetto attuatore, è ancora impegnata nelle interlocuzioni con gli enti titolari dei dati necessari ad alimentare la Piattaforma, fra cui l'Ingv, l'Aeronautica militare e le Università, ed in contatto con il Polo strategico nazionale Psn per la migrazione dei dati e degli applicativi del Mic e lo stato di avanzamento procedurale e finanziario non avrebbe fatto registrare particolari progressi rispetto a quanto riferito nella deliberazione n. 52/2025/G.

Infine, per la linea di azione 4 occorre sottolineare, come reso noto dalla stessa Amministrazione titolare dell'intervento, che l'avanzamento dello stato di attuazione dei tre progetti sui cinque originariamente finanziati con 140 milioni di euro, attualmente costituenti il target, come rimodulato in sede Cid 27 novembre 2025, ha fatto registrare uno stop delle attività anche dei due più avanzati e relativi ai depositi di Matera e Venaria Reale. Ciò a causa dei cronoprogrammi presentati dai soggetti attuatori, i cui step procedurali andavano decisamente al di là della T*imeline* fissata al 30 giugno 2026 (ora 31 agosto), comportando un ripensamento complessivo circa la praticabilità del loro proseguimento.

Il rispetto del cronoprogramma dell'intervento M1C3I2.4 è stato assicurato, inizialmente, dall'avvenuto superamento con successo della prima milestone, fissata al 30 giugno 2022, attraverso l'adozione del decreto ministeriale di attribuzione delle risorse dell'intervento. L'originaria *Timeline* 31 dicembre 2025 è stata posticipata al 31 agosto 2026, ma il numero degli interventi è più che raddoppiato e allo stato attuale, come precisato sopra, quelli che risultano conclusi sono per il sistema ReGis in tutto 35 e cioè solo uno in più rispetto a quanto rappresentato nella citata delibera n. 52G (erano 34), mentre alla luce dei dati comunicati dall'amministrazione il numero di interventi conclusi per il momento ammonterebbe a 157.

Oltre a quanto sopra precisato, appare necessario rammentare, ancora una volta, come il Piano nazionale di ripresa e resilienza fissi obiettivi di *performance* che, nel caso di specie sono quelli declinati nella Cid approvata a luglio 2021, sui quali le rimodulazioni non sono intervenute, se non a modificare i target quantitativi e le modalità e i tempi di conseguimento degli stessi. Gli obiettivi di risultato riguardano, in particolare, la riduzione significativa del rischio sismico sul patrimonio culturale e specificatamente nei luoghi di culto, torri e campanili, essendo l'intervento in esame destinato alla realizzazione di lavori di adeguamento sismico sui predetti luoghi; lavori che comportano un livello di sicurezza superiore rispetto al miglioramento, oggetto degli interventi selezionati e finanziati. L'amministrazione della cultura sullo specifico aspetto ha chiarito più volte che i progetti, in concreto, realizzabili per gli edifici di culto sono quelli di miglioramento, poiché l'adeguamento è di difficile conseguimento, e che al proposito sarebbero intercorsi specifici accordi con la Commissione. Premesso ciò, deve sottolinearsi come anche la tipologia dei progetti finanziati appaia decisamente sbilanciata a favore dei piccoli interventi manutentivi delle chiese di proprietà o meno delle diocesi, piuttosto che a favore di progetti di adeguamento antisismico, la cui realizzazione non sarebbe stata certo attuabile con l'ammontare di risorse distribuite per la maggior parte dei progetti ammessi a finanziamento. Non è da trascurare neppure l'obiettivo relativo alla restituzione alle popolazioni locali di monumenti particolarmente rappresentativi dell'identità locale che, come nel caso della torre dei Garisenda di Bologna, è sfumato a causa di problemi organizzativi, involgenti l'impossibilità di rispetto delle tempistiche fissate dal Programma.

Altra risultanza dell'analisi, già rimarcata, ma che vale la pena ricordare, considerato che su questi aspetti la Cid di novembre 2025 non ha modificato alcunché, è quella relativa all'ambito territoriale di riferimento dei progetti finanziati, che, per quanto è dato comprendere dalla declaratoria dell'intervento, doveva riferirsi principalmente alle regioni che negli ultimi anni (25) hanno subito danni da eventi sismici (quindi in particolare le Regioni: Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria). Pur tenuto conto delle precisazioni fornite dall'amministrazione circa la necessità di evitare sovrapposizioni nei finanziamenti, di tal che la ricognizione dei progetti da finanziare non ha riguardato le zone del cratere del sisma dell'Aquila del 2009 e neppure quelle del sisma del 24 agosto 2016, già inserite in ordinanze del commissario straordinario per la ricostruzione, tuttavia, secondo la programmazione fissata originariamente, gli specifici interventi erano finalizzati alla messa in sicurezza e all'adeguamento sismico di tutti gli edifici che fossero particolarmente esposti al rischio sismico. Quest'ultimo criterio è stato utilizzato solo parzialmente ed in una prima fase, in cui i finanziamenti sono stati selezionati, in base al fatto che i luoghi interessati ricadessero nelle zone classificate 1 e 2 della scala del rischio sismico, per poi essere estesi anche ad altri territori, rientranti nelle aree classificate a minore pericolosità sismica, tenendo, comunque, conto di ulteriori criteri adottati per la classificazione nella Carta del rischio e legati alla rappresentatività dell'opera da finanziare per la comunità e il territorio di riferimento ed all'alto valore culturale dei beni oggetto di finanziamento.

Restano ancora da realizzare gli altri obiettivi perseguiti dall'intervento M1C3I2.4 ed in particolare quello della realizzazione di una vasta indagine da sviluppare nei territori con l'attuazione di sistemi informativi di supporto e gestione, nonché quello consistente nei processi di rilancio dell'economia anche locale, grazie al supporto alle popolazioni giovanili disoccupate, fornito da operatori del settore altamente specializzati, che, a causa delle problematiche incontrate nell'attuazione della Linea 4, rischia di non essere conseguito.

I tempi a disposizione per il conseguimento del *Target* finale sono davvero contenuti e non consentono di lasciare spazio a criticità di natura organizzativa, come quelle ancora oggi rappresentate dalle ammini-

strazioni interessate, che hanno, con grande impegno, considerata anche la compresenza di altre misure del Pnrr da attuare, cercato di portare avanti un programma comune ma con una *governance* complessa e articolata, basata su una rigida suddivisione di funzioni e compiti, alla quale si è accompagnata una altrettanto complessa articolazione funzionale del processo di attuazione dell'intervento in parola, con le conseguenti criticità, illustrate nel presente rapporto.

Costituisce una criticità importante anche la questione legata alla mancata coincidenza fra le erogazioni, a titolo di anticipazioni effettuate, e quelle risultanti a sistema ReGis, in quanto, come riferito, in sede di controdeduzioni finali, una gran parte di quelle relative alla Linea di azione 2 è stata accreditata non per il tramite ReGis ma direttamente dal Mic. Come precisato ulteriormente dalla stessa Dc Fec, solo successivamente all'accordo del 2 aprile 2025, è stata seguita una diversa modalità di erogazione, vincolata tramite ReGis allo specifico intervento.

La circostanza gestionale sopra rappresentata, oltre a suscitare forti perplessità in merito alle tempistiche della soluzione, adottata solo ad aprile 2025, con l'Accordo sottoscritto fra l'UdM del Mic e la DC FEC del Ministeri dell'interno, a ridosso (otto mesi prima) dell'originaria *dead line* del 31 dicembre 2025, necessita di un'azione coordinata fra le diverse strutture deputate alla realizzazione dell'intervento in esame, con particolare riguardo a quelle aventi competenze finanziario-contabili, al fine di provvedere alla correzione delle irregolarità attualmente presenti nel sistema ReGis e consentire un'adeguata rendicontazione dell'intero intervento.

Ciò anche alla luce del chiaro disposto dell'art. 1 del d.l. n. 19/2026, in merito alle responsabilità dei soggetti attuatori degli interventi per il conseguimento degli obiettivi del Pnrr, che devono provvedere a comunicare mensilmente l'aggiornamento del cronoprogramma procedurale e finanziario e le relative eventuali criticità di realizzazione, in vista della possibile attivazione dei poteri sostitutivi *ex* art. 12 d.l. n. 77/2021.

Considerato lo stato dell'arte ricostruito nella presente relazione, si ritiene di voler sottolineare all'attenzione dell'amministrazione titolare dell'intervento la necessità, nei prossimi mesi, di intensificare il monitoraggio, peraltro già rinforzato, sullo stato di avanzamento dei progetti finanziati, attraverso criteri di verifica puntuale della fattibilità in concreto delle singole opere, anche tramite controlli materiali a campione, in loco, avvalendosi delle strutture presenti sul territorio. Oltre a ciò, sarà necessaria una costante sollecitazione degli adempimenti residuali da parte dei soggetti attuatori, i quali sono tenuti a riferire, nei tempi più brevi possibili, fornendo la necessaria documentazione, anche in vista della chiusura dei lavori. Sarà necessario, altresì, uno sforzo ulteriore da parte di entrambe le amministrazioni interessate, per superare le criticità rilevate non solo nella realizzazione dei singoli progetti finanziati, quanto anche nei rapporti con le società *in house*, utilizzate nei vari stadi dell'attuazione e con le diverse strutture organizzative impegnate, sia per il Mic che per l'amministrazione dell'interno.

5.2. *Controdeduzioni delle amministrazioni interessate*

In sede di controdeduzioni finali l'amministrazione della cultura ha fornito precisazioni, innanzitutto, in ordine al numero complessivo degli interventi risultanti dal sistema ReGis che non coincide con quello comunicato in sede di audizione, in quanto, come dalla stessa rappresentato, devono essere tenuti in considerazione anche gli interventi oggetto delle rimodulazioni recate da ultimo dai decreti del Capo Dipartimento per l'amministrazione generale del 28 ottobre 2025, n. 2091 e del 22 dicembre 2025, n. 2115. Il primo dei due provvedimenti ha finanziato 27 interventi, immediatamente cantierabili, mentre con il secondo il numero degli interventi della linea 1 è sceso a 255 e quello della linea 2 è incrementato a 297. Inoltre, il decreto del Capo dipartimento in data14 gennaio 2026, n. 3 ha disposto il definanziamento di 10 interventi e la riduzione di quelli finanziati a 157, in aggiunta alla rimodulazione dei relativi importi. Infine, con il successivo provvedimento del 15 gennaio 2026 è stato disposto il definanziamento definitivo dell'intervento sulla Torre Garisenda e il finanziamento di ulteriori 10 interventi, immediatamente cantierabili, in sostituzione di quello annullato. Allo stato attuale i funzionari dell'UdM sono occupati nel completamento del censimento degli interventi sul sistema ReGis per pervenire alla coerente distribuzione dei 756 interventi distribuiti fra le 4 linee di azione dell'investimento.

Per quanto riguarda l'ulteriore scostamento, segnalato nel Rapporto, fra il numero degli interventi conclusi risultante da ReGis rispetto a quello comunicato dal Ministero della cultura, quest'ultimo ha evidenziato che una quota significativa delle conclusioni dei lavori si è concentrata nella seconda metà del mese di dicembre 2025. I Soggetti attuatori sono stati formalmente sollecitati al tempestivo caricamento dei certificati di conclusione dei lavori e della documentazione correlata. Pertanto, a parere dell'amministrazione, si tratterebbe non "di ritardi sostanziali nell'esecuzione, bensì di fisiologici tempi di consolidamento documentale e caricamento a sistema".

Per quanto riguarda i trasferimenti e le anticipazioni effettuate fino ad ora l'amministrazione della cultura ha inviato un quadro generale di tutti i pagamenti effettuati a valere sui decreti di finanziamento n. 455/2022, n. 609/2024 e n. 512/2025 ed una tabella riepilogativa, dalla quale si evince che il totale degli interventi pagati al 31 dicembre 2025 è pari a 337, per un importo complessivo di 126,72 milioni di euro e che, alla data del 4 febbraio, risultano ulteriori pagamenti per 60 interventi ed un ammontare di 14,89 milioni di euro. Dunque, i pagamenti totali asseverati alla data del 4 febbraio 2026 sono, secondo quanto riportato dal Mic pari a 141,61 milioni di euro. In ordine ai saldi fino ad ora intervenuti, le controdeduzioni

finali confermano che, a fronte delle 14 richieste pervenute, solo 2 sono state pagate e le altre risultano in fase di lavorazione di cui 5 autorizzate.

Circa la potenziale conseguibilità del *Target* M1C3-19, come originariamente previsto con timeline 31 dicembre 2025, l'amministrazione ha sostenuto, con dati ulteriori, la bontà della stima, a suo tempo effettuata, in considerazione anche del periodo di Assesment gennaio -marzo 2026 da ricomprendere nel conseguimento del precedente *Target*.

Infine, per quanto attiene all'attività di monitoraggio, le controdeduzioni finali assicurano che la stessa è stata intensificata negli ultimi mesi.

L'amministrazione del Fondo edifici di culto, in sede di controdeduzioni finali, ha precisato che: "inizialmente le erogazioni a titolo di anticipazione (c.d. anticipazione iniziale dell'importo del 30 per cento del contributo assegnato) non erano espressamente collegate con gli interventi; pertanto, le relative somme sono state utilizzate, di volta in volta, per liquidare tutti gli interventi – servizi tecnici e lavori – oggetto di certificato di regolare esecuzione.

Solo successivamente, con l'attuazione dell'Accordo del 2 aprile 2025 fra il Ministero della cultura e la Dc Fec del Ministero dell'interno, è stata disciplinata la diversa modalità di erogazione, vincolata tramite ReGis allo specifico intervento. Di conseguenza, con riferimento alla bozza di rapporto, l'amministrazione ha suggerito alcune integrazioni della tavola sulle anticipazioni che riportava solo le somme erogate specificamente nell'ultimo semestre per ogni richiesta, non tenendo conto, data la fonte dei dati ReGis, di quelle precedentemente erogate. La stessa amministrazione ha fornito dati aggiornati in ordine alle anticipazioni ed ai progetti con lavori in corso, oltre a stigmatizzare le difficoltà derivanti dai malfunzionamenti del sistema ReGis e dalle complesse procedure operative, per le quali ha dichiarato di non essere in grado di assicurare una soluzione in via autonoma.

Anche in sede di audizione collegiale, tenutasi in occasione della camera di consiglio della sezione il giorno 25 febbraio 2026, il rappresentante dell'amministrazione della cultura ha ribadito le argomentazioni contro-deduttive già comunicate con nota scritta, sottolineando, altresì, il contenuto asseverativo del *Positive preliminary assessment* della Commissione europea, conseguito in data 27 settembre 2022, relativamente alla milestone M1Ce-15, aggiornando il dato relativo ai lavori conclusi che vedrebbe 92 interventi della linea 1 e 65 interventi della linea 2. Analogamente, il rappresentante dell'amministrazione del Fec ha ribadito i contenuti delle memorie inviate, concernenti le controdeduzioni finali formulate in merito alla bozza di rapporto.

5.3. *Raccomandazioni finali*

Conclusivamente e non esaustivamente rispetto alle articolate argomentazioni sviluppate nel presente rapporto, si rassegnano di seguito le sollecitazioni dirette alle amministrazioni interessate all'attuazione dell'investimento in esame, che dovranno essere tenute in adeguata considerazione nei prossimi mesi, in vista della scadenza del *Target* europeo M1C3-19, fissata al 31 agosto 2026.

In primis, l'amministrazione titolare sarà tenuta a proseguire l'azione di stimolo dei Soggetti attuatori e dei Soggetti attuatori esterni all'adempimento, nei termini stabiliti, degli ulteriori passaggi procedurali ancora non realizzati, tenendo conto, sia del numero attuale di quelli conclusi, a fronte dell'obiettivo performante, individuato dalla Cid del 27 novembre 2025, e sia delle criticità segnalate anche dalla Dc Fec a proposito dell'attuazione degli Accordi Quadro che hanno visto numerose rinunce espresse o tacite da parte delle imprese coinvolte.

Nel corso dell'attività di monitoraggio, che dovrà essere proseguita in modo costante sullo stato di avanzamento dei lavori, le amministrazioni interessate dovrebbero attrezzarsi allo scopo di poter valutare la concreta affidabilità delle previsioni di realizzazione degli adempimenti dedotti negli accordi di obblighi, così come rappresentate dagli stessi Soggetti attuatori, in occasione dei tavoli di monitoraggio e nelle relazioni. Ciò anche al fine di poter concentrare i necessari sforzi sull'attuazione dei progetti ammessi al finanziamento, che mostrino un grado di realizzabilità maggiore, fornendo agli stessi, se del caso, adeguato supporto.

Considerata la natura degli interventi finanziati, si rende opportuna una verifica a campione in loco da parte sia delle strutture centrali che di quelle presenti sul territorio (v. Soprintendenze, Provveditorati alle opere pubbliche, gli stessi enti locali, le Diocesi e Arcidiocesi), allo scopo di verificare, *de visu* nei cantieri, lo stato dell'arte dei lavori più significativi, in termini di risorse impiegate, di rilevanza per la comunità locale, e per la conservazione del patrimonio culturale.

Lo stato di attuazione asseverato richiede un'attenzione particolare alla soluzione delle questioni già individuate come criticità, al fine di superare, al più presto, le difficoltà incontrate anche per quel che riguarda i progetti definanziati, con specifico riferimento, in quest'ultimo caso, alla riutilizzazione delle relative risorse.

Appare evidente che, sebbene si debba prendere atto positivamente dell'impegno profuso dalle amministrazioni interessate per cercare di ottemperare alle raccomandazioni formulate dalla Sezione nella precedente deliberazione n. 52/2025/G, permane la necessità per le stesse di proseguire e accelerare l'azione di stimolo all'avanzamento procedurale e finanziario degli interventi agevolati. Ciò con riferimento a tutte e quattro le linee di azione e non tralasciando quelle relative alla realizzazione del Centro funzionale nazionale (*CeFuRisc*), finalizzato a garantire la sicurezza dei siti e dei luoghi culturali italiani, nonché alla creazione dei tre depositi e rifugi speciali, atti a gestire le emergenze causate dalle calamità naturali o antropiche, che rappresentano parte integrante e sostanziale degli obiettivi di *performance,* perseguiti dall'investimento in esame e

coerenti con la Missione e la specifica Componente nel cui ambito risulta collocato.

A quanto sopra deve aggiungersi l'ulteriore necessità di dedicare una cura ed un'attenzione costanti al sistema ReGis, sia per la sua implementazione, che per la correzione dei dati inseriti in modo non coerente con lo stesso sistema, ciò tenuto conto della sua centralità nelle fasi di avanzamento finanziario e procedurale degli interventi e anche alla luce del chiaro disposto dell'art. 1 del d.l. n. 19/2026.

43 – Sezione centrale controllo gestione; deliberazione 26 marzo 2026; Pres. Valente, Rel. Veccia; Ministero dell'istruzione e del merito.

Amministrazione dello Stato e pubblica in genere – "Interventi emergenziali per l'innovazione e la digitalizzazione nel sistema scolastico" – Relazione al Parlamento.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, cc. 4 e 6; l. 13 luglio 2015, n. 107, riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, art. 1; l. 30 dicembre 2018, n. 145, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (legge di bilancio 2019), art. 1, cc. 725 e 726.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la deliberazione in commento, ha approvato le risultanze dell'indagine condotta ai sensi dell'art. 3, c. 4, l. n. 20/1994 sulla gestione degli "*Interventi emergenziali per l'innovazione e la digitalizzazione nel sistema scolastico*".

Nella relazione la Sezione ha evidenziato che il Piano d'azione per l'istruzione digitale, elaborato dalla Commissione europea nel 2018, contiene una serie di azioni finalizzate al sostegno dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri in tutti i settori, attraverso lo scambio delle migliori pratiche didattiche, digitali e innovative. Come è emerso nel corso dell'indagine, gli obiettivi di informatizzazione e digitalizzazione del sistema scolastico, sollecitati dall'Unione europea sono divenuti straordinariamente urgenti a seguito dell'emergenza sanitaria.

In adesione con quanto evidenziato dalla Corte dei conti europea nel rapporto alla Commissione "*Sostegno dell'Ue alla digitalizzazione delle scuole*" *reso nel 2023, la Sezione ha sottolineato la necessità di indicatori specifici per i singoli programmi, idonei a valutare l'impatto degli obiettivi conseguiti – in termini di miglioramento dell'istruzione digitale nelle scuole – distinguendo da una parte il sostegno finanziario dell'Ue e, dall'altro, gli stanziamenti di risorse nazionali. Tutto ciò, al fine di evitare il rischio, paventato anche dall'anzidetta Corte europea, di un'applicazione meramente formale del principio dell'addizionalità, attraverso la sostituzione delle spese di bilancio nazionale ricorrenti con finanziamenti dell'Ue, piuttosto che attraverso la formazione di un valore aggiunto derivante dai finanziamenti Ue.*

L'ulteriore difficoltà evidenziata nella relazione in commento attiene all'elevato livello di autonomia, anche finanziaria, oltre che didattica e gestionale, riconosciuta alle istituzioni scolastiche nel nostro ordinamento, caratteristica che ha comportato, in alcuni casi, l'acquisizione diretta dei finanziamenti europei da parte delle scuole, sulle quali è gravato, in via esclusiva, l'onere di rendicontazione, sottratto alla verifica dell'amministrazione centrale.

2. *Considerazioni conclusive, esiti del contraddittorio e raccomandazioni*

2.1. *Considerazioni conclusive*

L'emergenza sanitaria da Sars-CoV-2 ha reso necessario procedere, in brevissimo tempo, ad una revisione delle metodologie e dei processi di insegnamento, tra cui, *in primis,* un adeguamento dell'insegnamento curricolare dalle aule fisiche a quelle virtuali.

Le restrizioni correlate al pericolo pandemico hanno, infatti, comportato la repentina esigenza di sviluppare la didattica a distanza, con la conseguente necessità di assicurare un'efficiente e completa connessione ad *internet* di tutti gli istituti scolastici e la contestuale fornitura di adeguate apparecchiature digitali per studenti ed insegnanti.

Il conseguimento di competenze e abilità digitali, unitamente alla disponibilità di specifici spazi ed apparecchiature, hanno rappresentato, pertanto, esigenze non più limitate al solo apprendimento e sviluppo nei settori dell'informatica e del digitale ma strumenti didattici imprescindibili e trasversali per i docenti, nonché plusvalori di apprendimento e crescita per i discenti, con riferimento ad ogni materia della formazione curriculare.

Nel corso dell'indagine si è avuto modo di rilevare come la spinta verso tale nuova impostazione sia stata impressa, già in epoca anteriore al Covid-19, dal quadro di riferimento dell'Unione europea, intervenuta con persistente sollecitazione ad orientare l'interesse del legislatore nazionale al raggiungimento di obiettivi di sempre maggiore consistenza nell'informatizzazione e digitalizzazione dei percorsi di apprendimento scolastici.

Il Piano d'azione per l'istruzione digitale elaborato dalla Commissione europea nel 2018 contiene una serie di azioni "*attraverso le quali la Commissione intendeva sostenere i sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri in tutti i settori dell'istruzione attraverso lo scambio delle migliori pratiche, e potenziare l'opportuno utilizzo di pratiche didattiche digitali e innovative*".

Come è emerso nel corso dell'indagine, al raggiungimento degli obiettivi di informatizzazione e digitalizzazione del sistema scolastico, già sollecitati dall'Unione europea e divenuti straordinariamente urgenti con l'emergenza sanitaria, hanno concorso di-

verse linee di attività, a partire da quelle poste in essere, già dal 2017, nell'ambito delle Azioni del Piano nazionale per la scuola digitale, alcune delle quali hanno trovato rinnovato impulso negli interventi normativi adottati nel periodo emergenziale e naturale evoluzione e continuità negli Investimenti del Pnrr, tuttora in fase di attuazione.

Parallelamente, sul versante finanziario, gli stanziamenti degli ordinari capitoli di bilancio che andavano ad alimentare le Azioni del Pnsd sono stati incrementati grazie alle risorse stanziate dal legislatore nel periodo pandemico, utilizzate prioritariamente per dotare tutti gli istituti scolastici di una connessione ad *internet,* per l'acquisto di dispositivi informatici destinati a docenti e studenti e per la realizzazione e l'allestimento di nuovi laboratori didattici.

Alle risorse nazionali si uniscono annualmente anche i finanziamenti europei provenienti dal Fondi Pon Fesr/Fse/Fsc "*Per la scuola*".

La convergenza e, in alcuni casi, la concorrenza di più fonti di finanziamento verso le comuni finalità di informatizzazione e digitalizzazione del sistema scolastico, pur offrendo l'indubbio vantaggio di aumentare i livelli di realizzazione delle linee di attività preordinate al raggiungimento degli obiettivi comuni, ha, altresì, mostrato alcune criticità, rappresentate essenzialmente dalla difficoltà di discernere, se non le attività realizzate grazie ai distinti flussi finanziari, sicuramente i risultati di impatto prodotti dalla spesa finanziata a livello europeo e da quella finanziata a livello nazionale.

Come anche evidenziato nel rapporto della Corte dei conti europea "*Sostegno dell'Ue alla digitalizzazione delle scuole*" n. 11/2023 reso alla Commissione, si avverte, infatti, la necessità di indicatori specifici per i singoli programmi che siano idonei a valutare l'impatto dei risultati raggiunti – in termini di miglioramento dell'istruzione digitale nelle scuole – grazie, da un lato, al sostegno finanziario dell'Ue e, dall'altro, agli stanziamenti di risorse nazionali.

Ciò anche allo scopo di evitare il rischio, paventato anche dalla Corte dei conti europea, di una mera sostituzione con finanziamenti dell'Ue (fondi della politica di coesione per il 2014-2020 e sostegno dell'Rrf) della spesa strutturale pubblica o equivalente o delle spese di bilancio nazionale ricorrenti, in un'applicazione meramente formale del principio dell'addizionalità e non sostanziale che richiederebbe, invece, la formazione di un valore aggiunto intrinseco derivante dai finanziamenti Ue.

Il quadro, inoltre, è reso più articolato dall'elevato livello di autonomia, anche finanziaria, oltre che didattica e gestionale, riconosciuto alle istituzioni scolastiche nel nostro Ordinamento. Tale caratteristica ha comportato, in alcuni casi, l'acquisizione diretta dei finanziamenti europei da parte delle scuole sulle quali è gravato in via esclusiva l'onere di rendicontazione, sottratto alla verifica dell'amministrazione centrale.

Anche con riferimento all'impiego delle risorse nazionali, sia quelle ripartite alle scuole dall'amministrazione centrale a valere sugli ordinari capitoli di bilancio, sia quelle stanziate dagli interventi emergenziali, si riferisce non ancora conclusa la procedura di esame della rendicontazione resa dalle istituzioni scolastiche e di definitivo accertamento e recupero delle somme che dalle stesse istituzioni devono essere restituite per mancato o non integrale utilizzo nella realizzazione dei progetti proposti.

2.2. *Esiti del contraddittorio*

In adunanza pubblica e con memoria presentata in quella sede, il ministero ha fornito, per ultimo, ulteriori contributi e osservazioni in merito agli esiti dell'indagine oggetto della presente relazione.

In particolare, avendo evidenziato come parte degli interventi emergenziali per la digitalizzazione nel sistema scolastico, finanziati con le risorse nazionali stanziate durante l'emergenza, siano confluiti nei c.d. "Progetti in essere" (Pie) del Pnrr, ne ha evinto l'assoggettamento *in itinere* ai cronoprogrammi del Pnrr e alle norme di gestione, monitoraggio e rendicontazione stabilite nel regolamento europeo 2021/241.

Il riferito assetto motiverebbe la criticità evidenziata dalla Sezione per cui, alla data attuale, la rendicontazione di talune delle azioni finanziate con le risorse emergenziali destinate alla digitalizzazione scolastica non risulta ancora completata.

Con riguardo, poi, alla necessità di prevedere indicatori specifici idonei a valutare, per i singoli programmi e per le singole fonti di finanziamento, l'impatto dei risultati raggiunti – in termini di miglioramento dell'istruzione digitale nelle scuole – anche nel rispetto sostanziale della verifica del principio di "addizionalità" delle risorse – l'amministrazione, con specifico riferimento al Programma operativo nazionale "*Per la scuola – Competenze* con riferimento *e ambienti per l'apprendimento*" (Fse e Fesr) e del Programma operativo complementare, ha riferito l'attivazione di uno specifico sistema di monitoraggio e la pubblicazione delle Relazioni annuali di attuazione del Pon dall'anno 2015 all'anno 2022.

2.3. *Raccomandazioni*

A fronte del quadro conclusivo dell'indagine, come sopra rappresentato, e tenuto conto delle osservazioni formulate in contraddittorio dall'amministrazione, le quali, tuttavia, non valgono ad eliminare in via risolutiva le criticità riscontrate, si rende necessario formulare nei confronti del Ministero dell'istruzione e del merito le seguenti raccomandazioni:

- portare a termine, per le risorse stanziate con i provvedimenti legislativi emergenziali e trasferiti alle istituzioni scolastiche nel periodo pandemico, il processo di puntuale e separata rendicontazione del relativo impiego, correttamente validata;

- prevedere e quantificare sin d'ora, ai fini delle eventuali integrazioni di bilancio, le risorse finanziarie aggiuntive necessarie per garantire la continuità gestionale degli interventi anche con riferimento agli esercizi successivi alla conclusione del Pnrr (ad es.,

oneri correnti di manutenzione, aggiornamento e assistenza dei dispositivi acquistati, formazione e aggiornamento dei docenti e del personale scolastico);

- prefigurare il valore aggiunto atteso dai diversi flussi finanziari nazionali e di provenienza unionale che concorrono alla digitalizzazione e informatizzazione del sistema scolastico al fine di garantire il rispetto sostanziale del principio di "addizionalità";

- elaborare specifici indicatori di impatto che, per ogni fonte di finanziamento, misurino, a fronte delle risorse impiegate e delle realizzazioni raggiunte (misurate con i previsti indicatori di risultato), l'impatto che da tali risultati sia derivato ai beneficiari, definendone il livello di partenza, il livello atteso e quello raggiunto.

44 – Sezione centrale controllo gestione; deliberazione 20 aprile 2026; Pres. Valente, Rel. Di Meo; Ministero delle imprese e del made in Italy e altri.

Amministrazione dello Stato e pubblica in genere – "*Green New Deal*" – Relazione al Parlamento.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, cc. 4 e 6; l. 27 dicembre 2019, n. 160, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, art. 1, c. 86; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, artt. 1, c. 2, 62-64; d.l. 11 novembre 2022, n. 173, convertito con modificazioni dalla l. 16 dicembre 2022, n. 204, disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri, art. 2, c. 1.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con la deliberazione in commento, ha approvato le risultanze dell'indagine condotta ai sensi dell'art. 3, c. 4, l. n. 20/1994 sulla gestione del "Green New Deal".

Nella relazione la Sezione ha evidenziato che la legge di bilancio 2020, nel recepire le novità contenute nel c.d. decreto clima, ha introdotto misure volte alla realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un Green new deal italiano, in linea con il corrispondente programma europeo, istituendo un Fondo finalizzato ad interventi per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, con una dotazione di complessivi 4,2 miliardi, ripartiti nelle annualità 2020-2023 a valere sul cap. 7473, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Il fondo, alimentato con i proventi della messa in vendita delle quote di emissione di Co2 (cap. 2577), deve essere utilizzato per sostenere specifici programmi di investimento e operazioni, per la realizzazione di progetti economicamente sostenibili aventi come obiettivo: la decarbonizzazione dell'economia; l'economia circolare; la rigenerazione urbana; il turismo sostenibile; l'adattamento e mitigazione dei rischi derivanti dal cambiamento climatico. Il decreto semplificazioni (artt. 62, 63) ha inteso facilitare le procedure autorizzative che coinvolgono, oltre al Ministero dell'economia e delle finanze, anche il Ministero dell'ambiente della sicurezza energetica e il Ministero delle imprese e del made in Italy.

La Sezione nello svolgimento dell'indagine ha inteso verificare gli aspetti concernenti la governance *del programma e l'utilizzo, in termini finanziari e fisici, delle risorse previste, in termini di efficacia, efficienza ed economicità.*

Nella relazione è stato precisato che l'attività del Mef si è limitata alla concessione di garanzie, ai sensi dell'art. 64 d.l. n. 76/2020, a valere sulle risorse del capitolo 7473 dello stato di previsione della spesa dello stesso ministero derivanti dalle entrate riscosse originariamente sul capitolo di entrata 2577.

Complessivamente il Mimit ha gestito 750 milioni di euro a valere sul Fondo per la crescita sostenibile (Fcs), affidato a Mediocredito centrale, e sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca (Fri), gestito da Cassa depositi e prestiti, finanziando progetti da realizzare sul territorio nazionale, involgenti risorse non inferiori a 3 milioni e non superiori a 40 milioni.

La Sezione, conclusivamente, ha sollecitato l'amministrazione delle imprese ad intervenire sull'attrattività della misura, facendosi promotrice di iniziative di revisione del meccanismo di incentivazione e accelerando l'istruttoria e la definizione delle domande, già in fase di istruzione, al fine di garantire una celere erogazione delle agevolazioni, assicurando, al contempo, la restituzione dei contributi soggetti a revoca. Un'attenzione specifica è stata richiesta alla stessa amministrazione per garantire una maggiore trasparenza sulla gestione della contabilità speciale istituita presso Cassa depositi e prestiti per la gestione fuori bilancio delle risorse Fri. Al Mef è stato richiesto di intensificare gli strumenti di vigilanza sull'attività di Sace s.p.a., richiedendo report strutturali, concernenti non solo dati finanziari ma anche informazioni qualitative sulle misure finanziate e sullo stato di avanzamento degli obiettivi ambientali.

5. *Considerazioni conclusive dell'istruttoria, esiti del contraddittorio e raccomandazioni proposte*

Sommario: 5.1. *Considerazioni conclusive dell'istruttoria*. – 5.2. *Esito del contraddittorio*. – 5.3. *Raccomandazioni proposte*.

5.1. *Considerazioni conclusive dell'istruttoria*

Questa sezione si è prefissata di verificare gli aspetti concernenti la *governance* del programma e l'utilizzo, in termini finanziari e fisici, delle risorse previste in un'ottica di efficacia, efficienza ed economicità, relativamente a quanto previsto dalla legge di bilancio 2020 (l. n. 160/2019, cc. 85 ss.), che, nel recepire le novità contenute nel c.d. decreto clima (d.l. n. 111/2019), reca misure volte alla realizzazione di un piano di investimenti pubblici per lo sviluppo di un *Green new deal* italiano, in attuazione del corrispondente programma europeo, istituendo un Fondo desti-

nato ad interventi volti alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, con una dotazione da 4,2 miliardi di euro, così ripartiti: 470 milioni di euro per il 2020, 930 milioni di euro per l'anno 2021, 1.420 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023 (cap. 7473, dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, denominato "Fondo da ripartire per la realizzazione di progetti sostenibili relativi al programma *Green new deal*").

Il fondo, alimentato con i proventi della messa in vendita delle quote di emissione di Co2 (capitolo di entrata 2577, "Proventi derivanti dalla messa all'asta delle quantità di quote di emissione di gas ad effetto serra, determinate con decisione della Commissione europea, ai sensi della direttiva 2003/87/ce, da riassegnare ad appositi capitoli di spesa ai sensi del d.lgs. 13 marzo 2013, n. 30"), si presenta molto complesso nella sua struttura, inerendo sia a misure gestite dal Mimit, sia ad altre intestate direttamente al Mef, ma di fatto consistenti in garanzie offerte da Sace s.p.a. a favore di imprese richiedenti.

Difatti, per quanto attiene alla misura gestita dal Mimit sul capitolo 7342, risultano stanziati complessivamente anche 150 milioni di euro.

Con il decreto semplificazioni (artt. 62, 63, d.l. n. 76/2020) sarebbe dovuto risultare maggiormente snellito il quadro normativo in modo da agevolare le procedure autorizzative che coinvolgono, oltre al Ministero dell'economia e delle finanze, anche il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ora Ministero dell'ambiente e sicurezza energetica) e il Ministero dello sviluppo economico (ora Mimit).

Tuttavia, sebbene il Ministero dell'ambiente non abbia assunto alcun ruolo, nondimeno la complessità del sistema "*green*" appare lapalissiana, solo considerando che sussistono due differenti capitoli utilizzati, uno indirettamente dal Mef (7473) in quanto affidato al soggetto attuatore Sace s.p.a., e l'altro gestito direttamente dal Mimit (7342).

È quindi necessario distinguere, all'interno del programma *Green New Deal* italiano, tra la misura gestita dal Mef da quella gestita dal Mimit.

Ad ogni modo, ciò che accomuna le misure è l'assenza di un sistema organico di indicatori di impatto ambientale e di risultato economico, che le amministrazioni titolari avrebbero dovuto preventivamente determinare, costituendo il principale ostacolo metodologico dell'indagine e rendendo necessario il ricorso all'analisi dei dati processati dalle amministrazioni per la valutazione dell'efficacia sostanziale delle misure.

Misura gestita dal Mef

La gestione effettiva della misura green è da attribuirsi a Sace s.p.a., sulla quale questa sezione esercita un mero controllo indiretto, attesa la competenza sul Ministero (nello specifico sul Mef), il quale però non ha gestito alcunché, né in fase istruttoria né in quella deliberativa, risultando piuttosto semplicemente destinatario delle comunicazioni di Sace s.p.a., come previsto da legge.

Ad ogni modo è stata esaminata la gestione contabile, che risulta in linea con le disposizioni delle leggi di bilancio 2021, 2022 e 2023 ed entro il limite massimo annuo di impegno di spesa da parte di Sace s.p.a. per le garanzie di cui all'art. 1, c. 86, l. n. 160/2019, risulta fissato il seguente concorso del fondo di cui al precedente c. 85:

- euro 470 milioni per il 2021;
- euro 565 milioni per il 2022;
- euro 565 milioni per il 2023.

L'amministrazione ha chiarito, come sopra descritto, che la conservazione dei residui era avvenuta in funzione dell'eventuale individuazione di ulteriori interventi da attivare per effetto dei mutamenti macroeconomici connessi alla crisi pandemica e al conflitto russo-ucraino.

Le relazioni di Sace s.p.a. trasmesse alla Sezione dal Ministero dell'economia e delle finanze hanno avuto ad oggetto le garanzie concesse, dalla stipula della convenzione del 3 dicembre 2020 al 31 dicembre 2023, nei limiti di impegno di spesa annui, che sono i seguenti:

2020: euro 2.500 milioni (art. 62, c. 2, d.l. n. 76/2020);

2021: euro 2.500 milioni (art. 1, c. 231, l. n. 178/2020);

2022: euro 3.000 milioni (art. 1, c. 61, l. n. 234/2012);

2023: euro 3.000 milioni (art. 1, c. 421, l. n. 197/2022).

Tali garanzie corrispondono a n. 619, per l'importo finanziato di euro 10.489 milioni e impegno di euro 6.222 milioni.

Tuttavia, come già rilevato in narrativa, da una sommatoria aggregata dei dati comunicati a questa sezione, da inizio operatività (dicembre 2020) al 31 dicembre 2023 risulterebbero deliberate n. 598 operazioni per importo finanziato pari a euro 13.372,17 milioni ed impegno garantito pari a euro 4.963,4 milioni.

Tale discrasia è stata comunque chiarita dall'amministrazione in sede di contraddittorio, attenendo alle differenze tra dati forniti a preconsuntivo e dati successivamente rendicontati da Sace s.p.a.

Per l'anno 2024, attraverso l'operatività *Green*, sono state supportate opere infrastrutturali nel settore dell'alta velocità ferroviaria incluse nel Pnrr e, pertanto, destinatarie di fondi Ue, per le quali la consegna dei lavori è avvenuta in via d'urgenza nelle more della firma del relativo contratto d'appalto come previsto dal d.l. n. 76/2020 (decreto semplificazioni).

Tali garanzie, tuttavia, esulano dal perimetro di questa indagine.

A seguito di specifica richiesta della Sezione, relativamente alle attività espletate dal Mef per verificare l'efficacia nella gestione delle garanzie in parola e il rispetto degli obblighi previsti in convezione, Sace s.p.a. ha fornito diretto riscontro, chiarendo che non sono previste specifiche informative a carico di Sace

s.p.a. stessa connesse all'obbligo di rendicontazione delle banche. Difatti, l'istruttoria prevista per la concessione delle garanzie "*green*", ai sensi della predetta convezione tra Sace e Mef, è affidata direttamente a Sace s.p.a., che valuta le condizioni di validità ed efficacia delle garanzie sia in fase assuntiva sia in sede preindennitaria. Tale impostazione differisce peraltro da quella adottata per l'operatività in regime di c.d. "*Temporary Framework*" (i.e. Garanzia Italia e Garanzia Supportitalia), in cui l'attività istruttoria era prevista a carico degli istituti finanziatori ed in cui Sace s.p.a. svolgeva verifiche prevalentemente di *compliace*.

Per quanto attiene alle informative trasmesse da Sace s.p.a. al Mef sono stati acquisiti i *Report* inviati al ministero, e dai quali emergono nel dettaglio le delibere adottate e le opportunità previste fino a dicembre 2024.

Appare utile rimarcare che nella gestione della misura in parola il ruolo di Sace s.p.a. è certamente pregnante, avendo operato direttamente nella fase istruttoria e deliberativa, di talché la valutazione positiva sull'efficienza gestoria inerisce alle scelte di Sace s.p.a., quale soggetto attuatore, piuttosto che in capo al Mef.

Difatti, non limitandosi Sace s.p.a. ad esplicare una mera attività di verifica e controllo nei confronti dei soggetti finanziatori, risulta certamente maggiore l'operatività e la capacità di scelta della pubblica amministrazione, rispetto a quella dell'operatore bancario; tuttavia, ciò non dovrebbe esimere il ministero competente dall'approntare le necessarie verifiche per vagliare compiutamente il profilo della gestione da parte del soggetto attuatore, atteso che solo il primo rimane titolare dell'interesse pubblico perseguito direttamente, mentre Sace s.p.a., quale mero operatore – attuatore, è pur sempre chiamato a gestire le garanzie secondo principi aziendalistici ed assicurativi, che possono quindi anche prescindere dal perseguimento diretto di ragioni pubbliche.

Ebbene, dalla analisi della misura attinente alle garanzie, si può concludere per un quadro di efficacia parziale, atteso che sul piano operativo-finanziario Sace s.p.a. ha deliberato, nel periodo dicembre 2020 – dicembre 2024, complessivamente 925 operazioni per un valore finanziato di 12,538 miliardi di euro e un valore garantito di 7,861 miliardi di euro. Il tasso di assorbimento del plafond stanziato ha raggiunto una media di circa il 70 per cento, risultato certamente valevole ma non totalmente soddisfacente rispetto alle aspettative iniziali, considerata anche la significativa variabilità tra le annualità (2021: euro 460 mln di residui non utilizzati; 2022-2023: euro 855 mln confluiti in economie di bilancio).

Sotto il profilo qualitativo, i progetti finanziati appaiono primariamente allineati agli obiettivi di transizione verde individuati dalla tassonomia europea (regolamento Ue 2020/852), quali alta velocità ferroviaria, energie rinnovabili (eolico e fotovoltaico), economia circolare, efficienza energetica degli immobili. Tuttavia, la carenza di un sistema strutturato di indicatori di prestazione ambientale – quali le emissioni di CO_2 risparmiate, la capacità sul rinnovabile, il risparmio energetico conseguito e la quota di fatturato allineata alla tassonomia – rende non determinabile una misurazione quantitativa dell'impatto effettivo della misura sugli obiettivi di decarbonizzazione.

Ciò, invero, costituisce certamente un limite rilevante in termini di efficacia sostanziale, anche perché seppur la documentazione agli atti corrobora la conformità formale ai criteri di ammissibilità, non è però possibile certificare il contributo effettivo apportato al Green New Deal.

Con riferimento, poi, ai proventi derivanti dalle aste delle quote di emissione di CO_2 iscritti al capitolo di entrata 2577 è emerso che l'art. 1, c. 85, l. 27 dicembre 2019, n. 160, ha definito per gli esercizi 2020-2022 una specifica modalità di concorso alla copertura finanziaria della misura, prevedendo l'acquisizione all'entrata del bilancio dello Stato di un importo pari a 150 milioni di euro annui, a valere sulla quota di pertinenza del Ministero dell'ambiente, così operando nel quadro della gestione unitaria delle entrate del bilancio, senza quindi configurare un flusso di riassegnazione verso singoli capitoli di spesa.

Ne è derivato che il relativo flusso contabile sul capitolo di entrata 2577 non è stato direttamente correlato alle dotazioni del capitolo 7473, le quali sono determinate sulla base delle fonti di finanziamento previste nei pertinenti provvedimenti di bilancio e dei successivi atti programmatori, di talché non è stato possibile ricavare alcun *trade off* tra proventi derivanti dalle aste delle quote di emissione di CO_2 e la gestione della misura di cui è titolare il Mef.

La Sezione ha, inoltre, rilevato una discrasia numerica tra il dato complessivo di 619 operazioni deliberate comunicato da Sace s.p.a. e il totale di 598 operazioni risultante dall'aggregazione dei report settoriali, sempre inviati da Sace s.p.a., a cui si aggiunge anche una divergenza sugli importi totali finanziati. Tale incongruenza potrebbe inficiare la completezza e l'affidabilità del sistema informativo e dovrebbe essere chiarita da parte dell'amministrazione.

Per quanto attiene all'efficienza della misura si registrano valutazioni positive sulla qualità del portafoglio, ma si registrano criticità sul piano della *governance* e del monitoraggio.

La percentuale di operazioni in default (Npe *ratio*) al 31 dicembre 2024 risulta pari allo 0,25 per cento del numero di operazioni e al 2,73 per cento del valore garantito, che possono considerarsi indicatori ottimali rispetto alla media di mercato a riprova di un'accurata selezione del merito creditizio da parte di Sace s.p.a.

Risultano incassati premi al 31 dicembre 2024 per 89 milioni di euro, a fronte di commissioni corrisposte a Sace s.p.a. di 21 milioni di euro, con un saldo positivo di 68 milioni di euro confluito nel conto di tesoreria n. 25088, il cui saldo disponibile al 31 dicembre 2024 è pari a 2,135 miliardi di euro. La perdita attesa sul portafoglio è stimata in 270 milioni di euro (4,5 per cento del valore garantito), scesa al 3,2 per cento nel settembre 2025, a riprova di un miglioramento della qualità creditizia del portafoglio.

Le criticità involvono, invece, il ruolo del Mef laddove il ministero non partecipa all'istruttoria, non delibera sulle singole operazioni e non dispone di un sistema di rendicontazione strutturata che consenta un monitoraggio effettivo dell'impiego delle risorse da parte di Sace s.p.a., oltre i dati aggregati. Tale assetto sembra non essere pienamente coerente con le funzioni di indirizzo e vigilanza attribuite al titolare della misura, anche se questo effetto deriva direttamente dalla scelta del legislatore. Ad ogni modo, le significative economie di bilancio formatesi nel biennio 2022-2023 (855 mln), pur in parte imputabili al contesto macroeconomico, evidenziano margini di ottimizzazione nella programmazione dell'utilizzo del *plafond*.

La misura, ad ogni modo, risulta economica, atteso che i premi introitati remunerano adeguatamente il rischio assunto e le commissioni a Sace s.p.a. sono proporzionate all'attività svolta, mentre le riserve accantonate risultano sufficientemente adeguate, di talché la stessa misura risulta ampiamente sostenibile; anche il fondo rischi capitalizzato e il basso tasso di sinistrosità confermano un impiego economicamente razionale delle risorse pubbliche.

Potrebbe ipotizzarsi finanche un margine di miglioramento dell'economicità tramite l'ottimizzazione delle previsioni di assorbimento del *plafond*, così da ridurre l'eccesso di accantonamento di risorse che, pur restando disponibili nel conto di tesoreria, risultano temporaneamente inattive rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

Misura gestita dal Mimit

Per quanto attiene alla gestione da parte del Mimit, dalla complessa analisi svolta, è emersa una situazione di scarso successo della misura, che si è rivelata decisamente poco "performante" per ammissione della stessa amministrazione.

Alla data attuale non sono state ancora effettuate erogazioni.

Ad oggi, sono state presentate in tutto trentaquattro (34) domande di agevolazione, ventisei (26) delle quali a valere sulla procedura negoziale e otto (8), a valere sulla procedura a sportello.

Il numero ridotto delle istanze pervenute, che non hanno esaurito i fondi, lasciando un'ampia disponibilità di risorse, ad oggi denota un limitato interesse da parte delle imprese verso la misura del "*Green New Deal*", a differenza di quanto accade per altri interventi diretti al sostegno di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale finanziati nell'ambito del Fcs.

Ebbene, la scarsa partecipazione alla misura del "*Green New Deal*" in argomento, risulta certamente legata alla presenza di complessi vincoli legati al merito creditizio e al co-finanziamento bancario previsti dalle norme di accesso del Fri, così come la concessione di una percentuale massima di contributo alla spesa sui costi ammissibili limitata al 15 per cento, come individuata dal d. interm. 1 dicembre 2021, in ottemperanza al limite fissato dalla previsione di legge, di cui alla lett. b), c. 90, art. 1, l. n. 160/2019, non ha sicuramente attratto l'interesse del mercato.

Inoltre, il Ministero non ha interrotto l'azione di sensibilizzazione delle imprese sulle vantaggiose opportunità offerte dalla misura per la realizzazione di programmi di innovazione sostenibile, ma nonostante il coinvolgimento di Confindustria, Cdp, Abi e del soggetto gestore del Fcs, la situazione non è migliorata.

Tuttavia, anche l'eventuale adesione di altre imprese alla misura in esame non gioverebbe in maniera concreta al successo della stessa, atteso che la complessità procedimentale, costituita da una duplice autorizzazione al finanziamento bancario (poiché al finanziamento di Cassa depositi e prestiti è obbligatorio abbinare quello bancario, comportando ciò una serie di complessità di natura tecnica, con un allungamento dei tempi complessivi), sembra rappresentare una causa di insuccesso difficilmente superabile.

Ebbene, sotto il profilo procedimentale la difficoltà è dovuta al fatto che il documento di maggiore importanza è la delibera bancaria, in assenza della quale, a sua volta, Cassa depositi e prestiti non potrà deliberare il finanziamento agevolato e quindi, a conclusione di questo processo, il Ministero non può emanare agevolmente il decreto di concessione provvisoria, all'esito del quale le imprese avranno comunque 90 giorni di tempo per sottoscrivere il contratto di finanziamento con il soggetto bancario.

Inoltre, lo stesso Ministero ha riferito che questa misura è stata proposta insieme a quella relativa agli "Accordi per l'innovazione", di cui all'investimento M4-C2-IC1, "Accordi per l'innovazione" del Fondo complementare al Pnrr, ex d.l. 6 maggio 2021, n. 59. Tale misura ha beneficiato di un evidente successo rispetto a quella del "*Green new deal*", sia per una minore complessità sia per un maggiore beneficio apportato alle imprese.

Inoltre, l'impianto della misura del *Green new deal* non è agevolmente emendabile perché è declinato rigidamente dalla normativa di settore e, pertanto, risulta impossibile modificarne la portata in corso d'opera, per renderlo maggiormente appetibile per le imprese.

In tutto ciò, quello che appare evidente è che l'intento semplificatorio perseguito con il d.l. n. 76/2020 non è stato presumibilmente centrato da parte del legislatore dell'epoca.

In tal senso, si è ritenuto più volte necessario "semplificare" il procedimento volto all'adozione della stessa legge di semplificazione. Si è quindi optato per più rinnovi annuali di una legge di semplificazione, che costituisce, quindi, il mezzo più idoneo per definire i principi e i criteri direttivi generali per l'esercizio della delega e garantisce alle amministrazioni di corrispondere tempestivamente alle esigenze della società civile.

Per quanto attiene alle risorse in questione, le stesse sono state appostate sul cap. 7342 e successivamente spostate, con la contabilità speciale del fondo crescita sostenibile, sul cap. 1726.

Relativamente al 2020 il programma è stato effettivamente finanziato con i 10.000.000 di euro stanzia-

ti, e poi questi sono stati trasferiti sulla contabilità speciale 1726 con d.d. n. 3391 del 16 novembre 2021.

Nell'anno 2021, invece, a fronte di uno stanziamento di 40 milioni di euro, l'amministrazione si è avvalsa della facoltà prevista art. 30, c 2, lett. b), l. n. 196/2009 e, pertanto, le somme sono state reinscritte con il seguente cronoprogramma: euro 2.500.000 anno 2023, 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024-2026 euro 7.500.000 nell'anno 2027.

Nell'anno 2022 così come nel 2023 lo stanziamento è stato di 50 milioni e queste sono state poi impegnate ed effettivamente hanno finanziato la misura, trasferendo le risorse ancora una volta su contabilità speciale.

Dall'anno 2024 la misura non è stata più finanziata, mentre con il d.d. n. 1037 del 12 luglio 2024 sono state trasferite le risorse per 2.500.000 euro; quanto ai 37.500.000 impegnati al 2024, questi sono stati nuovamente impegnati con determinazione dirigenziale in tal guisa: per l'esercizio 2024 euro 10.000.000; per l'esercizio 2025 euro 10.000.000; per l'esercizio 2026 euro 10.000.000; per l'esercizio 2027 euro 7.500.000. Unico residuo è stato registrato nel 2024 per 10 milioni di euro.

Ebbene, la peculiarità della gestione contabile è da imputarsi all'utilizzo limitato delle risorse, proprio per le ragioni finanzi esposte.

Le risorse destinate alla concessione dei finanziamenti agevolati, ai sensi dell'art. 1, c. 90, lett. a), l. n. 160/2019, a valere sul Fri sono utilizzabili nel rispetto delle procedure stabilite dal d. interm. 23 febbraio 2015, recante le norme per l'impiego delle risorse del Fri nell'ambito degli interventi del Fcs, la cui cornice applicativa è richiamata agli artt. 6, 7, 8, 11 e 12 del d. interm. 1 dicembre 2021.

Questo ultimo, all'art. 6, limita rigidamente le agevolazioni concedibili, delimitandole ulteriormente qualora superino l'intensità massima del Regolamento Gber, ovvero quando possano così tradursi in aiuti di Stato.

Emergerebbe, quindi, che la vera difficoltà insormontabile nell'ambito della misura in oggetto sia costituita dalla rigidità del sistema bancario, che non consente di procedere celermente sotto il profilo procedimentale.

Inoltre, anche per quanto attiene all'ampiezza dei benefici, questi non sono risultati eccessivamente attrattivi, seppure il sotto limite degli aiuti di Stato rappresenti una condizione logica e non certo eliminabile da parte dell'Esecutivo (nel caso di specie il Mef e il Mimit coautori del d. interm. 1 dicembre 2021) né da parte dello stesso legislatore.

Invero, la procedura di co-finanziamento da parte del sistema bancario, come declinata dall'art. 7 del d. interm. 1° dicembre 2021, prevede che al finanziamento agevolato a valere sulle risorse del Fri, per una percentuale nominale delle spese e dei costi ammissibili non inferiore al 50 per cento e, comunque, non superiore al 70 per cento, debba essere associato un finanziamento bancario, le cui caratteristiche sono specificate dal successivo art. 8.

Tale obbligo trae origine dalle disposizioni che regolano l'operatività del Fri, richiamate più volte in narrativa, come definite dal decreto 23 febbraio 2015 del Ministro dell'economia e delle finanze e dell'allora Ministro dello sviluppo economico, recante le modalità di utilizzo delle risorse non utilizzate del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti di ricerca e riparto delle predette risorse, tra gli investimenti destinatari del Fondo per la crescita sostenibile.

In attuazione dei predetti vincoli, la valutazione del merito sul credito relativo all'iniziativa è effettuata dalla banca, sia per la quota di finanziamento bancario, sia relativamente alla quota di finanziamento agevolato concessa da Cdp, costituenti insieme il finanziamento. In sede di concessione il beneficiario delle agevolazioni deve presentare delibera di finanziamento bancario, e deve quindi ricevere delibera di finanziamento agevolato da parte di Cassa depositi e prestiti; le agevolazioni concesse dal ministero, comprendenti il finanziamento agevolato e il contributo alla spesa, sono quindi subordinate alla stipula di un unico contratto di finanziamento, composto da una quota concessa, a condizioni agevolate, da Cassa depositi e prestiti (Cdp) e una quota concessa, a tasso di mercato, da una banca finanziatrice.

Costituendo, pertanto, il finanziamento agevolato e quello bancario un *unicum*, la misura opera piuttosto con un meccanismo di co-finanziamento, agendo sulla mobilitazione del canale bancario a supporto del finanziamento delle attività di ricerca attraverso la richiamata formula di integrazione tra le risorse fornite dalle banche – provenienti dal risparmio privato – e quelle del Fri – provenienti dal risparmio postale – facendo leva sulla compartecipazione delle istituzioni finanziarie private alla provvista di capitale di debito e all'assunzione del relativo rischio di finanziamento verso i beneficiari del finanziamento agevolato.

La misura si caratterizza, pertanto, come linea di credito a medio-lungo termine, sottoposta ai ruoli e condizioni previsti dal rapporto di convenzionamento tra i soggetti finanziatori.

Precondizione per l'accesso alla misura stessa è la movimentazione ed operatività dello strumento attraverso il canale bancario, che può risentire degli andamenti tendenziali del mercato del credito. Come noto, questi possono essere più o meno dinamici sia lato domanda che lato offerta, in ragione delle fluttuazioni dei tassi d'interesse e della propensione del mondo imprenditoriale verso il ricorso al capitale di debito in un determinato ciclo economico-finanziario.

Il Ministero del made in Italy, in sede istruttoria, ha tra l'altro rappresentato l'impatto sull'importo delle agevolazioni concedibili esercitato dall'aumento dei tassi di interesse registratosi successivamente all'apertura dello sportello agevolativo sul calcolo dell'Esl (Equivalente sovvenzione lorda), da un lato, e sulle decisioni delle imprese potenzialmente interessa-

te alla misura agevolativa in argomento di accendere un finanziamento bancario a tassi crescenti, dall'altro, pur in presenza del tasso nominale annuo dell'0,50 per cento applicabile al finanziamento agevolato, erogato da Cdp.

Inoltre, con il d. interm. 1 dicembre 2021 si è previsto l'affidamento della gestione dell'intera misura agevolativa (finanziamento agevolato più contributo a fondo perduto), tramite una gara che nello specifico non pare sia stata espletata successivamente al prefato decreto, atteso che la gestione della misura avveniva già sulla base del bando di gara del 17 settembre 2021, autorizzatorio della convenzione estesa a tutti gli impieghi del fondo crescita sostenibile.

Infine, anche le gestioni fuori bilancio costituiscono un percorso che deve essere reso monitorabile *in itinere* attraverso la pubblicazione costante dei relativi atti, comprensivi dei sequenziali referti di verifica di regolarità amministrativa e finanziaria, riconnessi alla normativa, legislativa ed amministrativa, di riferimento.

Da tutto ciò ne è risultata, sotto un'analisi economica, una misura la cui gestione non sembra essere stata fisiologicamente efficace, ma avrebbe potuto, indirettamente, anche favorire il credito finanziario, nei limiti del ricorso all'indebitamento da parte delle imprese "*green*".

La stessa non sembra aver raggiunto in pieno gli obiettivi, atteso che la domanda assolutamente esigua (34 istanze in tre anni per una misura da 750 mln) attesta in modo lapalissiano il mancato raggiungimento degli obiettivi di politica industriale e ambientale, quali la decarbonizzazione dei processi produttivi, il sostegno all'economia circolare e lo stimolo agli investimenti green delle imprese italiane. La stessa amministrazione titolare ha qualificato il prodotto come "poco interessante" per le imprese, riconoscendo esplicitamente l'insuccesso della misura.

Invero, l'efficienza della misura è certamente stata compromessa da una pluralità di fattori strutturali che ne hanno impedito l'operatività e i costi di struttura sostenuti per la progettazione e la gestione delle pratiche istruttorie, così come per l'informatizzazione delle procedure. Anche sotto il profilo dell'economicità la misura sconta il mancato utilizzo della gran parte delle risorse pubbliche stanziate e la giacenza delle risorse del Fri, gestite da Cdp quale mandataria tramite il conto speciale n. 1726 al di fuori del bilancio statale, non contribuisce certamente a valorizzare le esigenze di trasparenza contabile sull'effettivo impiego dei fondi. Infine, in carenza di specifici indicatori quantitativi di costo per beneficiario e di risparmio energetico, atteso per specifico investimento, ha impedito altresì precisa valutazione comparativa sull'economicità della misura rispetto ad altri strumenti disponibili.

5.2. *Esito del contradditorio*

All'esito del contraddittorio in adunanza pubblica, il Mef ha precisato che la garanzia green è regolamentata da un quadro normativo molto chiaro e ben definito, secondo il modello prescelto dal legislatore, incentrato su uno schema c.d. "a mercato" ossia di tipo privatistico. Tale modello si fonda sul finanziamento da parte di operatori privati, le banche, a favore delle imprese, per la realizzazione di determinati interventi riconducibili ad un atto di indirizzo deliberato dal Cipess, con intervento di Sace s.p.a., quale garante privato, ancorché in mano pubblica, e ciò comporta la necessità di utilizzare strumenti unicamente privatistici per quanto riguarda le singole operazioni. Ogni anno quindi Sace s.p.a. relaziona al Mef e questo ultimo relaziona al Cipess sull'attività svolta nell'anno precedente, informando sugli ambiti di operatività possibili per l'anno successivo.

In siffatto quadro normativo, la l. espressamente prevede che solo per le operazioni che siano sopra una soglia rilevante, che in questo ambito di operatività non si è riscontrato nel corso degli ultimi anni, vi sia l'approvazione con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Pertanto, secondo il Mef, qualora siffatto modello presentasse delle criticità, queste sono da attribuirsi al modello scelto dal legislatore, perché sotto il profilo applicativo tutti gli atti posti in essere si sono basati sulla Convenzione tra Mef e Sace s.p.a., registrata dalla Corte dei conti, e sulle relative operazioni che ne sono derivate non sono state emerse criticità. Si è quindi precisato che le singole delibere di Sace s.p.a. per il rilascio della garanzia non vedono alcun intervento del Ministero, ma questa è una scelta legislativa.

In ragione di ciò il Mef ha richiesto di cristallizzare se le criticità ovvero le raccomandazioni rilevate da questa sezione siano rivolte al legislatore piuttosto che al ministero stesso, mentre sul piano dell'applicazione il Mef ha assicurato di valutare i report trimestrali e la relazione annuale di Sace s.p.a., atteso non è chiamato a valutare anche le singole operazioni; in tal senso il Ministero ha anche rappresentato che potrebbe essere utile valutare a campione alcune operazioni, ma ciò comporterebbe la modifica dell'atto convenzionale, atteso che non esiste un atto di indirizzo e coordinamento del Mef nei confronti di Sace s.p.a.

L'amministrazione ha anche chiarito che la discrasia tra i dati riferiti da Sace s.p.a. è imputabile al meccanismo con cui la garanzia viene rilasciata, atteso che prodromicamente la stessa viene richiesta dalla banca e poi deliberata da Sace s.p.a., mentre successivamente si apre la fase del perfezionamento della garanzia stessa con l'erogazione del finanziamento; pertanto, i dati comunicati da Sace s.p.a. annualmente sono quelli a pre-consuntivo mentre i dati finali, forniti dal bilancio approvato a fine aprile, possono presentare degli scostamenti rispetto al consuntivo. Ebbene, Sace s.p.a. rilascia una garanzia che copre sia il finanziamento sia gli interessi ma talvolta il finanziamento viene perfezionato ed erogato per un importo inferiore e quindi la banca, talvolta, chiede per il finanziamento un importo maggiore rispetto a quello che l'impresa effettivamente attiva.

Relativamente alla misura gestita dal Mimit in sede di contraddittorio è stato rammentato come questa

fosse nata su una base legislativa primaria abbastanza dettagliata e ciò ha irrigidito alcuni aspetti già dal 2019; inoltre il Covid-19 e le misure del Pnrrr hanno di fatto reso superata la misura già prima della sua concreta attuazione. Inoltre, la misura ha da subito presentato un impianto complesso dal punto di vista della strutturazione finanziaria, di talché la stessa è risultata conveniente per importi abbastanza rilevanti e quindi per imprese strutturate. La presenza di misura alternative più attraenti ha reso quindi quella in argomento di scarso interesse per gli imprenditori, e nonostante diversi tentativi non si è riusciti ad intervenire in via legislativa. Pertanto, seppure i progetti appaiono certamente di qualità, rimane sicuramente modesto e limitato il bacino di interesse ai fini della valutazione dell'impatto a livello aggregato sulla sostenibilità ambientale.

Il Ministero ha anche precisato, quanto al monitoraggio *ex post*, che le imprese sono chiamate a fornire dei dati che però riguardano per lo più la dimensione dell'innovazione, perché il relativo bando atteneva alla ricerca e sviluppo, e pertanto il monitoraggio *ex post* è incentrato sull'industrializzazione dei risultati della ricerca e sull'impatto per il fatturato, sulle spese di ricerca, sul numero di occupati qualificati, piuttosto che sui profili ambientali. In buona sostanza il Ministero ha gestito una misura volta più sull'analisi delle innovazioni nei processi produttivi e tecnologici piuttosto che sui risultati c.d. "*green*", e pertanto gli indicatori vertono tendenzialmente sui profili industriali e di risultato.

5.3. *Raccomandazioni proposte*

Posto che la valutazione complessiva del programma non può non tenere conto della parziale positività riscontrata nella misura gestita dal Mef/Sace, e la sostanziale valutazione negativa della misura gestita dal Mimit, per sua stessa ammissione, si rammenta come le misure sono accomunate dalla carenza di un sistema organico di indicatori sull'impatto ambientale, per cui la Sezione raccomanda di definire un sistema strutturato di indicatori di prestazione ambientale, da vagliare sistematicamente, che tenga conto almeno delle emissioni di CO_2 risparmiate (tCO_2eq/anno), della capacità rinnovabile installata (MW), del risparmio energetico conseguito (MWh/anno) e della quota del fatturato allineata alla tassonomia Ue (art. 8, reg. 2020/852).

Tutto ciò ha comportato come non sia possibile apprezzare pienamente il contributo del programma al conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione e sostenibilità ambientale.

Le raccomandazioni di questa sezione possono solamente mirare a che i futuri programmi possano risultare più efficaci, efficienti ed economici, considerata l'importanza della *green economy*, tutta ancora in divenire.

Pertanto, nel prendere atto di quanto emerso dalla presente Relazione, la Sezione raccomanda altresì al Ministero dell'economia e delle finanze di:

- intensificare gli strumenti di vigilanza del Mef sull'attività di Sace s.p.a., tramite di monitoraggio sull'attuazione della misura anche richiedendo report strutturali, che includano non solo dati finanziari ma anche informazioni qualitative sulle misure finanziate e sullo stato di avanzamento degli obiettivi ambientali;
- ottimizzare la previsione annuale di assorbimento del *plafond*, riducendo l'accumulo di risorse inutilizzate per migliorare la capacità di previsione sull'utilizzo degli stanziamenti.

Per il Ministero delle imprese e del made in Italy (Mimit), la Sezione raccomanda di:

- valutare la revisione, in maniera capillare, dell'operatività della misura sui finanziamenti agevolati, procedendo anche mediante una effettiva semplificazione del meccanismo di accesso alle agevolazioni e la riduzione della complessità procedurale;
- intervenire sull'attrattività della misura, anche facendosi promotore di iniziative di revisione del meccanismo di incentivazione;
- accelerare l'istruttoria e la definizione delle domande già in fase di istruzione, garantendo l'erogazione delle agevolazioni in tempi rapidi, assicurando anche la restituzione dei contributi soggetti a revoca;
- garantire una maggiore trasparenza sulla gestione della contabilità speciale n. 1726 istituita presso Cassa depositi e prestiti per la gestione fuori bilancio delle risorse Fri;
- valutare la promozione di iniziative legislative volte alla possibilità di destinare ad altri strumenti di politica industriale *green* le risorse non impegnate.

* * *

Collegio per il controllo concomitante

9 – Sezione centrale controllo gestione, Collegio controllo concomitante; deliberazione 18 marzo 2026; Pres. Polverino, Rel. Brancoli Busdraghi; Ministero delle imprese e del Made in Italy.

Amministrazione dello Stato e pubblica in genere – "Fondo nazionale per il Made in Italy" – Relazione *ex* art. 11 l. n. 15/2009 e art. 22 d.l. n. 76/2020.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 4; l. 4 marzo 2009, n. 15, delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, art. 11; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 22; d.l. 19 settembre 2023, n. 124, convertito con modificazioni dalla l. 13 novembre 2023, n. 162, disposizioni

urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione, art. 1; l. 27 dicembre 2023, n. 206, disposizioni organiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela del made in Italy, art. 4; d.l. 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2025, n. 15, disposizioni urgenti in materia di termini normativi, art. 1.

Il Collegio ha approvato con la deliberazione in commento gli esiti dell'indagine condotta in merito all'attuazione del Fondo nazionale per il made in Italy, istituito, ai sensi dell'art. 4 l. 206/2023, per il sostegno della crescita delle filiere strategiche nazionali, coerentemente con gli obiettivi di politica industriale ed economica nazionale. La regolamentazione è stata fissata in forza di un apposito decreto ministeriale adottato di concerto con il Mef, in data 25 febbraio 2025.

Le risorse del fondo originariamente ammontanti ad 1 miliardo sono state ridotte a 900 milioni di euro e sono state destinate ai due settori strategici di riferimento, ovvero la filiera delle materie prime strategiche e altre filiere di rilevanza strategica in coerenza con gli obiettivi di politica industriale.

L'attuazione degli interventi del fondo avviene tramite due veicoli di investimento, dei quali uno è il Fondo Real Assett (Fra) e l'altro il Fondo imprese (Fi).

L'art. 4 del citato decreto ministeriale ha disposto l'istituzione di un comitato tecnico strategico avente lo scopo di definire gli obiettivi prioritari, i settori e le filiere strategiche di intervento e gli indirizzi generali di investimento, la cui prima riunione si è tenuta il 28 ottobre 2025 con l'approvazione del regolamento interno.

Il soggetto gestore del fondo è stato individuato in Consip s.p.a., che svolge la sua funzione di centrale di committenza. Il 29 gennaio 2026 la stessa società ha pubblicato sul sito web *del Mef l'avviso pubblico relativo alla procedura di dialogo competitivo aperto alle società di gestione del risparmio, partecipate anche indirettamente dal Mef e iscritte all'Albo tenuto dalla Banca d'Italia e in data 3 marzo 2026 si è chiusa la fase per la presentazione delle domande.*

Alla luce dell'istruttoria condotta e ricostruita nella deliberazione in commento, il Collegio ha tratto la considerazione che sebbene sia stato avviato, appare necessario procedere con speditezza per non perdere occasioni di utilizzo proficuo delle risorse del fondo.

11 – Sezione centrale controllo gestione, Collegio controllo concomitante; deliberazione 8 aprile 2026; Pres. Polverino, Rel. Briguori, Guerrini; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altro.

Amministrazione dello Stato e pubblica in genere – "Metropolitane nelle grandi aree urbane" – Relazione *ex* art. 11 l. n. 15/2009 e art. 22 d.l. n. 76/2020.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, c. 4; l. 4 marzo 2009, n. 15, delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti, art. 11; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 22; l. 30 dicembre 2021, n. 234, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024, art. 1, c. 393; d.l. 30 giugno 2025, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 2025, n. 118, disposizioni urgenti per il finanziamento di attività economiche e imprese, nonché interventi di carattere sociale e in materia di infrastrutture, trasporti ed enti territoriali, art. 3.

Il Collegio ha condotto un'indagine in merito alla realizzazione dell'intervento "Metropolitane nelle grandi aree urbane", rivolgendosi al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, mentre sul territorio le sezioni regionali di controllo hanno svolto le proprie indagini nei confronti della regione, delle altre amministrazioni pubbliche e degli altri organi di governance *aventi sede nel territorio di rispettiva competenza.*

Il Collegio, con la delibera in commento ha precisato che l'intervento oggetto di esame si colloca in relazione funzionale con il prolungamento della linea metropolitana di Genova dalla stazione Brin alla nuova stazione Canepari e ad esso è stato destinato un distinto finanziamento statale. Tale intervento si propone di risolvere le criticità di sicurezza idraulica del rio Maltempo, nel tratto interessato dalla nuova infrastruttura in costruzione, attraverso la realizzazione di una galleria scolmatrice, nonché la contestuale sistemazione idraulica del tratto terminale del rio Torbella fino alla confluenza con il torrente Polcevera.

Per l'ultimazione dei lavori originariamente fissata al 30 settembre 2026 (data da intendersi, come chiarito dal Mit, riferita alla fine dell'esecuzione dei lavori e non all'apertura dell'esercizio della linea), sono state avanzate dal Comune di Genova richieste di proroga prima ancora della pubblicazione del decreto n. 362 del 30 dicembre 2023, con la concessione di un primo slittamento di quattro mesi fino al 31 gennaio 2027, alla luce dell'esigenza di garantire la coerenza con la durata complessiva concordata con l'appaltatore per la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori. Il Mit non ha mai fornito al Comune di Genova una risposta diretta alla suddetta istanza, più volte reiterata e da ultimo posticipata dopo diversi slittamenti al mese di gennaio 2028, per tutta una serie di ragioni fra cui il maggior tempo rivelatosi necessario per terminare la verifica della documentazione progettuale esecutiva, nonché a causa della mancata acquisizione dei pareri tecnici di Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. e di Autostrade per l'Italia s.p.a. relativamente all'approvazione del progetto de-

finitivo, e delle procedure espropriative per diverse aree interessate dai lavori.

Nel quadro economico, come osservato dal Collegio, non sono presenti gli oneri economici necessari per la risoluzione delle interferenze dei sottoservizi relativi alle condotte ricadenti all'interno del perimetro di gestione del Servizio idrico integrato (Sii), ma deve considerarsi che sono state poste a carico del Comune di Genova le spese relative alla realizzazione delle opere civili, mentre a carico del gestore del Sii (Ireti) restano le spese per la fornitura, posa e collaudo delle opere impiantistiche.

La spesa complessiva dell'intervento era prevista in euro 20.860.000 ed era integralmente finanziata con il corrispondente importo del contributo assegnato col d.i. n. 97/2022, ma in un successivo momento il costo è incrementato fino ad euro 25.127.370,12.

Le raccomandazioni rivolte al Mit dal Collegio conclusivamente riguardano:- la sottoscrizione della convenzione con il comune per la regolazione degli aspetti patrimoniali, manutentivi e realizzativi dell'occupazione di sedimi autostradali di sua proprietà;- l'opportunità che provveda a pronunciarsi in ordine alle istanze di proroga del termine per l'ultimazione dei lavori presentate dal comune e ad esprimersi sui cronoprogrammi rimodulati, anche in considerazioni delle novelle introdotte dall'art. 3 del d.l. n. 95/2025.

* * *

Sezione controllo enti

40 – Sezione controllo enti; determinazione 4 marzo 2026; Pres. Bersani, Rel. Facciorusso; Fondazione Rossini opera festival (Rof).

Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria – Fondazione Rossini opera festival (Rof) – Gestione finanziaria 2023 e 2024 – Relazione al Parlamento. L. 21 marzo 1958, n. 259, partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

La relazione riferisce al Parlamento i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa agli esercizi 2023 e 2024 della Fondazione Rossini opera festival (Rof).

Il Rossini opera festival è una Fondazione di diritto privato in controllo pubblico, fondata nel 1980, vigilata dal Ministero della cultura e inserita nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e soggetta ai vincoli di contenimento di spesa.

Sono organi della Fondazione: l'assemblea degli enti fondatori e il Consiglio di amministrazione, composto da cinque membri compreso il presidente, che svolgono l'incarico a titolo gratuito salvo il rimborso delle spese; il collegio dei sindaci revisori, a cui spetta un'indennità annua a titolo di rimborso spese forfettario; il sovrintendente. Il presidente dell'Assemblea e del Consiglio di amministrazione è il sindaco del Comune di Pesaro o un suo delegato. Il costo complessivo degli organi (sovrintendente, direttore artistico e direttore dell'Accademia rossiniana) *tanto nel 2023 quanto nel 2024, ammonta a euro 233.080, in aumento del 7,17 per cento rispetto al 2022.*

Il personale del Rof, al 31 dicembre 2024, contava 15 unità assunte a tempo indeterminato e ben 195 lavoratori stagionali (a tempo determinato). *Il costo per il personale nel 2024 è risultato complessivamente pari a 2,60 milioni, in deciso aumento rispetto al valore di euro 1, 63 milioni registrato nel 2023* (su tale incremento, ha inciso significativamente l'incremento del personale stagionale, che nel 2023 era pari ad appena 131 unità).

Nel soffermarsi sulla gestione degli esercizi 2023 e 2024, la relazione evidenzia la maggiore onerosità di quest'ultimo in quanto influenzato dalla nomina nel 2024 di Pesaro quale capitale italiana della cultura.

Nello specifico, la 44ª edizione del Festival lirico-sinfonico in programma nel 2023 ha previsto rappresentazioni eseguite alla presenza di 12.756 spettatori (13.156 nel 2022 e 8.544 nel 2021),

Per converso, la 45ª edizione, la quale ha registrato, nel 2024, 20.308 presenze e un incasso di euro 1.242.818, con una percentuale di copertura del costo dei servizi che si è attestata sul 30 per cento, ma costi complessivamente molto onerosi. A tale scopo, la Fondazione ha attinto alle riserve di esercizio, ed ha registrato pertanto un disavanzo di euro 395.268 e una diminuzione del patrimonio netto del 30,4 per cento.

Nel 2023, gli introiti da attività proprie di vendita e prestazioni di servizi, pari a circa 900 mila euro, sono saliti a oltre 2 milioni, anche per effetto dello slancio culturale derivante dalla nomina di Pesaro come capitale della cultura 2024.

A fronte di tali dati relativi alle entrate di mercato, nel 2023, l'83,85 per cento delle entrate del Rof è stato dovuto a contribuzioni pubbliche (79,4 per cento nel 2022), *erogate principalmente dal Ministero della cultura, dal Comune di Pesaro e dalla Regione Marche, per complessivi euro 5,97 milioni; nel 2024, invece, le contribuzioni pubbliche hanno subito una leggera flessione.*

Nel complesso, nel biennio in esame, si registra il dato estremamente positivo del notevole aumento delle contribuzioni private (+833,8 per cento nel 2023 rispetto al 2022; +90,7 per cento nel 2024 rispetto al 2023).

Per quanto concerne i costi della gestione, si rileva che essi sono risultati pari a euro 6,65 milioni nel 2023 e a euro 8,78 milioni nel 2024.

Per effetto di tali aumenti dei costi l'esercizio 2024 ha registrato un disavanzo pari a euro 395 mila circa (in netta contrazione rispetto all'avanzo di euro 323 mila circa registrato nel 2024). *In conseguenza di ciò, la situazione patrimoniale ha evidenziato il rafforzamento del patrimonio netto nel 2023* (+33 per cento) *e la successiva flessione nel 2024* (-30,40 per cento).

In conclusione, la Sezione, pur riconoscendo il maggiore sforzo economico richiesto dalla 45ª edizio-

ne del festival, ha invitato l'Ente a proseguire nella preannunciata opera di ottimizzazione dei costi di funzionamento e che si adoperi per la riduzione della massa debitoria (*pari a 1,52 mln a fronte di poco più di 900 mila euro di patrimonio), a salvaguardia della qualità delle attività programmate e delle ritrovate condizioni di equilibrio di bilancio.* (1)

60 – Sezione controllo enti; determinazione 1 aprile 2026; Pres. Colosimo, Rel. Galeota; Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail).

Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria – Istituto nazionale infortuni sul lavoro (Inail) – Gestione finanziaria 2024 – Relazione al Parlamento.
L. 21 marzo 1958, n. 259, partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639, "Attuazione delle deleghe conferite al Governo con gli articoli 27 e 29 della legge 30 aprile 1969, n. 153, concernente revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale"; l. 9 marzo 1989, n. 88, "Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro".

La relazione riferisce al Parlamento i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2024 dell'Istituto nazionale infortuni sul lavoro (*Inail*)

L'Istituto nazionale assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è un ente pubblico non economico che gestisce l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e persegue le malattie con le seguenti finalità: ridurre il fenomeno infortunistico; assicurare i lavoratori che svolgono attività a rischio; garantire il reinserimento nella vita lavorativa degli infortunati sul lavoro; realizzare attività di ricerca e sviluppare metodologie di controllo e di verifica in materia di prevenzione e sicurezza.

Il personale in servizio presso l'Inail ammonta a 8.080 dipendenti, a cui si aggiungono 543 medici in rapporto libero-convenzionale, per un totale complessivo di 8.623 unità.

Le entrate contributive di cassa hanno registrato un importo pari a 9.416 milioni (*erano 8.904 mln nel 2023*)*. I casi di infortunio denunciati sono stati 593 mila* (*erano 590 mila nel 2023*)*.*

La gestione di competenza 2024 si è chiusa con un avanzo finanziario di 2.678 milioni (*3.069 mln nel 2023*)*, quale differenza tra le entrate accertate, pari a 13.001 milioni* (*12.440 mln nel 2023*) *e le spese impegnate, pari a 10.323 milioni* (*9.371 mln nel 2023*)*. Con riferimento alle entrate contributive i dati consuntivati* (*9.798,4 mln*) *risultano in aumento sia rispetto a quelli previsionali* (*9.518 mln, 2,95 per cento*)*, sia rispetto a quelli consuntivati nel 2023* (*9.386,7 mln*).

Le prestazioni economiche agli infortunati e tecnopatici (*5.516,6 mln) risultano sostanzialmente in linea rispetto alle previsioni* (*5.547,5 mln, -0,56 per cento*)*. La maggior parte della spesa per prestazioni riguarda i pagamenti delle prestazioni permanenti* (*rendite*)*, pari a 4.835,3 milioni, in aumento rispetto al 2023* (*4.608,4 mln*)*, in ragione dei provvedimenti di rivalutazione ordinaria annuale delle prestazioni, con effetto dall'1 luglio 2024, nella misura del 5,4 per cento, nonostante il calo delle rendite in gestione.*

Con riferimento ai dati di bilancio, il conto economico ha evidenziato un avanzo di 1,552 miliardi e un patrimonio netto di 15,559 miliardi.

Il fondo di cassa dell'Istituto è risultato pari a 44,088 miliardi, quale risultante dalla sommatoria tra la giacenza di cassa iniziale (*41,417 mld*) *e il saldo tra riscossioni* (*12,599 mld*) *e pagamenti* (*9,927 mld*)*. Il risultato di amministrazione, infine, ammonta a 50.085 miliardi, in deciso aumento rispetto ai 46,581 miliardi dell'anno precedente.*

Relativamente all'attività ispettiva, si registra un decremento rispetto all'annualità precedente, con 7.735 aziende ispezionate (*a fronte di 8739 aziende del 2023*)*. Sotto tale aspetto, la Sezione ha ribadito la necessità di aumentare i controlli effettuati, anche in considerazione dell'elevata percentuale di aziende riscontrate irregolari* (*oltre il 93 per cento del totale esaminato*)*.*

Quanto al contenzioso, si sono registrati nell'esercizio esaminato ben 13.427 procedimenti, con un incremento dell'8 per cento rispetto all'anno precedente. (1)

57 – Sezione controllo enti; determinazione 14 aprile 2026; Pres. Bersani, Rel. Cimmino; Accademia nazionale dei Lincei.

Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria – Accademia nazionale dei Lincei – Gestione finanziaria 2024 – Relazione al Parlamento.
D.lgs. lgt. 12 aprile 1945, n. 178, disposizioni relative all'Accademia dei Lincei; l. 21 marzo 1958, n. 259, partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

La relazione riferisce al Parlamento i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria relativa all'esercizio 2024 dell'Accademia nazionale dei Lincei.

L'Accademia è un istituto di alta cultura ai sensi dell'art. 33, c. 6, Cost., che promuove, coordina e diffonde le conoscenze scientifiche nel quadro dell'unità e universalità della cultura. Per realizzare tali fini,

(1) Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

(1) Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

svolge congressi, convegni e seminari nazionali e internazionali, partecipando con i propri soci a manifestazioni culturali italiane e straniere. I soci dell'Accademia sono ripartiti nelle Classi, rispettivamente delle scienze fisiche, matematiche e naturali e delle scienze morali, storiche e filologiche.

La gestione finanziaria dell'Accademia si avvale sia di contribuzioni pubbliche che private. Le amministrazioni pubbliche hanno contribuito con 3,27 milioni, in diminuzione rispetto ai 3,46 milioni dell'esercizio precedente (*il maggior contributore pubblico nell'esercizio concluso è stato il Mic con poco più di 3 mln*).

L'Accademia, inoltre, dispone di un ingente patrimonio mobiliare e immobiliare proveniente da disposizioni testamentarie e da donazioni, con i cui proventi vengono assegnati premi, borse di studio e di ricerca e realizzati convegni. Ad oggi la parte più consistente di tali beni è costituito dal lascito effettuato da Antonio Feltrinelli, che ha istituito l'Accademia come propria erede universale, e che è stato incorporato nell'Accademia nazionale dei Lincei con d.p.r. 10 dicembre 1966, n. 1191.

Per quanto attiene al patrimonio immobiliare, il cui valore, al netto del relativo fondo di ammortamento, ammonta nel 2024 complessivamente a euro 27,63 milioni, la Sezione ha evidenziato l'esigenza di adottare una apposita disciplina regolatoria delle modalità di alienazione, concessione e locazione degli immobili a favore di soggetti pubblici e privati.

A livello mobiliare, la Fondazione dispone di un rilevante portafoglio titoli, con valore di mercato pari a euro 91,34 milioni in aumento rispetto agli esercizi precedenti, alimentato dall'impiego della liquidità giacente sui conti correnti delle gestioni dei Fondi amministrati. La maggior parte dei titoli è riconducibile alla gestione del fondo Antonio Feltrinelli.

La gestione finanziaria aggregata dell'Accademia evidenzia un avanzo di competenza pari a 2,57 milioni, come risultante della somma degli avanzi della gestione Accademia e della gestione Fondi (*rispettivamente, euro 32 mila ed euro 2,54 mln*).

Il patrimonio netto, in incremento di euro 253 mila, ammonta a euro 99,71 milioni.

Le cariche di presidente e vicepresidente dell'Accademia sono state rinnovate, con decreto ministeriale 2 agosto 2024, per la durata di un triennio.

Per l'espletamento delle proprie attività, inoltre, l'Accademia si avvale di una dotazione organica che, alla data del 31 dicembre 2024, risulta complessivamente pari a 38 unità, di cui 1 dirigente e 37 unità di personale di area amministrativa, a cui si aggiunge il direttore generale, per un costo totale nell'anno pari a 3,10 milioni. (1)

* * *

(1) Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

Sezione delle autonomie

10 – Sezione delle autonomie; deliberazione 17 aprile 2026; Pres. Carlino, Rel. Bianchi; Associazione nazionale comuni d'Italia-Anci.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Spesa di personale – Vincoli assunzionali – Computo delle assunzioni di professionalità sociali presso Ats finanziate con risorse del Fna – Esclusione.
L. 27 dicembre 2006, n. 296, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 1264; d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi, art. 33; d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia, art. 57, c. 3-*septies.*

Le spese di personale destinate all'assunzione di professionalità sociali presso gli Ambiti territoriali sociali (Ats), integralmente finanziate con risorse provenienti dal Fondo per le non autosufficienze (Fna), assegnate in forza del d.p.c.m. 3 ottobre 2022 e dei successivi decreti di riparto, possono essere escluse dal computo dei limiti assunzionali per il calcolo del valore soglia ex *art. 33 d.l. n. 34/2019, qualora finalizzate al rafforzamento dei Punti unici di accesso (Pua), dal momento che tali risorse provengono da stanziamenti statali vincolati e sono espressamente finalizzate alla copertura di nuove assunzioni, connesse all'attuazione di specifiche politiche pubbliche nel settore della non autosufficienza.* (1)

* * *

Sezione controllo affari europei e internazionali

3 – Sezione controllo affari europei e internazionali; deliberazione 12 marzo 2026; Pres. Mezzera, Rel. Maio.

Unione europea – Fondi strutturali – Le opzioni semplificate di costo nella gestione dei fondi strutturali e di investimento europei – Relazione al Parlamento.
Regolamento (Ce) n. 1081/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (Ce) n. 1784/1999, art. 1; regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fon-

(1) Il testo integrale della deliberazione si legge in<www.corteconti.it>.

do sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (Ce) n. 1083/2006 del Consiglio, art. 67, par. 1; regolamento (Ue) n. 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti, art. 53.

La Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha approvato, con la deliberazione in esame, la relazione nella quale riferisce al Parlamento in merito alle opzioni semplificate di costo nella gestione dei fondi strutturali di investimento europei.

Le opzioni semplificate di costo sono state definite dalla Commissione europea quali importi o percentuali, determinati a priori, che rappresentano la migliore approssimazione possibile dei costi ammissibili effettivi (reali) concretamente sostenuti per l'attuazione di un'operazione, consentendo di calcolare tali costi, senza bisogno della tracciatura di ciascuna voce di spesa cofinanziata e neppure dell'analisi dei singoli documenti d'appoggio. Le Osc sono state introdotte per la prima volta dal reg. (Ce) n. 1081/2006, con riferimento al Programma Fse 2007-2013. In un secondo momento, in forza del reg. n. 1060/2018, è stato dato impulso ai principi di semplicità e di flessibilità nella gestione della politica di coesione e le opzioni semplificate di costo, così come il finanziamento non collegato ai costi, sono stati introdotti non soltanto per le modalità di rimborso delle sovvenzioni tra le autorità di gestione e i beneficiari, ma anche per il rimborso del contributo dell'Ue agli Stati membri. L'art. 53 del reg. (Ue) n. 1060/2021 ha, inoltre, stabilito un nuovo tetto massimo per l'obbligatorietà del ricorso alle Osc nella gestione dei fondi Fesr e Fse, con riferimento alle operazioni per le quali il sostegno pubblico non superi 200.000 euro, ad eccezione di quelle per le quali il sostegno costituisce aiuto di Stato. In sostanza le Osc sono finalizzate a semplificare gli oneri amministrativi, spostando il focus *delle spese dall'esatta rendicontazione al conseguimento del risultato.*

La sezione ha potuto verificare, in ordine all'impatto del loro utilizzo nella gestione dei fondi Fesr, Fse, Feasr nella programmazione 2014-2020, che le anzidette Osc sono state utilizzate prevalentemente per attività standardizzabili. Sono state confermate alcune criticità, già in precedenza stigmatizzate, relative, da una parte, al non completo utilizzo del potenziale di semplificazione insito nello strumento e, dall'altra parte, all'elevata quota di rischio di errore per la cui mitigazione la sezione sollecita le Autorità di audit *a dotarsi di strumenti di controllo adeguati e calibrati sulle tipologie di Osc adottate, idonei ad intercettare irregolarità nel calcolo della spesa ammissibile, potenziali casi di doppio finanziamento e ipotesi di conflitto di interesse.* (1)

10. *Valutazioni finali e raccomandazioni*

Le opzioni semplificate di costo sono state introdotte con l'obiettivo di semplificare i processi di gestione dei progetti che accedono ai fondi europei, così da ridurre i costi e gli oneri amministrativi in capo ai beneficiari e alle autorità di gestione, al contempo contribuendo a un impiego più corretto dei fondi, con conseguente riduzione del tasso di errore. Un ulteriore risultato atteso della semplificazione è consentire agli operatori di concentrarsi sul raggiungimento degli obiettivi strategici.

I risultati dell'indagine – con riferimento all'esperienza maturata nel ciclo di programmazione 2014-2020 – mostrano che i vantaggi attesi sono tendenzialmente confermati dalle autorità di gestione, che utilizzano prevalentemente i costi semplificati in riferimento ad attività facilmente standardizzabili, quali, in particolare, la formazione e la consulenza, privilegiando il ricorso a metodologie definite a livello europeo o, come nel caso del settore agricoltura, messe a disposizione da organismi nazionali (Ismea).

Questo implica che percentualmente l'utilizzo delle Osc è più diffuso nel Fse, seguito dal Fesr e dal Feasr, *trend* che trova riscontro a livello europeo nelle evidenze dello studio sull'adozione delle Osc e dei Fnlc condotto dalla Commissione nel 2024.

In secondo luogo, è emersa la tendenza a fare ricorso maggiormente alle tabelle standard di costi unitari e ai finanziamenti a tasso forfettario, di semplice applicazione e compatibili con la rendicontazione delle ore lavorative del personale, o di costi di diversa natura facilmente riconducibili ad unità. Prevalentemente, dunque, i costi standard sono stati legati ai processi e non ai risultati, con la conseguenza che il rimborso ha riguardato il completamento di attività routinarie e non gli *outcome* attesi dagli interventi. Ciò spiega anche il limitato ricorso alle somme forfettarie, in quanto, come evidenziato anche dalla Commissione nella Comunicazione C/2024/2767, le Autorità di gestione temono di esporre i beneficiari al rischio di mancato pagamento nel caso in cui il risultato non sia conseguito. Ne discende che le Osc restano volte prioritariamente ad abbattere gli oneri ammnistrativi e, comunque, legate a una logica di rendicontazione delle spese e di rimborso *compliance based* con l'effetto di poter contribuire solo in via indiretta a obiettivi di potenziamento della qualità e dei risultati dei progetti finanziati.

Tanto porta ad affermare che la sfida della diffusa applicazione delle Osc – che si accompagna a quella più generale del rafforzamento della capacità amministrativa – dovrebbe coinvolgere, quindi, non solo il cambiamento delle pratiche e degli strumenti operati-

(1) Il testo integrale della relazione si legge in <www.corteconti.it>.

vi, ma anche, e soprattutto, un cambiamento di natura culturale dell'azione amministrativa.

Il potenziale di semplificazione derivante dall'uso delle Osc, come rilevato da alcune autorità di gestione, non è ancora stato sfruttato appieno, poiché la verifica delle fatture è necessaria al fine di altri controlli (per esempio, presenza del Cup nelle fatture; verifica di assenza di cointeressenza fra beneficiario e fornitore; verifica di assenza di doppio finanziamento).

Attenzione deve essere posta alle metodologie costruite *ad hoc*, perché con riferimento ad esse sono state rilevate le maggiori criticità. In primo luogo, nella fase di costruzione della metodologia, sono state rilevate difficoltà nel raccogliere serie storiche affidabili e nel procedere all'adeguamento dei costi standard nel corso del tempo. Successivamente, nella fase della loro applicazione, in alcuni casi, le metodologie si sono rivelate eccessivamente complesse o non coerenti con l'andamento dei costi reali. Le tempistiche si sono ulteriormente dilatate, facendosi ricorso a organismi terzi per attestarne la validità.

Inoltre, nell'uso di tali opzioni, va tenuto conto del rischio potenziale che la metodologia in sé e i dati usati per il calcolo degli importi (tassi forfettari o costi standard) possano essere contestati o sottoposti ad audit. Pertanto, se la metodologia non è corretta o i dati storici non sono pertinenti o se i risultati non sono calcolati nel modo giusto, resta la possibilità di contestazione.

Per superare tali criticità, le Autorità di gestione hanno segnalato l'opportunità di: creare gruppi di lavoro che coinvolgano più amministrazioni; promuovere l'interoperabilità dei sistemi informativi degli enti che detengono i dati necessari per la costruzione delle serie storiche; operare un coinvolgimento dei responsabili dei settori operativi, dei beneficiari e, più in generale, degli *stakeholder*.

Quanto alle risultanze dei controlli di primo, di secondo e di terzo livello, che riguardano essenzialmente il Fesr e il Fse, nel caso di ricorso alle opzioni semplificate è stata rilevata, in linea generale, una riduzione del tasso di errore; tuttavia, in base ai rilievi riguardanti una minoranza di Osc, permangono alcune aree critiche: a) la Commissione e la Corte dei conti europea richiedono alle autorità di audit una maggiore attenzione nella verifica della metodologia alla base della specifica Osc, anche in esito a possibili aggiornamenti *in itinere* della stessa; b) la Commissione e le autorità di audit sollecitano una maggiore adeguatezza delle procedure specifiche e degli strumenti di monitoraggio, attuazione e verifica delle Osc; c) una particolare attenzione deve essere rivolta alle verifiche tese ad escludere il doppio finanziamento e i conflitti di interesse.

È possibile individuare azioni volte a favorire un maggiore ricorso alle opzioni di costo semplificate nell'attuale ciclo di programmazione, assicurando, anche mediante un'opportuna analisi costi-benefici, un adeguato equilibrio tra le esigenze di semplificazione ed economicità e i principi di trasparenza, sana e prudente gestione finanziaria che orientano l'utilizzo dei fondi nazionali ed europei.

Innanzitutto, in questa direzione, appaiono utili le iniziative assunte dal Dpcoes e dal Masaf per promuovere la condivisione dei modelli e delle metodologie tra le Autorità di gestione a livello nazionale, così come già avveniva a livello europeo. Parimenti efficaci sono le strategie di sostegno al cambiamento culturale necessario per la semplificazione dell'azione amministrativa e per il suo orientamento al risultato.

Al contempo, per corroborare la costruzione di metodologie *ad hoc*, è importante facilitare la fruizione delle serie storiche di dati disponibili e sostenere la costruzione di nuove serie storiche relative agli interventi dell'attuale ciclo di programmazione.

Resta, comunque, confermata l'evidenza che, per diffondere il ricorso alle Osc, è rilevante supportare l'implementazione delle opzioni definite nei regolamenti e negli atti delegati, che sono immediatamente applicabili e prevengono il rischio di incorrere in errori/irregolarità insiti nella metodologia stessa.

Una notazione particolare meritano le somme forfettarie, il cui impiego ha trovato riscontro positivo a livello europeo in alcuni programmi a gestione diretta legati al settore della ricerca: per promuoverne una più ampia diffusione, le Autorità di gestione dovrebbero considerare la possibilità di utilizzarle in relazione al raggiungimento di *target* intermedi, come suggerito anche dalla Commissione, così da mitigare il rischio di mancato pagamento dell'intera operazione per i beneficiari.

Pertanto:

- in linea generale, è necessario che le Autorità di gestione definiscano le procedure e gli strumenti di gestione, rendicontazione e controllo delle opzioni semplificate in modo chiaro e coerente, così da mitigare il rischio di errori e/o irregolarità nel calcolo della spesa ammissibile;

- è parimenti raccomandabile che le Autorità di audit si dotino strumenti di controllo adeguati e calibrati sulle tipologie di Osc adottate, idonei a intercettare potenziali casi di doppio finanziamento e di conflitto di interesse, e che, con particolare riferimento al settore agricolo, i controlli di secondo livello siano finalizzati ad assicurare l'adeguatezza dei metodi di definizione delle Osc e la loro corretta applicazione;

- è, altresì, opportuno incrementare l'attività informativa per i beneficiari, nonché l'attività formativa per il personale delle Autorità di gestione e di audit, così da poter favorire il cambiamento culturale necessario;

- con riferimento all'attività di elaborazione di metodologie *ad hoc,* è utile a) favorire la costruzione di solide serie storiche di dati e la condivisione di quelle già esistenti; b) coinvolgere nel percorso di sviluppo della metodologia i funzionari di settore e i potenziali *stakeholder* e, ove possibile, costituire gruppi di lavoro tra le amministrazioni coinvolte; c) definire meccanismi di aggiornamento adeguati, attivabili nel corso

della programmazione; d) verificare preventivamente la correttezza della metodologia e assicurare l'operatività di sistemi di monitoraggio adeguati.

* * *

Sezioni regionali di controllo

Abruzzo

53 – Sezione controllo Abruzzo; parere 16 aprile 2026; Pres. e Rel. Montella; Comune di Chieti.

Contabilità regionale e degli enti locali – Dissesto finanziario – Rimborso di tributi versati erroneamente – Regole concorsuali – Applicazione.
C.c., art. 2033; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. degli enti locali, art. 267; d.l. 29 marzo 2004, n. 80, disposizioni urgenti in materia di enti locali, art. 5, c. 2.
Contabilità regionale e degli enti locali – Dissesto finanziario – Credito restitutorio da erroneo versamento di tributi – Inclusione nella massa passiva – Presupposti.
C.c., art. 2033; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 267; d.l. 29 marzo 2004, n. 80, art. 5, c. 2.

In caso di erroneo versamento di un tributo a favore di un comune in stato di dissesto finanziario, il credito restitutorio del contribuente è soggetto alle regole concorsuali e al rischio di falcidia; il contribuente deve quindi presentare domanda di ammissione al passivo all'Organo straordinario di liquidazione.

Ai fini dell'inclusione del credito restitutorio nella massa passiva rileva unicamente il momento del versamento: il fatto da cui sorge il credito deve infatti collocarsi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato da parte degli organi della procedura.

Fatto – (*Omissis*) Con nota del Consiglio delle Autonomie locali istituito nella Regione Abruzzo, prot. interno n. 770 del 16 marzo 2026, perveniva richiesta di parere a firma del sindaco del Comune di Chieti inerente alla corretta individuazione del soggetto competente alla gestione economico-finanziaria di tributi o di altre somme erroneamente versate ad un comune in stato di dissesto finanziario. (*Omissis*).

Quaestio iuris – Entrando nel merito della richiesta di parere, la questione sottoposta al vaglio consultivo della Sezione investe la tematica dell'individuazione del criterio discretivo tra debiti rientranti nella massa passiva di competenza dell'Organo straordinario di liquidazione e debiti che gravano, invece, sulla gestione ordinaria dell'ente, di competenza degli Organi istituzionali.

Giova preliminarmente ricordare che l'istituto del dissesto finanziario rappresenta una procedura di risanamento e gestione della crisi e dell'insolvenza di un ente locale, che trova espressa regolamentazione nel Titolo VIII, Capo II, artt. 244 ss., d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel).

La giurisprudenza contabile qualifica il dissesto come una fase patologica e irreversibile della vita finanziaria di un ente territoriale (Comune o Provincia) che si verifica quando l'ente non è più in grado di assolvere le funzioni e i servizi indispensabili ovvero quando esistono nei confronti dell'ente locale crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi cui non si può trovare valida copertura finanziaria con i mezzi di finanziamento autonomi dell'ente senza compromettere lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili.

Una volta sussistente uno dei citati presupposti, l'ente locale non ha facoltà di scelta né sull'*an*, né sul quando, né sul *quomodo* circa il dissesto, che si appalesa dunque come un atto doveroso e non connotato da alcuna discrezionalità (cfr. Tar Lazio, sent. n. 32825/2010).

L'istituto, pur avendo oggi assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico, tuttavia se ne differenzia in quanto, come noto, l'ente locale non può essere dichiarato fallito e, pertanto, espulso dalla realtà socioeconomica; ragione per cui la normativa procede ad una separazione netta tra la gestione precedente, che ha portato alla dichiarazione dello stato di disseto finanziario, e la nuova gestione.

La normativa che si è succeduta nel tempo (d.l. 2 marzo 1989, n. 66 convertito dalla l. 24 aprile 1989, n. 144; d.l. 18 gennaio 1993, n. 8 convertito dalla l. 19 marzo 1993, n. 68; d.p.r. 24 agosto 1993, n. 378; d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77; d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336; d.lgs. 15 settembre 1997, n. 342; d.lgs. 23 ottobre 1998, n. 410; d.p.r. 13 settembre 1999, n. 420; d.p.r. 18 agosto 2000, n. 273, artt. 244-272 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) ha infatti delineato una netta separazione di compiti e competenze tra la gestione passata e quella corrente, a tutela soprattutto di quest'ultima che sarebbe pregiudicata se in essa confluissero debiti sostanzialmente imputabili alle precedenti gestioni amministrative (che sono state a tal punto fallimentari da determinare il dissesto dell'ente), in modo da garantire, per il futuro, la sostenibilità finanziaria del bilancio ordinario.

In particolare, in base al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali):

- i soggetti della procedura di risanamento sono l'Organo Straordinario di Liquidazione (di seguito anche O.S.L.), incaricato di provvedere al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge, qualificandosi come dominus esclusivo della peculiare procedura, e gli Organi istituzionali dell'ente, chiamati ad assicurare condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e a rimuovere le cause strutturali all'origine del dissesto (art. 245);

- l'O.S.L. ha competenza relativamente a "fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato" (che il Consiglio dell'ente locale presenta per l'approvazione al Ministro dell'interno entro il

termine perentorio di 3 mesi dalla data di emanazione del decreto di nomina dell'O.S.L.) e provvede:

a) alla rilevazione della massa passiva; b) all'acquisizione e alla gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento; c) alla liquidazione e al pagamento della massa passiva (art. 252, c. 4).

Il principio generale è rappresentato dalla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, che rappresenta l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto.

Quanto alla formazione della massa passiva:

- l'O.S.L. provvede all'accertamento della massa passiva mediante la formazione di un piano di rilevazione (art. 254, c. 1);

- nel piano di rilevazione della massa passiva sono inclusi: a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'art 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato; b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'art. 248, c. 2; c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'O.S.L. in ordine a vertenze giudiziali e stragiudiziali relative a debiti rientranti nelle fattispecie di cui alle precedenti lett. a) e b) (art. 254, c. 3);

- a seguito del definitivo accertamento della massa passiva e dei mezzi finanziari disponibili, e comunque entro 24 mesi dall'insediamento, l'O.S.L. predispone il piano di estinzione delle passività (includendo le passività accertate successivamente all'esecutività del piano di rilevazione dei debiti) e lo deposita presso il Ministero dell'interno in vista dell'approvazione da parte di quest'ultimo (art. 256, c. 6).

Quanto al soddisfacimento delle pretese creditorie, l'Organo straordinario di liquidazione, nei limiti dell'attivo disponibile, provvede a formulare una proposta ai creditori di soluzione dei crediti vantati, anche mediante accordi transattivi, sulla base di una ripartizione che assicuri la par condicio creditorum (art. 258, c. 3).

Relativamente ai crediti ammissibili, l'art. 5, c. 2, d.l. 29 marzo 2004, n. 80, recante "*Disposizioni urgenti in materia di enti locali*" (convertito dalla l. 28 maggio 2004, n. 140), ha precisato che "*ai fini dell'applicazione degli artt. 252, comma 4, e 254, comma 3, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, si intendono compresi nelle fattispecie ivi previste tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati, anche con provvedimento giurisdizionale, successivamente a tale data ma, comunque, non oltre quella di approvazione del rendiconto della gestione di cui all'art. 256, comma 11, del medesimo testo unico*".

La disposizione dianzi citata chiarisce come rientrino nella competenza dell'O.S.L. tutti i debiti collegati a fatti o atti gestionali anteriori alla data-soglia, anche se l'accertamento dei medesimi avviene in un momento successivo, persino tramite sentenza o altro provvedimento, purché tale accertamento avvenga entro la data di approvazione del rendiconto finale della gestione liquidatoria (che segna la chiusura formale della procedura di dissesto). La *ratio* di questo limite finale è di evitare che, a gestione liquidatoria conclusa, emergano ulteriori debiti pregressi non considerati, poiché oltre tale termine l'Organo straordinario di liquidazione cessa di operare, essendo l'ente tornato "*in bonis*".

È evidente la volontà del legislatore di far confluire nel dissesto tutti gli oneri finanziari originati prima della "linea di confine" temporale, creando una "massa separata" di debiti pregressi affidata alla gestione straordinaria e sottraendoli al bilancio ordinario dell'ente. Così disponendo, il meccanismo di cui agli artt. 244 ss. Tuel è analogo, con riferimento alla funzione satisfattiva, a quello del fallimento privatistico: si isolano i debiti pregressi in un procedimento concorsuale, per soddisfarli, nei limiti del possibile, con risorse straordinarie.

Sul punto, la stessa Corte costituzionale ha sostenuto che in una procedura concorsuale, tipica di uno stato di dissesto, una norma che ancori ad una certa data il fatto o l'atto genetico dell'obbligazione è logica e coerente, proprio a tutela dell'eguaglianza tra i creditori (cfr. Corte cost., 21 giugno 2013, n. 154).

Peraltro la giurisprudenza, in particolare quella amministrativa e contabile, in considerazione dei diversi orientamenti emersi in materia, ha in più occasioni manifestato un approccio sostanzialistico secondo cui "*rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione non solo le poste passive pecuniarie già contabilizzate alla data della dichiarazione di dissesto, ma anche tutte le svariate obbligazioni che, pur se* stricto iure *sorte in seguito, costituiscano comunque la conseguenza diretta ed immediata di atti e fatti di gestione pregressi alla dichiarazione di dissesto, nonché quelli derivanti da obbligazioni sorte fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*" (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., n. 15/2020, Corte conti, Sez. contr. Campania, n. 132/2018/Par e Sez. contr. Puglia, n. 23/2020/Par).

Difatti, obiettivo primario della procedura è quello di ripristinare gli equilibri di bilancio, tutelare la gestione corrente (evitando che questa sia gravata dai debiti pregressi) e garantire la continuità dell'azione amministrativa nonché il mantenimento dei servizi essenziali per la collettività in ossequio al principio costituzionale di buona amministrazione (art. 97 Cost.).

A tal fine, la separazione delle competenze tra l'O.S.L. e gli organi istituzionali dell'ente locale è funzionale ad assicurare la classe creditoria: tutti i crediti maturati nel periodo "dissestato" vengono trattati unitariamente nella procedura liquidatoria, secondo le regole concorsuali, evitando che alcuni creditori possano soddisfarsi a scapito di altri (art. 248 Tuel).

È evidente, da quanto esposto, che la disciplina normativa sul dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo

straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell'ente locale, può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente vengano attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o amministrativo) sia successivo. L'unico limite è rappresentato, come detto, dall'approvazione del rendiconto della gestione che segna la chiusura della Gestione liquidatoria; dopo tale data non sarà più possibile imputare alcunché a tale Organo, in quanto, dal punto di vista giuridico, esso ha cessato di esistere.

In conclusione, dunque, la competenza dell'Organo straordinario di liquidazione copre l'insieme delle obbligazioni che traggono origine da vicende amministrative anteriori alla data-soglia della dichiarazione di dissesto.

La gestione delle istanze di rimborso di tasse e tributi erroneamente versati ad un comune in stato di dissesto finanziario

Sul piano civilistico, quando un comune riceve un pagamento tributario non dovuto (cioè un versamento che il contribuente non era tenuto a fare), si genera un debito di restituzione verso il contribuente derivante dall'ingiustificato arricchimento dell'ente locale ed un correlato diritto alla ripetizione d'indebito in capo al soggetto che ha effettuato impropriamente il pagamento non dovuto. Più semplicemente, se il contribuente esegue un pagamento senza una valida causa giuridica (per mancanza o venir meno del titolo impositivo) nasce a suo favore un credito alla restituzione verso l'ente avente natura di diritto soggettivo patrimoniale perfetto (cfr. Cass., Sez. III, 1 luglio 2005, n. 14084, Cass., S.U., n. 1545/2017).

Nell'ambito della normativa speciale sui tributi locali (in specie la l. 27 dicembre 2006, n. 296) la giurisprudenza qualifica tale rapporto giuridico come indebito oggettivo *ex* art. 2033 c.c., salvo le ipotesi di decadenza o prescrizione che elidono il diritto alla restituzione (cfr. Cass., Sez. V, 29 novembre 2017, n. 28576 e Trib. L'Aquila, 2 settembre 2010, n. 401). Ne consegue, in applicazione della disciplina civilistica di cui al citato articolo, il diritto a recuperare l'intero importo pagato (1).

(1) L'art. 119 Cost. attribuisce a comuni, province, città metropolitane e regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, con possibilità di stabilire e applicare tributi ed entrate propri in armonia con la Costituzione. In particolare, per i comuni, la legge ordinaria attribuisce, in materia di tributi locali, autonomia impositiva e autonomia regolamentare. Ciò significa che possono: istituire tributi propri (nei limiti fissati dalla legge statale), disciplinare l'applicazione dei tributi mediante regolamenti comunali, accertare, riscuotere e gestire i tributi locali, effettuare controlli e ispezioni, adottare provvedimenti di ingiunzione fiscale. In caso di tributo erroneamente incassato, secondo la disciplina civilista, trova applicazione l'art. 2033 c.c., rubricato "*indebito oggettivo*", ai sensi del quale: "*Chi ha eseguito un pagamento non dovuto ha diritto di ripetere ciò che ha pagato. Ha inoltre diritto ai frutti e agli interessi dal giorno del pagamento, se chi lo ha ricevuto era in mala fede, oppure, se questi era in buona fede, dal giorno della domanda*".

Se però il comune è in dissesto finanziario esso si inserisce nella procedura disciplinata dal Testo unico degli enti locali (Tuel): in questo caso, va in primo luogo accertato a quale periodo/gestione si riferisce il tributo erroneamente versato (ante o post dichiarazione di dissesto). Nel caso in cui esso sia anteriore al dissesto, sebbene non muti la natura di indebito oggettivo, cambia però il centro di imputazione gestionale e, quindi, la disciplina finanziaria del pagamento che passa dal comune all'Organo straordinario di liquidazione, ciò in linea con la *ratio legis* della procedura concorsuale che, come detto, mira a garantire la *par condicio creditorum*. La conseguenza è che il diritto al recupero di quanto indebitamente corrisposto potrebbe finire "in coda" tra le altre passività dell'ente, in quanto mero credito chirografario, e subire le riduzioni previste dall'art. 258, c. 3, Tuel (tra il 40 e il 60 per cento in relazione alla sua anzianità).

La circostanza che il credito in questione sia un credito da ripetizione d'indebito non legittima, proprio al fine di garantire la *par condicio*, la sua esclusione dalla massa passiva del dissesto e la conseguente sottoposizione a tale speciale disciplina al pari di tutti gli altri crediti anteriori alla sua dichiarazione.

Conforta una tale conclusione la stessa giurisprudenza civilistica formatasi in ordine al fallimento secondo cui il credito da ripetizione d'indebito (art. 2033 c.c.), maturato prima del fallimento e sottoposto all'onere della prova da parte del creditore dell'inesistenza della causa giustificativa del pagamento, va accertato esclusivamente tramite le norme sul concorso dei creditori e pertanto insinuato al passivo, mentre solo i pagamenti post fallimento sono inefficaci rispetto alla massa e generano un obbligo di restituzione in prededuzione ai sensi dell'art. 111 L.F. o art. 6 Codice sulla crisi d'impresa (cfr. Cass. civ., 13 giugno 2019, n. 15895; Cass. civ. 11 gennaio 2022, n. 621).

La stessa azione di ripetizione già avviata verso un soggetto poi fallito non può proseguire in sede ordinaria (il cui giudizio va dichiarato improcedibile), ma deve essere trasposta nel rito fallimentare ai sensi dell'art. 52 L.F. (cfr. Cass. civ., 31 gennaio 2011, n. 2166; Cass. civ., 22 maggio 2018, n. 12825; Cass. civ., 5 maggio 2016, n. 8953).

Pertanto, il prospettato ingiustificato arricchimento in danno del creditore ed in favore dell'ente, contenuto nel parere reso dall'ufficio legale del comune e conseguente alla sottoposizione alle regole proprie della procedura concorsuale del credito da ripetizione d'indebito di imposte pagate impropriamente, con conseguente possibile riduzione del *quantum* restitutorio, è la naturale conseguenza della sua sottoposizione alle regole proprie della procedura concorsuale che prevede per tutti i crediti, anche quelli assistiti da privilegio, il possibile abbattimento in sede di liquidazione.

La risposta al quesito

Alla luce di quanto sopra esposto, con riferimento alla fattispecie oggetto della richiesta di parere, questa

sezione regionale di controllo ritiene che il dissesto finanziario di un ente locale sia una procedura di risanamento che, al fine di garantire la *par condicio creditorum*, coinvolge tutti i debiti sorti prima del dissesto, senza alcuna distinzione, ivi inclusi quelli per la restituzione di imposte pagate ma non dovute dai contribuenti.

La gestione di tali debiti compete, quindi, all'Organo straordinario di liquidazione a cui il contribuente è tenuto a presentare domanda per l'ammissione alla massa passiva. Pertanto, il relativo credito è soggetto alle regole concorsuali con rischio di possibile falcidia.

* * *

Calabria

43 – Sezione controllo Calabria, deliberazione 11 marzo 2026; Pres. Scerbo, Rel. Friederike Daubler; Regione Calabria.

Regione in genere e regioni a statuto ordinario – Calabria – Gestione del Fondo per la non autosufficienza, del Fondo politiche per la famiglia e del Fondo "dopo di noi" – Referto al consiglio regionale. L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3, cc. 4, 5, 6.

La Sezione regionale di controllo per la Calabria, con la deliberazione in commento, ha approvato un referto sulla gestione del Fondo per la non autosufficienza, del Fondo politiche per la famiglia e del Fondo "dopo di noi". La Sezione ha rilevato significativi ritardi nel trasferimento e nella gestione delle risorse dei tre fondi nazionali, evidenziando, al contempo, criticità nella programmazione, nelle attività progettuali, nella rendicontazione, nel funzionamento delle Unità di valutazione multidimensionale, nella collaborazione tra Agenzie di tutela della salute (Ats), Aziende di servizi pubblici alla persona (Asp) ed enti del terzo settore, nonché nella capacità di assicurare tempestivamente i benefici ai soggetti fragili destinatari degli interventi.

Pur in assenza di particolari criticità nella gestione del Fondo per l'Alzheimer, la sezione ha poi rilevato, con specifico riferimento al progetto "Alzheimer Caffè", consistenti ritardi nella liquidazione delle risorse relative alle annualità 2013, 2014, 2016, 2017 e 2018, imputabili a criticità organizzative e amministrative degli Ats, difficoltà nella rendicontazione e mancata o tardiva attivazione delle procedure previste.

La sezione ha, quindi, raccomandato il rafforzamento delle attività di monitoraggio, coordinamento e supporto amministrativo agli Ats, nonché l'adozione di misure più efficaci per accelerare gli iter procedimentali, migliorare la rendicontazione e garantire maggiore diffusione e accessibilità degli interventi.

5. *Osservazioni conclusive e raccomandazioni* – Avuto riguardo al Fondo per l'Alzheimer e le demenze la documentazione versata in atti non ha evidenziato particolari criticità.

A diverse conclusioni si perviene con riferimento, sempre in tema di demenze, alla gestione delle risorse per il progetto degli Alzheimer Caffè rispetto al quale sono emersi consistenti ritardi testimoniati dalla circostanza che le liquidazioni delle risorse assegnate per le annualità 2013, 2014, 2016, 2017 e 2018 sono intervenute nel 2022 e 2023. In relazione a quanto dedotto si osserva il lungo arco temporale che ha contrassegnato lo svolgersi delle attività inerenti alle risorse di cui si tratta e le difficoltà incontrate che hanno condotto alla mancata attivazione "*delle procedure previste nelle indicazioni operative*" da parte di taluni ambiti e all'avvio della procedura di restituzione da parte di altri ambiti che hanno rendicontato per un importo inferiore al trasferito. Sul punto è stato precisato che sono stati adottati i decreti di accertamento somme per la restituzione al Mef.

Gli elementi conoscitivi forniti si sono palesati idonei a tratteggiare il quadro d'insieme e le criticità incontrate nella realizzazione dei progetti, in cui ruolo centrale esplicano gli Ambiti territoriali sociali (Ats) sotto il profilo della programmazione, coordinamento e gestione degli interventi e dei servizi finalizzati al raggiungimento dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (Leps) e che fornisce una chiave di lettura dei rilevati ritardi nel trasferimento delle risorse e un rallentamento generale nell'avvio e nella chiusura degli interventi, imputabili, secondo quanto riferito alla complessità organizzativa degli Ats, all'attivazione delle Uvm e alle difficoltà amministrative. Con particolare riguardo poi ai fondi del Dopo di noi è emerso che le rilevate criticità sono anche correlate legate a scarsa collaborazione delle Asp con attivazione tardiva delle Unità di valutazione multidimensionale; ritardi nei procedimenti amministrativi e negli adempimenti di rendicontazione da parte degli Ats; assenza nei territori più piccoli e nelle aree interne di enti del terzo settore con competenze e risorse adeguate a erogare i servizi richiesti. Nel prendere atto delle iniziative di supporto intraprese dalla regione al fine di superare le criticità, si richiama l'attenzione di tutti gli attori sulla necessità di continuare nel cammino intrapreso e di implementare a tal fine le azioni avviate affinché non gravino su cittadini già pesantemente segnati inefficienze e disfunzioni. Si raccomanda di adottare efficaci azioni di monitoraggio che consentano in tempi rapidi di verificare lo stato di avanzamento degli interventi e forme di supporto agli Ats che possano in termini di maggiore efficacia agevolare gli iter burocratici, sollecitando al contempo una migliore collaborazione da parte delle Aziende affinché non si facciano ricadere sui soggetti già così gravemente segnati dalle patologie di cui si tratta inefficienze programmatorie e organizzative.

In relazione al fondo nazionale per le non autosufficienze l'istruttoria ha rivelato, come confermato anche dalla regione, la sussistenza di tempi eccessivamente lunghi intercorrenti fra la data del riparto delle

risorse da parte del ministero e la data di trasferimento delle risorse alle Asp e agli Ats competenti per gli interventi. In particolare, il Fna 2016 è stato gestito nel corso degli anni 2019-2020, il Fna 2017 nel corso dell'anno 2021-2022, il Fna 2018 nel corso dell'anno 2022-2023 e il Fna 2019 nel corso dell'anno 2024.

Anche sotto questo profilo si ribadiscono raccomandazioni del medesimo tenore di quelle già espresse con riferimento al fondo per la non autosufficienza.

In relazione alla gestione delle risorse del fondo per le politiche della famiglia l'analisi istruttoria ha evidenziato un rallentamento delle attività progettuali, peraltro, confermato dalla regione, che avrebbe ingenerato quale conseguenza la proroga delle convenzioni in essere di volta in volta rinnovata, nel dichiarato intento di "*raggiungere il maggior numero di destinatari delle misure attuate con il fondo*". Per il 2020 risultano ancora in corso di valutazione gli atti di rendicontazione e non tutti gli enti risultano aver prodotto i giustificativi nonostante i continui solleciti ad opera del responsabile del procedimento. Analoga situazione ricorre per il 2021. Qualche criticità in termini di ritardo emerge anche per il 2023.

Conclusivamente si conferma un quadro contrassegnato dalla sussistenza di gravi ritardi e rallentamenti per le annualità 2020 e 2021 che denunciano pesanti criticità sotto il profilo della programmazione e dell'azione amministrativa che inevitabilmente hanno comportato quale effetto negativo per i cittadini calabresi già incisi da condizioni di particolare fragilità e gravità l'impossibilità di usufruire tempestivamente o comunque in tempi fisiologicamente accettabili dei benefici ad essi normativamente riservati.

In relazione a tali profili critici si raccomanda di imprimere un'accelerazione alle attività e una maggiore incisività delle attività medesime sotto il profilo della programmazione e monitoraggio.

Anche in merito alla gestione delle risorse afferenti al fondo "dopo di noi" si evidenziano i ritardi intervenuti nei trasferimenti atteso che l'annualità 2017 è stata trasferita con decreto del 24 novembre 2020 e l'annualità 2018 con decreto del 2 novembre 2022.

Anche in questo ambito sono emersi profili critici con riferimento alle attività di rendicontazione e sul quale si sollecita ad individuare e attivare misure di maggiore efficacia atteso che l'invio di note di richiesta di chiarimenti specifica per ciascun Ats e verifiche condotte *in loco* della documentazione amministrativo contabile delle spese sostenute non hanno ancora consentito di definire l'*iter*.

Si raccomanda, inoltre, stante la rilevata criticità afferente ai bandi andati deserti, di individuare idonee forme di pubblicità degli interventi di cui si tratta al fine di raggiungere l'intera platea dei soggetti interessati agli interventi di cui si tratta e forme di supporto, in termini di maggiore incisività, agli enti del terzo settore soprattutto per le realtà più piccole.

* * *

Campania

104 – Sezione controllo Campania; deliberazione 31 marzo 2026; Pres. Gagliardi, Rel. De Santis; Ministero della cultura.

Corte dei conti – Controllo preventivo di legittimità – Atti presupposti – Individuazione – Conseguenze sulla responsabilità amministrativa.
L. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1, c. 1.

Contratti pubblici – Concessioni di beni pubblici – Quantificazione del canone concessorio – Sindacabilità della scelta discrezionale operata dall'amministrazione titolare – Condizioni.
Cost., artt. 9, 97; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137, artt. 107, 108.

Contratti pubblici – Concessioni di beni pubblici – Revoca in autotutela sempre esercitabile nei limiti di legge.
L. 8 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, artt. 11, c. 4, 21-*quinquies*.

Il controllo preventivo di legittimità sui decreti approvativi di contratti pubblici si estende ai soli atti presupposti, in senso stretto, dei contratti stessi, quali il bando di gara e l'aggiudicazione e solo ad essi si propaga lo speciale effetto esimente della responsabilità, previsto dalla legge in conseguenza alla registrazione del provvedimento.

Nei casi di concessione di lunga durata di beni culturali, la determinazione del canone concessorio è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione titolare, sindacabile in sede di controllo preventivo di legittimità solo in caso di palese irragionevolezza, contraddittorietà o travisamento dei fatti.

Nelle concessioni di beni pubblici, il generale potere di revoca in autotutela è esercitabile dall'amministrazione concedente, ricorrendone i presupposti e nei limiti previsti dalla legge, anche se non espressamente previsto dal contratto di concessione e anche nelle ipotesi in cui quest'ultimo escluda, per un certo periodo di tempo, la possibilità di recesso del concedente dal rapporto contrattuale.

* * *

Emilia-Romagna

30 – Sezione controllo Emilia-Romagna; deliberazione 10 aprile 2026; Pres. Pozzato, Rel. Tessaro; Comune di Bertinoro.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Organo di revisione finanziario contabile dell'ente – Asseverazione reciproci rapporti debiti-crediti fra ente locale e società partecipate – Analisi approfon-

dita di ogni singola voce e inclusione di tutti gli enti strumentali e società partecipate – Necessità.
D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, art. 11, c. 6, lett. j).

Nell'ambito dell'indagine sulla corretta applicazione dei compiti intestati agli organi di revisione finanziario-contabile la sezione ha affermato che l'asseverazione dei reciproci rapporti di debito-credito fra ente locale e società partecipate, effettuata dai rispettivi organi di controllo, richiede inevitabilmente un'analisi specifica e approfondita di ogni singola voce e non può essere limitata all'espressione di un mero giudizio generico, dovendo, altresì, riguardare le poste contabili intercorrenti con tutti gli enti strumentali e le società controllate e partecipate dal comune, ivi comprese le partecipazioni indirette e anche le società soggette a procedure liquidatorie, così da assicurare una rappresentazione simmetrica e speculare delle partite creditorie e debitorie, fondamentale per garantire la trasparenza e la corretta gestione delle risorse finanziarie.

* * *

Lombardia

75 – Sezione controllo Lombardia; parere 6 marzo 2026; Pres. Bucarelli, Rel. Fusano, Comune di Lodi.

Corte dei conti – Attività consultiva *ex* art. 2, l. n. 1/2026 – Applicabilità.
L. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 2.
Contabilità regionale e degli enti locali – Canone unico patrimoniale (Cup) – Aggiornamento (riduzione) del canone di occupazione di spazi comunali – Transazione – Condizioni.
Cost., artt. 5, 114, 119; d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali, art. 63, c. 2; d.lgs. 1 agosto 2003, n. 259, codice delle comunicazioni elettroniche, art. 93; l. 27 dicembre 2019, n. 160, bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, art. 1, cc. 816-845.

L'art. 2 della l. n. 1/2026, attraverso il riferimento "anche" alle questioni giuridiche concrete connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, esplicita uno dei settori in cui è possibile accedere all'attività consultiva della Corte dei conti, senza escludere dal proprio ambito applicativo questioni giuridiche originate da fattispecie concrete in settori diversi dall'attuazione del Pnrr e del Pnc e rappresenta una disciplina complessiva della funzione consultiva della Corte dei conti.

Nel caso di aggiornamento del canone dovuto da una società di telecomunicazioni per l'installazione di propri ripetitori su beni del comune, per normativa sopravvenuta si potrà procedere alla rideterminazione del canone dovuto anche con atto transattivo che riduca gli importi originariamente previsti, purché la valutazione del comune della convenienza economica della soluzione stragiudiziale della controversia tenga in considerazione anche le possibili ricadute economiche derivanti dalla contestazione degli atti da parte di terzi, le cui posizioni giuridiche risultino, di fatto, incise dalla transazione. (1)

Fatto – Il Sindaco del Comune di Lodi (*Omissis*) ha chiesto di conoscere il parere di questa sezione su «*1. la valutazione della convenienza economico-finanziaria complessiva dell'operazione transattiva, in raffronto allo scenario di prosecuzione del contenzioso; 2. la compatibilità dell'atto transattivo con l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di canone unico patrimoniale, concessioni e utilizzo economico dei beni pubblici; 3. la legittimità degli effetti futuri dell'accordo, con particolare riferimento alla durata dell'occupazione dei beni comunali e al rispetto dei principi di evidenza pubblica, concorrenza e parità di trattamento; 4. l'assenza di profili di responsabilità erariale in capo agli amministratori e ai dirigenti dell'ente*». (*Omissis*)

Diritto – La l. 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*" (in vigore dal 22 gennaio 2026), all'art. 2, dedicato alla "*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*", prevede che "*la sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre*", aggiungendo che "*le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni*" (c. 1). (*Omissis*)

(1) I. - Segue la nota di A. Carapellucci, A. Geraci, D. Palumbo, M. Randolfi, *La nuova funzione consultiva della Corte dei conti: primi chiarimenti e molti dubbi.*

II. - V. pure i pareri di Sez. contr. Piemonte n. 21/2026; Sez. contr. Puglia n. 62/2026 e Sez. contr. Umbria n. 17/2026, tutti in questo fascicolo, rispettivamente 162, 170, 181.

Come accennato, la richiesta di parere qui in esame verte sulla valutazione di convenienza economico-finanziaria di un'ipotesi di accordo transattivo relativo a tre contenziosi giudiziali in corso fra il Comune di Lodi e due società di radiotelecomunicazioni che gestiscono impianti di telefonia mobile su beni comunali.

Dalla documentazione trasmessa a corredo della richiesta di parere, si apprende che le due società, a seguito di vicende societarie (che qui non rilevano), sono subentrate in tre distinti contratti di locazione (*rectius*, concessione, secondo quanto precisato dall'amministrazione nel corso dell'adunanza pubblica) stipulati con il Comune di Lodi nel 2003 e nel 2007 e che, in occasione della scadenza dei rapporti contrattuali, sia stata contestata la misura del canone dovuto all'ente locale proprietario dei beni.

Più precisamente, secondo quanto risulta dallo schema di scrittura privata fra le parti, al termine del periodo di durata del rapporto contrattuale più risalente nel tempo (rep. 14227), avente ad oggetto la concessione di area per l'installazione di una stazione base di telefonia mobile per il periodo dall'1 settembre 2003 al 31 agosto 2013, la società concessionaria avrebbe chiesto il rinnovo del contratto, sospendendo il pagamento del canone annuo di 15.000 euro consensualmente pattuito con il Comune di Lodi, e chiesto l'applicazione di quello, di gran lunga inferiore, di 516,46 euro, a suo dire dovuto in forza del combinato disposto dell'art. 93 del d.lgs. n. 259/2003 (Codice delle comunicazioni elettroniche-Cce) e del previgente art. 63, c. 2, d.lgs. n. 446/1997 (Canone unico patrimoniale-Cup).

Analoga sorte avrebbero avuto i rapporti derivanti dai contratti stipulati in data 1 settembre 2007 e scaduti il 31 agosto 2016 (rep. 14922 e rep. 14906), relativi a due porzioni di un immobile comunale, per i quali le parti avevano pattuito un canone annuo, rispettivamente, 18.500 euro e 16.300 euro.

Come confermato nel corso dell'adunanza pubblica dai rappresentanti del comune istante, i rapporti sono proseguiti di fatto, senza rinnovo del titolo, fino a che l'ente, nel 2021, ha richiesto alle società la corresponsione dei canoni/indennità di occupazione nel frattempo maturati, notificando, per il tramite del proprio concessionario della riscossione, tre ingiunzioni di pagamento, rispettivamente per l'importo di 119.795 euro, 87.465 euro e 24.857 euro.

Secondo quanto riferito, per effetto dei tre provvedimenti e delle intimazioni notificate per i canoni maturati successivamente, il Comune di Lodi ha percepito dalle due società che occupano le aree sopra citate la complessiva somma di 245.836,19 euro.

Le ingiunzioni di pagamento sono state nel frattempo impugnate dai concessionari, dando origine a tre distinti conteziosi, tutt'ora pendenti, nei quali il comune istante riveste la qualità di parte convenuta.

Un primo giudizio, avanti la Corte di appello di Milano, ha ad oggetto la riforma parziale della sentenza di primo grado, con la quale il Tribunale di Lodi (secondo quanto emerso nel corso dell'adunanza pubblica e confermato dalla successiva acquisizione agli atti della pronuncia) ha revocato le ingiunzioni di pagamento di 119.795 euro e 87.465 euro, dichiarato la nullità sopravvenuta parziale dei contratti a suo tempo stipulati dalle parti e, ai sensi degli artt. 1339 e 1419, c. 2, c.c., disposto la sostituzione della clausola contrattuale che determina il corrispettivo dovuto all'ente per la conduzione delle aree in misura superiore a quella di legge con l'art. 93 Cce e 63, c. 2, d.lgs. n. 446/1997, con efficacia dal 2019 e fatti i salvi gli effetti della pattuizione contrattuale sino a tutto il 2018 (anno dal quale, con l'entrata in vigore dell'art. 8-*bis*, c. 1, lett. c), d.l. n. 135/2018, convertito dalla l. n. 12/2019, il divieto impositivo di cui all'art. 93, c. 2, d.lgs. n. 259/2003 risulterebbe "*esteso anche a fattispecie di determinazione del canone che trovino il loro titolo in una fonte contrattuale e pattizia*").

Un secondo e un terzo giudizio, non ancora definiti dal Tribunale di Lodi, riguardano l'impugnazione di avvisi di accertamento esecutivi, rispettivamente, per la somma di 78.075 euro (relativa ai contratti rep. 14906 e 14922), versata al comune con riserva e di 39.677,73 euro (anch'essa relativa ai contratti rep. 14922 e 14906), non ancora corrisposta all'ente.

È in questo quadro che il Comune di Lodi, tenuto conto delle valutazioni dei propri legali, dalle quali sarebbe emerso un quadro giurisprudenziale non univoco in ordine all'ambito di applicazione dell'art. 93 del Cce (che una parte della giurisprudenza avrebbe appunto esteso anche ai beni del patrimonio disponibile dell'ente locale), della dubbia appartenenza dei beni per cui è causa al patrimonio disponibile o indisponibile del comune e del connesso rischio di soccombenza per l'ente con conseguenti obblighi restitutori di importi rilevanti e possibile aggravio di spese legali e interessi, ha ipotizzato di addivenire ad un accordo transattivo che preveda: - la definizione delle pendenze pregresse, con conguagli economici tra le parti e il versamento, da parte del Comune di Lodi, della somma di 87.887,66 euro (per il sito di cui al contratto rep. 14427 sino a tutto il 31 dicembre 2025 e per l'area di cui al contratto rep. 14906 a tutto il 31 dicembre 2020); - la determinazione delle indennità di occupazione per le nove annualità future, nella misura (di gran lunga superiore a quella di 800 euro oggi prevista dall'art. 1, c. 831-*bis*, l. n. 160/2019) di 8.000 euro per la porzione di immobile già oggetto del contratto rep. 14906, di 9.000 euro per quella di cui al contratto rep. 14922 e di 9.431,50 euro per l'area già oggetto del contratto rep. 14427; - l'abbandono dei giudizi pendenti con compensazione delle spese.

La proposta di deliberazione di consiglio comunale di approvazione dei termini dell'accordo così sinteticamente esposti è stata sottoposta al collegio dei revisori dei conti dell'ente, il quale, nel dare atto che, ai sensi dell'art. 1965 c.c., la transazione costituisce uno strumento legittimo di composizione delle controversie, purché sorretta da un interesse pubblico concreto e da una comprovata convenienza economico-finanziaria, ha segnalato la necessità di considerare,

nell'ambito di quella valutazione, anche i rischi derivanti da possibili ricorsi al giudice amministrativo da parte di terzi operatori aventi interesse ad occupare le aree oggetto di concessione e ha condizionato il proprio parere favorevole "*all'acquisizione preventiva di un parere positivo rilasciato dalla competente sezione regionale della Corte dei conti*" sulle questioni emarginate in premessa.

Le condizioni del legittimo ricorso alla transazione da parte dell'ente locale sono state oggetto di ripetute pronunce della giurisprudenza contabile.

Per ragioni di sintesi, fra le molte, può richiamarsi la delib. n. 108/2018/Par, con la quale questa sezione ha fra l'altro ribadito che "*la scelta se proseguire un giudizio o addivenire ad una transazione e la concreta delimitazione dell'oggetto della stessa spetta all'amministrazione nell'ambito dello svolgimento della ordinaria attività amministrativa e come tutte le scelte discrezionali non è soggetta a sindacato giurisdizionale, se non nei limiti della rispondenza delle stesse a criteri di razionalità, congruità e prudente apprezzamento, ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa. Uno degli elementi che l'ente deve considerare è sicuramente la convenienza economica della transazione in relazione all'incertezza del giudizio, intesa quest'ultima in senso relativo, da valutarsi in relazione alla natura delle pretese, alla chiarezza della situazione normativa e ad eventuali orientamenti giurisprudenziali*".

In tal quadro, è di tutta evidenza che l'esito sfavorevole all'ente di uno dei giudizi nei quali è parte, pur non definitivo, non possa non orientare, con il suo "*peso specifico*", la valutazione della convenienza economica di una soluzione stragiudiziale della controversia che, pur presupponendo la rinuncia a pretendere il canone contrattuale per tutta la durata dell'occupazione, consenta al proprietario del bene di conseguire, per il pregresso e per il futuro, una somma dieci volte superiore al canone legale e, al contempo, limitare in misura significativa l'onere restitutorio derivante dalla soccombenza giudiziale.

La concorde volontà delle parti in causa di discostarsi dalla sentenza di primo grado che ha ritenuto applicabile il divieto impositivo di cui all'art. 93, c. 2, d.lgs. n. 259/2003 a decorrere dal 2019, a prescindere dall'appartenenza dei beni occupati al patrimonio indisponibile o disponibile del Comune di Lodi, rende superflua la valutazione della sezione in ordine alla compatibilità della pattuizione di un canone maggiore di quello legale con l'evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di canone unico patrimoniale, concessioni e utilizzo economico dei beni pubblici.

Altro e diverso è il piano degli effetti rispetto ai terzi, le cui posizioni giuridiche, a norma del codice civile, sono comunque fatte salve e non possono essere evidentemente pregiudicate né da atti di disposizione, né dalla sentenza resa fra le parti.

Ed è sotto quest'ultimo profilo – oggetto del terzo quesito concernente "*la legittimità degli effetti futuri dell'accordo, con particolare riferimento alla durata dell'occupazione dei beni comunali e al rispetto dei principi di evidenza pubblica, concorrenza e parità di trattamento*" – che, ad avviso della sezione, emergono passività potenziali a carico del bilancio dell'ente.

La previsione di effetti c.d. ultrattivi nell'accordo, legati al prolungamento della durata delle attuali occupazioni a canone maggiorato, se da una parte consente all'ente di conseguire somme di gran lunga superiori a quelle dovute sulla base del canone imposto, dall'altra parte potrebbe esporre il comune al rischio di contestazione degli atti da parte dei terzi, per violazione (il cui accertamento è di esclusiva competenza del giudice amministravo) dei principi generali dell'attività amministrativa, di concorrenza e parità di trattamento e, in caso di soccombenza nell'eventuale giudizio promosso da operatori del settore che aspirino a conseguire la concessione dei beni comunali, di condanna dell'ente al risarcimento in forma specifica o per equivalente monetario.

Sebbene possa profilarsi solo in un orizzonte di medio-lungo periodo, un simile rischio dovrebbe, ad avviso del collegio, essere adeguatamente ponderato e condiviso dal comune istante già in occasione della transazione ipotizzata con gli operatori che attualmente occupano i beni, anche al fine di valutare l'opportunità di una apposita disciplina delle sopravvenienze contrattuali, mediante pattuizioni volte a neutralizzare, in tutto o in parte, le possibili ricadute economiche della eventuale soccombenza del comune nel giudizio di impugnazione degli atti da parte di terzi.

La mancata considerazione e sterilizzazione, all'interno dell'accordo, del rischio di impugnazioni mette a repentaglio l'architettura contrattuale nella parte che attiene alle annualità di occupazione future e alle relative indennità, determinando una incognita sulla convenienza economica dell'operazione.

Il rilievo, come oltre meglio specificato, non vuole certo suggerire la prosecuzione del contenzioso in corso, che pure potrebbe risultare pregiudizievole per l'ente.

Al di là della valutazione sull'opzione transattiva, sicuramente nella disponibilità dell'ente e anche percorribile riguardo al profilo della immediata convenienza economica, quello appena delineato è però un elemento di indeterminatezza (ben noto all'amministrazione, al punto da farne oggetto di quesito) che lascia irrisolto il nodo dei diritti dei terzi, con possibile pregiudizio erariale e conseguenti responsabilità.

Resta preclusa, pertanto, l'esclusione della colpa grave in dipendenza del presente parere.

Quest'ultima statuizione richiede una precisazione d'ordine generale ed al contempo specificatamente riferita al caso qui dedotto. Il rilievo formulato dal collegio, infatti, non consiste in una censura preclusiva dell'accesso all'accordo transattivo (anche nei termini in cui è stato prospettato e con l'assunzione del rischio di futuri ricorsi di terzi in rapporto a quello di soccombenza nei giudizi in corso), ma è una indicazione rivolta all'amministrazione – che certo non può

dirsi inerte nella cura del proprio interesse – in ordine alla possibile integrazione dello schema di accordo o alla valutazione di altre e diverse soluzioni di composizione dell'interesse pubblico.

Ma proprio l'ampio margine di azione ed il pieno esercizio del potere discrezionale che il comune conserva dopo che la sezione si è pronunciata non consentono di riconoscere la "protezione" che la legge accorda per l'adozione di atti conformi ai pareri resi.

La chiusura nei suddetti termini, sebbene inibisca lo scopo principale perseguito dalla l. n. 1/2026 di scusare un determinato comportamento a prescindere dal fatto che esso determini un danno erariale, soddisfa l'altra finalità, non meno importante, riconducibile all'ordinamento giuridico, prima ancora che alla legge in discussione, che è quella di individuare – anche attraverso il sistema dei controlli attribuiti alla Corte dei conti – azioni amministrative efficienti ed efficaci e comunque idonee a prevenire un potenziale pregiudizio per la pubblica amministrazione e, quindi, per la collettività.

P.q.m., la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dichiara l'istanza di parere ammissibile e si esprime nel senso che la valutazione del comune della convenienza economica di una soluzione stragiudiziale della controversia debba avere riguardo anche alle possibili ricadute economiche derivanti dalla contestazione degli atti da parte di terzi le cui posizioni giuridiche risultino di fatto incise dalla transazione.

La nuova funzione consultiva della Corte dei conti: primi chiarimenti e molti dubbi

Sommario: 1. *Introduzione: l'impatto della l. n. 1/2026 sulla funzione consultiva.* – 2. *Una richiesta ai sensi dell'art. 7 l. n. 131/2003 su una fattispecie concreta connessa all'attuazione del Pnrr* (*Sez. contr. Piemonte, par. n. 21/2026*). – 3. *Un parere in materia di contabilità pubblica formulato esclusivamente ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026* (*Sez. contr. Puglia, par. n. 62/2026*). – 4. *Un parere su fattispecie estranea al Pnrr o Pnc, formulato da un comune quale capofila di zona sociale, esclusivamente ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026* (*Sez. contr. Umbria, par. n. 17/2026*). – 5. *Un parere su fattispecie estranea al Pnrr o Pnc formulato da un comune su richiesta del proprio collegio dei revisori dei conti, anche per profili attinenti all'assenza di responsabilità in capo agli amministratori e ai dirigenti dell'ente* (*Sez. contr. Lombardia, par. n. 75/2026*).

1. *Introduzione: l'impatto della l. n. 1/2026 sulla funzione consultiva*

L'entrata in vigore, il 22 gennaio scorso, della l. 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge Foti), ha prodotto, con riferimento alle attribuzioni consultive della Corte dei conti (1), due fenomeni di pari importanza e portata.

Per un verso, infatti, la legge di riforma ha istituito una nuova funzione consultiva nei confronti delle amministrazioni dello Stato, attribuendola alla Sezione centrale per il controllo di legittimità e definendone l'ambito soggettivo e oggettivo. Ciò ha comportato, fin dalle prime pronunce in materia, la necessità di risolvere questioni interpretative nuove e complesse, come inevitabilmente accade in occasione della creazione di nuovi istituti giuridici.

Per altro verso, la riforma si è inserita nell'esperienza pluridecennale delle sezioni regionali di controllo, che rilasciano pareri in materia di contabilità pubblica, su richiesta degli enti territoriali, sin dalla legge La Loggia di attuazione della riforma costituzionale del titolo V (l. 5 giugno 2003, n. 131, art. 7).

I due fenomeni sono rimasti, fino ad oggi, distinti.

Le prime pronunce della Sezione centrale (2) si sono infatti concentrate, come prevedibile, sui problemi posti dalla nuova funzione a quest'ultima attribuita, nell'impossibilità di affrontare complesse questioni di coordinamento con una normativa preesistente che riguarda – per espressa volontà del legislatore (3) – esclusivamente le autonomie territoriali e i loro rapporti con le sezioni regionali di controllo.

Le sezioni regionali, invece, hanno dovuto porsi innanzitutto i delicati problemi posti dal rapporto tra le due norme attributive (art. 7, l. n. 131/2003 e art. 2, l. n. 1/2026), elaborando soluzioni che oscillano tra i due estremi della sostanziale abrogazione delle norme preesistenti (4) e quello della completa autonomia di due funzioni consultive: la tradizionale e la nuova (5).

(1) Per un inquadramento storico e sistematico, che si sofferma sulla pluralità di tali attribuzioni e sul loro diverso fondamento, si rinvia a G. Bottino, *La funzione consultiva*, Atti del convegno *"Il ruolo della Corte dei conti a servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni*", in *Riv. Corte conti*, *Quaderni,* 2022, 2, 75.

(2) Tra le quali Sez. contr. legittimità, par. 25 marzo 2026, n. 3, in questo fascicolo, 119.

(3) I pareri in materia di contabilità pubblica sono configurati dalla l. n. 131/2003 come forme di collaborazione tra Corte dei conti ed enti territoriali.

(4) In corrispondenza di questo estremo sembra collocarsi l'orientamento secondo il quale la nuova disciplina introdotta dall'art. 2 l. n. 1/2026, che prevede un termine perentorio per la resa del parere ed effetti giuridici automatici in caso di suo mancato rispetto, si applicherebbe ad ogni richiesta di parere rivolta alle sezioni regionali, e non solo alle "fattispecie concrete" relative all'attuazione del Pnrr/Pnc (ad es., pronuncia in commento).

(5) A questo estremo si collocano le pronunce secondo le quali, a seguito della riforma, esisterebbero una funzione consultiva generale prevista dall'art. 7 l. n. 131/2003 e una funzione speciale, di portata più limitata, introdotta dal nuovo art. 2 l. n. 1/2026, alla quale (sola) si applicherebbe la disciplina procedimentale contenuta nello stesso articolo (v. ad es., Sez. contr. Sicilia, 20 febbraio 2026, n. 12, in questa *Rivista*, 2026, 1, 158).

Tra i due estremi si collocano, inevitabilmente, posizioni intermedie (6).

A distanza di alcuni mesi dall'entrata in vigore della legge, alcuni elementi di fatto devono essere tenuti in dovuta considerazione nell'analisi del fenomeno.

Il primo è che gli enti territoriali continuano a formulare richieste "tradizionali" di parere, richiamando la disciplina della legge La Loggia, indirizzando le richieste ai Consigli delle autonomie locali e formulando i quesiti in aderenza alle delibere di orientamento della Sezione delle autonomie e delle Sezioni riunite sui pareri *ex* art. 7 l. n. 131/2003. Ciò solleva i problemi della loro qualificazione e, con esso, della sopravvivenza della tradizionale funzione disciplinata dalla l. n. 131/2003, espressamente affrontati in alcune pronunce (7). Non mancano, peraltro, gli enti territoriali che, consapevoli della novità normativa, invocano entrambe le disposizioni, lasciando all'interprete il compito di individuare la disciplina di riferimento.

Le articolazioni periferiche delle amministrazioni dello Stato, poi, hanno rivolto autonomamente richieste di parere alla Sezione centrale per il controllo di legittimità (8), ponendo così il problema della loro ammissibilità soggettiva e, indirettamente, dell'individuazione dei destinatari della nuova funzione: i soli vertici (politici o amministrativi?) dei dicasteri ovvero le loro molteplici articolazioni centrali e territoriali.

In questo numero sono pubblicate alcune pronunce di sicuro interesse, che affrontano questioni interpretative rilevanti, contribuendo a fornire un quadro aggiornato dei diversi orientamenti. Si procederà ad analizzare, in particolare, quattro pareri emessi da altrettante sezioni regionali, che si sono soffermati sulle novità della l. n. 1/2026 e sul rapporto tra quest'ultima e la l. n. 131/2003.

2. *Una richiesta ai sensi dell'art. 7 l. n. 131/2003 su una fattispecie concreta connessa all'attuazione del Pnrr* (*Sez. contr. Piemonte, par. n. 21/2026*)

La richiesta di un comune piemontese ha sottoposto alla Sezione di controllo subalpina un caso limite (9). In relazione all'esecuzione di un contratto Pnrr, e in particolare alla successione nel tempo di diverse discipline della revisione dei prezzi, l'ente locale ha formulato una richiesta invocando il solo art. 7 l. n. 131/2003 e trasmettendola per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. I quesiti, formulati in termini generali e astratti, riguardano esclusivamente l'individuazione della disciplina applicabile *ratione temporis*, ma da essi si può agevolmente desumere la soluzione proposta dall'amministrazione. La richiesta di parere ai sensi dell'art. 7 l. n. 131/2003 aveva quindi, astrattamente, tutte le caratteristiche per essere valutata alla luce dell'art. 2 l. n. 1/2026.

I giudici piemontesi hanno affrontato, innanzitutto, la questione del rapporto esistente tra le due norme attributive delle funzioni consultive alle sezioni regionali, aderendo all'orientamento (Sez. contr. Sicilia, par. n. 12/2026; Sez. contr. Veneto, par. n. 42/2026 [(10)]) secondo il quale a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 1/2026 esistono due distinte funzioni, una di carattere generale e una di carattere speciale, aventi diverso oggetto e diversa disciplina.

È stato quindi affrontato il problema della qualificazione della richiesta da parte dell'ente locale e della sua vincolatività per la sezione. Secondo il collegio, è ammessa la riqualificazione delle richieste che risultino inammissibili ai sensi di una delle norme e invece ammissibili ai sensi dell'altra (come già ritenuto anche da Sez. contr. Sicilia, parere n. 12/2026), ma nel caso di una richiesta inequivocamente rivolta ad attivare una delle due funzioni consultive, la scelta dell'ente è vincolante per la sezione. L'ammissibilità della richiesta è stata quindi scrutinata ai sensi della sola legge La Loggia.

Tutto ciò premesso, circa la disciplina di riferimento, la sezione ha dichiarato inammissibile la richiesta di parere, argomentando, in coerenza con alcuni precedenti (11), che la disciplina della revisione dei prezzi negli appalti pubblici deve ritenersi estranea alla materia della contabilità pubblica. La motivazione, sul punto, si sofferma sull'impossibilità di assimilare le norme in materia di revisione dei prezzi alle norme di contenimento della spesa, le quali, per consolidata giurisprudenza, rientrano invece nell'ambito oggettivo della funzione consultiva. La variazione dei prezzi, infatti, pur determinando indirettamente conseguenze sulla spesa dell'amministrazione appaltante, non perseguirebbe alcun fine specifico di contenimento della spesa pubblica, caratterizzandosi, all'opposto, per un meccanismo di riequilibrio economico del contratto, che attribuisce all'appaltatore, al ricorrere di alcuni presupposti, il diritto a esigere un compenso maggiore di quello pattuito.

La vicenda ha avuto un interessante epilogo. A seguito della trasmissione del parere, il comune ha infatti formulato nuovamente la richiesta, questa volta ai sensi dell'art. 2. l. n. 1/2026. Anch'essa è stata dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo, per le stesse ragioni già esposte nella pronuncia precedente (estraneità della disciplina della revisione dei prezzi

(6) Come quella della Sez. contr. Emilia-Romagna (in particolare: parere 26 febbraio 2026, n. 14), che sembra fatta propria dalla Sez. centrale per il controllo di legittimità (pareri 25 marzo 2026, n. 3, cit., e 26 marzo 2026, n. 4, in <https://banchedati.corteconti.it>), secondo la quale esisterebbero due funzioni distinte, una generale e una speciale, aventi diverso ambito oggettivo e presupposti di ammissibilità della richiesta, ma un'unica disciplina di termini ed effetti, quella posta dalla l. n. 1/2026.

(7) Sez. contr. Sicilia, par. n. 12/2026, cit.; Sez. contr. Piemonte, parere 30 marzo 2026, n. 21, sul quale si v. *infra* (par. 3).

(8) V. Sez. contr. legittimità, parere 25 marzo 2026, n. 3, cit.

(9) Il parere è pubblicato in questo fascicolo, 162.

(10) La prima pubblicata in questa *Rivista* (2026, 1, 158), la seconda disponibile, in <https://banchedati.corteconti.it>.

(11) Sez. contr. Piemonte, pareri 9 febbraio 2024, n. 11 e 22 febbraio 2022, n. 27, entrambe disponibili, in <https://banchedati.corteconti.it>.

dalla materia della contabilità pubblica) (12). Ciò contribuisce a spiegare, peraltro, come non si ponesse, nel caso di specie, un problema di riqualificazione della prima richiesta *ex* art. 7 l. n. 131/2003, poiché la stessa era ritenuta inammissibile alla luce di entrambe le norme attributive delle funzioni consultive.

3. *Un parere in materia di contabilità pubblica formulato esclusivamente ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026* (*Sez. contr. Puglia, par. n. 62/2026*)

Un comune pugliese, per il tramite del proprio segretario generale, ha formulato una richiesta di parere in materia di contabilità pubblica, invocando espressamente l'art. 2 della l. n. 1/2026, alla Sezione centrale della Corte dei conti, in materia di attuazione della normativa statale per la definizione agevolata delle entrate locali, come introdotta dall'art. 1, cc. 102-110, l. 30 dicembre 2025, n. 199 (c.d. legge di bilancio 2026) (13)

In primo luogo, la Sezione regionale di controllo pugliese ha ritenuto opportuno scrutinare l'idoneità formale della richiesta di parere, la quale, sebbene attivata da un comune, è stata indirizzata esclusivamente alla Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti, competente a delibare, ai sensi dell'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026, sulle richieste attivate da amministrazioni centrali e organismi nazionali di diritto pubblico. Tuttavia, la sezione ha ritenuto sufficiente la mera trasmissione anche alla sezione regionale di controllo, al fine di incardinare correttamente dinanzi alla stessa la richiesta di parere (14).

In secondo luogo, quindi, i giudici pugliesi hanno affrontato la questione del rapporto tra la funzione consultiva intestata alle sezioni regionali di controllo *ex* art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 e quella introdotta dall'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026, espressamente attivata, in via esclusiva, nel caso di specie.

Invero, la sezione, condividendo l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna con deliberazione n. 14/2026/Par, ha ritenuto di interpretare la funzione consultiva di cui al richiamato art. 2, c. 1, l. n. 1/2026 (attivata da comuni, province, città metropolitane e regioni) in ottica estensiva ai pareri in materia di contabilità pubblica e non solo limitata alle "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (*Pnrr*) *e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr* (*Pnc*)*, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro*" (15), preservando, tuttavia, la coesistenza della funzione consultiva *ex* art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, che non è stata oggetto né di deroga né di tacita abrogazione.

Chiarito, pertanto, che spetta a ciascun ente locale formulare alla sezione regionale di controllo la richiesta di parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 o dell'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026, i giudici pugliesi si sono soffermati sui requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva di questa seconda tipologia di pareri. In particolare, in ordine al primo profilo, deve sussistere la legittimazione attiva del soggetto richiedente ad avanzare il quesito (ritenuta non sussistente nel caso di specie, in quanto il parere è stato formulato dal segretario comunale (16)), mentre per quanto concerne il secondo aspetto è stato precisato che occorre prima verificare se il quesito sottoposto sia sussumibile all'interno della categoria dei pareri in materia di contabilità pubblica o in quella delle questioni relative a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Pnrr e/o del Pnc. Solo in tale ultimo caso, infatti, va verificato se sussistano le condizioni che consentono di rendere il richiesto parere: il quesito non deve riguardare atti soggetti al controllo preventivo di legittimità o fatti per i quali la Procura contabile territorialmente competente abbia notificato un invito a dedurre e la questione deve attenere a fattispecie di valore complessivo non inferiore ad un milione di euro.

Nell'ipotesi in cui il quesito rientri, invece, nella categoria dei pareri in materia di contabilità pubblica, come avvenuto nel caso di specie, i magistrati pugliesi hanno precisato che è necessario verificare la sussistenza del presupposto oggettivo relativo al carattere generale ed astratto della questione sottoposta. Il quesito, infatti, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di princìpi, norme ed istituti afferenti alla contabilità pubblica, anche ai fini di cui al c. 2 dell'art. 2 della l. n. 1/2026,

(12) Sez. contr. Piemonte, parere 24 aprile 2026, n. 41, in <https://banchedati.corteconti.it>. La sezione ha affermato, in un *obiter dictum*, che l'esame dei requisiti di ammissibilità specifici posti dall'art. 2 l. n. 1/2026 per le richieste relative all'attuazione del Pnrr/Pnc sarebbe preliminare a quella dell'ammissibilità oggettiva per attinenza alla materia della contabilità pubblica. Nel caso di specie, tali valutazioni sono state omesse in applicazione del principio della ragione più liquida, in considerazione della peculiarità della fattispecie (una seconda richiesta di parere, inammissibile per le medesime ragioni della precedente).

(13) Il parere è pubblicato in questo fascicolo, 170.

(14) Sul punto la Sezione regionale di controllo pugliese, nel rimarcare il proprio orientamento (espresso, da ultimo, con la delib. n. 51/2025/Par) secondo cui "*per l'attivazione del procedimento consultivo è necessario un espresso atto di impulso, avente in sé natura recettizia* (*con esclusione quindi dell'avvio d'ufficio*) *e non caratterizzato da formalismi di sorta*", precisando che "*tale atto d'impulso deve comunque presentare dei requisiti minimi che ne assicurino tracciabilità, riconoscibilità e recettizietà. Deve, perciò, trattarsi non solo di un atto stilato in forma scritta ed avente il contenuto di richiesta di pronuncia di parere, ma deve anche caratterizzarsi per modalità di trasmissione che ne garantiscano la piena e corretta destinazione e conoscibilità dalla sezione compulsata*", ha segnalato di ritenere correttamente ricevuto il parere nel caso di specie anche aderendo al principio di leale collaborazione.

(15) Come avvenuto, infatti, nel caso del già citato parere Sez. contr. Sicilia n. 12/2026, che ha operato, peraltro, una valutazione d'ufficio della richiesta ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003.

(16) La rappresentanza legale del comune, infatti, ai sensi dell'art. 50, c. 1, Tuel, spetta al sindaco, quale organo responsabile dell'amministrazione dell'ente.

con riferimento al termine perentorio di trenta giorni per rendere il parere e l'esclusione della gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi dalla Corte dei conti.

4. *Un parere su fattispecie estranea al Pnrr o Pnc, formulato da un comune quale capofila di zona sociale, esclusivamente ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026* (*Sez. contr. Umbria, par. n. 17/2026*)

Un comune umbro, in qualità di comune capofila di una zona sociale, ha formulato una richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026 alla Sezione controllo Umbria, in materia di qualificazione giuridico-contabile della spesa per il pagamento delle rette di accoglienza di minori inseriti in strutture residenziali nell'ambito della gestione associata dei servizi sociali (17).

In via preliminare, la sezione ha affrontato la questione dell'ambito applicativo dell'art. 2 della l. n. 1/2026, ritenendo che tale disposizione introduca una funzione consultiva peculiare, distinta da quella ordinaria di cui all'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, e limitata alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro. In tale prospettiva, il collegio ha aderito all'orientamento già espresso da altre sezioni regionali (18), secondo cui la nuova disciplina non ha inciso sulla perdurante operatività della funzione consultiva generale in materia di contabilità pubblica.

A sostegno di tale conclusione, la sezione ha valorizzato quanto rappresentato nel corso dei lavori parlamentare relativi alla novella legislativa, dai quali emerge che la disposizione è stata concepita per consentire alle amministrazioni di richiedere un parere preventivo in presenza di problematiche complesse suscettibili di riverberarsi sul piano della responsabilità amministrativa, ma soltanto con riguardo ai provvedimenti connessi all'attuazione del Pnrr e del Pnc e ai soli appalti sopra la soglia di un milione di euro. La sezione ha sottolineato, inoltre, che la nuova funzione presenta caratteri peculiari – quali il riferimento a fattispecie concrete, il termine perentorio per la resa del parere, gli effetti in punto di esclusione della colpa grave e la funzione nomofilattica – che confermano il carattere derogatorio e circoscritto della disciplina

Chiarito tale presupposto interpretativo, i giudici umbri si sono soffermati sui requisiti di ammissibilità della richiesta, escludendone la sussistenza sia sotto il profilo soggettivo sia sotto quello oggettivo. Sotto il primo aspetto, la sezione ha rilevato che l'istanza proveniva dal comune non già in quanto ente locale *uti singulus*, ma quale comune capofila di una zona sociale, formazione sociale non espressamente contemplata tra i soggetti legittimati dall'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026; di qui la conclusione circa l'inammissibilità soggettiva. Invero, l'art. 2 della l. n. 1/2026 prevede che "*le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni*" (19).

Deve tuttavia rilevarsi come, in riferimento alla gestione in forma associata delle funzioni e dei servizi comunali, la Sezione delle autonomie con pronuncia di nomofilachia abbia riconosciuto la legittimazione delle Unioni di comuni, in persona del Presidente, a ricorrere all'attività consultiva della Corte, ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa (20).

In tal caso, infatti, nonostante le Unioni dei comuni non siano espressamente contemplate nell'elenco degli enti legittimati a formulare le richieste dei pareri, la sezione ha inteso valorizzare la circostanza che "*le Unioni di comuni sono […] proiezioni dei singoli enti partecipanti finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti*".

In riferimento alla richiesta di parere sottoposta alla sezione umbra, occorre pertanto osservare che la l. reg. Umbria, 9 aprile 2015, n. 11 stabilisce all'art. 265 che "*il comune è titolare delle funzioni in materia di politiche sociali e svolge le attività di cui all'art. 6 della l. 8 novembre 2000, n. 328* (*legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*). […] *I comuni associati, nelle forme previste dal d.lgs. n. 267/2000, esercitano le funzioni sociali e provvedono all'erogazione degli interventi e dei servizi sociali tramite le Zone sociali di cui all'art. 268*-bis".

La Sezione umbra, tuttavia, nel caso di specie, pur dando atto che "*la Zona sociale è formata da comuni che per una specifica previsione di legge eroga in forma associata o convenzionata servizi alla collettività amministrata*", ha ritenuto, in assenza di pronunce nomofilattiche, di privilegiare un'interpretazione letterale dell'art. 2 della l. n. 1/2026.

Quanto al profilo oggettivo, la sezione ha osservato che il comune non ha prospettato alcuna connessione del quesito all'attuazione del Pnrr o del Pnc, né ha fornito l'indicazione di un valore complessivo superiore alla soglia di un milione di euro prevista dalla norma. Inoltre, l'ente istante non ha indicato specifici

(17) Il parere è pubblicato in questo fascicolo, 181.

(18) Sez. contr. Veneto, par. 11 febbraio 2026, n. 42, in <https://banchedati.corteconti.it>; Sez. contr. Sicilia, par. n. 12/2026, cit.

(19) Peraltro l'alveo dei soggetti legittimati alla richiesta di parere appare sovrapponibile, in riferimento alla competenza delle sezioni regionali di controllo, a quanto già previsto dal c. 8, dell'art. 7, della citata l. n. 131/2023 che prevede testualmente: "*Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane*".

(20) Sez. autonomie, 7 gennaio 2021, n. 1/Qmig, in <https://banchedati.corteconti.it>.

contratti, né i relativi Cig o Cup, e non ha neppure fornito elementi circa l'assenza delle ulteriori condizioni ostative previste dall'art. 2 della l. n. 1/2026, vale a dire l'estraneità della fattispecie concreta rispetto a fatti oggetto di invito a dedurre da parte della competente Procura contabile.

Alla luce di tali considerazioni, la Sezione regionale di controllo per l'Umbria ha dichiarato inammissibile la richiesta di parere proposta dal comune, in qualità di comune capofila della Zona sociale, ai sensi dell'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026.

5. *Un parere su fattispecie estranea al Pnrr o Pnc formulato da un comune su richiesta del proprio collegio dei revisori dei conti, anche per profili attinenti all'assenza di responsabilità in capo agli amministratori e ai dirigenti dell'ente* (*Sez. contr. Lombardia, par. n. 75/2026*)

Il sindaco di un comune lombardo, su indicazione del collegio dei revisori dei conti dell'ente, ha formulato una richiesta di parere relativamente ad una transazione in corso di definizione chiedendo, tra l'altro, una pronuncia espressa in ordine alla "*assenza di responsabilità erariale in capo agli amministratori e ai dirigenti dell'ente*" (21).

Prima di esaminare il merito della richiesta, la Sezione lombarda ha proceduto ad una approfondita disamina delle questioni preliminari sottese alla richiesta, con particolare riguardo all'inquadramento giuridico dell'attività consultiva attivata dal comune richiedente ed agli effetti che ne sarebbero derivati.

Evidenziando che gli effetti di esclusione della responsabilità erano previsti espressamente anche prima dell'entrata in vigore della l. n.1/2026 (cfr. art. 69, c. 2, limitatamente alla colpa grave, e art. 95, c. 4, d.lgs. n. 174/2016), il collegio ha tuttavia attribuito un diverso e più ampio significato al requisito delle "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza* (*Pnrr*) *e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr* (*Pnc*)*, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro*", arrivando ad ammettere anche questioni giuridiche (afferenti alla contabilità pubblica) originate da fattispecie (necessariamente) concrete in settori diversi del Pnrr e Pnc.

Tali conclusioni, va detto, sono state raggiunte sulla base della *ratio legis* sottesa alla novella, come desumibile anche dagli effetti che vengono espressamente riconnessi all'esercizio (come anche, *a fortiori,* al mancato espletamento) della funzione consultiva.

In tale prospettiva, quindi, la pronuncia rilasciata dalla Sezione Lombardia provvede a delineare anche il contesto operativo in cui esplicare la funzione consultiva come recentemente delineata, anche al fine di prevenirne l'abuso o lo svilimento, evidenziando che l'esonero di responsabilità "potrà essere riconosciuto solo ed esclusivamente se il parere, reso sulla scorta e nei termini delle affermazioni, delle prospettazioni e della documentazione allegate dall'amministrazione anche all'esito di un'audizione pubblica, conduca a delineare un preciso quadro normativo che non lascia margini alternativi al suo conformarsi e, comunque, nel rispetto dell'autonomia decisionale della pubblica amministrazione".

ANDREA CARAPELLUCCI, ANTONINO GERACI,
DONATELLA PALUMBO, MARCO RANDOLFI

(21) Il parere in commento è integralmente consultabile in <https://banchedati.corteconti.it>.

114 – Sezione controllo Lombardia; parere 30 marzo 2026; Pres. Bucarelli, Rel. Testi, Comune di Busto Garolfo.

Corte dei conti – Attività consultiva *ex* art. 2, l. n. 1/2026 – Applicabilità.
L. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 2.
Contabilità regionale e degli enti locali – Riduzione del canone di locazione – Contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche – Non sussiste.
Cost., artt. 5, 114, 119; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 6, c. 2.

L'art. 2 della l. n. 1/2026, attraverso il riferimento "anche" alle questioni giuridiche concrete connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, esplicita uno dei settori in cui è possibile accedere all'attività consultiva della Corte dei conti, senza escludere dal proprio ambito applicativo questioni giuridiche originate da fattispecie con in settori diversi dall'attuazione del Pnrr e del Pnc e rappresenta una disciplina complessiva della funzione consultiva della Corte dei conti.

Nel caso di una fondazione Onlus costituita da più comuni per l'esercizio di funzioni socio-assistenziali e socio-sanitarie, la riduzione del canone di locazione per un immobile concesso da uno dei comuni fondatori, dovuto all'esigenza di consentire un intervento di manutenzione straordinaria, non integra una contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche, con la conseguenza che non opera la limitazione alle retribuzioni prevista dall'art. 6, c. 2, d.l. n. 78/2010, per i componenti degli organi collegiali della fondazione; alle medesime conclusioni si perviene con riferimento alle modifiche agli atti convenzionali poste in essere per consentire la realizzazione di interventi straordinari di efficientamento energetico.

Fatto – Il Sindaco del Comune di Busto Garolfo formula alla sezione una "*richiesta di parere in merito all'applicazione dell'art. 6 c. 2 d.l. n. 78/2010*", ai fini della retribuzione dei componenti del Consiglio di amministrazione di una Fondazione comunale.

Diritto – 1. La l. 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*" (in vigore dal 22 gennaio 2026), all'art. 2, dedicato alla "*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*", prevede che "*la Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre",* aggiungendo che *"le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni*" (c. 1).

2. (*Omissis*) Segnatamente, alla sezione viene richiesto in prima battuta se possa qualificarsi come "*contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche*" la previsione circa l'eventuale riduzione dell'ammontare canone di locazione della struttura ospitante la Fondazione, correlata alla futura esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria da parte della Fondazione stessa.

In seconda battuta, viene richiesto se costituisca un'ulteriore ipotesi di "*contribuzione a carico delle finanze pubbliche*" l'avvenuta modifica della convenzione volta a "*consentire alla Fondazione di effettuare direttamente un intervento straordinario di efficientamento energetico in cambio di una proroga della durata della concessione e della rideterminazione del canone*".

3. Nel merito, la richiesta di parere in esame verte sulla portata applicativa dell'art. 6, c. 2, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, in materia di riduzione dei costi degli apparati amministrativi, che così recita: "*A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto la partecipazione agli organi collegiali, anche di amministrazione, degli enti, che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, nonché la titolarità di organi dei predetti enti è onorifica; essa può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute ove previsto dalla normativa vigente; qualora siano già previsti i gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera. La violazione di quanto previsto dal presente comma determina responsabilità erariale e gli atti adottati dagli organi degli enti e degli organismi pubblici interessati sono nulli. Gli enti privati che non si adeguano a quanto disposto dal presente comma non possono ricevere, neanche indirettamente, contributi o utilità a carico delle pubbliche finanze, salva l'eventuale devoluzione, in base alla vigente normativa, del 5 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La disposizione del presente comma non si applica agli enti previsti nominativamente dal decreto legislativo n. 300/1999 e dal decreto legislativo n. 165/2001, e comunque alle università, enti e fondazioni di ricerca e organismi equiparati, alle camere di commercio, agli enti del Servizio sanitario nazionale, agli enti indicati nella tabella C della legge finanziaria ed agli enti previdenziali ed assistenziali nazionali, alle Onlus, alle associazioni di promozione sociale, agli enti pubblici economici individuati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze su proposta del Ministero vigilante, nonché alle società*".

Dal momento che per "*la finalità che il legislatore si prefigge, la previsione contenuta nel c. 2 preclude di erogare qualsiasi compenso in favore degli amministratori di fondazioni che ricevono contributi pubblici*" (così Sez. contr. Lombardia, n. 325/2015/Par, che richiama le pregresse del. n. 155/2011/Par e n. 669/2011/Par), al fine di rispondere ai quesiti posti occorre interrogarsi su nozione e portata dei "*contributi a carico delle finanze pubbliche*", giusta la lettera dell'art. 6, c. 2, d.l. cit.

Sul punto, costituisce *jus receptum* nella giurisprudenza contabile che tale nozione indica le somme alle quali è impresso un chiaro "*vincolo teleologico*" volto alla "*realizzazione degli scopi pubblici*", laddove "*la risorsa pubblica rimane vincolata al raggiungimento dello scopo per il quale è stata erogata, in quanto strumentale all'attuazione di un programma di stampo pubblicistico nel quale il privato è direttamente coinvolto*" (così *ex plurimis* Corte conti, Sez. II centr. app., n. 180/2024, e relativi precedenti ivi menzionati).

Si tratta di un orientamento pretorio assolutamente pacifico, che pone l'accento sulla "*destinazione originaria al perseguimento di interessi pubblici*" dei fondi, connotati da specifici "*vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività*" del percettore "alle esigenze generali cui è preordinata" (in termini Corte conti, Sez. I centr. app., n. 36/2024).

Così inquadrata la fattispecie, e nei limiti della ricostruzione data dall'ente istante, ritiene il collegio che le modifiche apportate nel 2025 alla convenzione tra la Fondazione *de qua* e i due Comuni non implichino l'erogazione di "*contributi a carico delle finanze pubbliche*", con la conseguenza che la retribuzione dei componenti del Consiglio di amministrazione della Fondazione stessa non è assoggettata al vincolo *ex* art. 6, c. 2, d.l. cit.

Ciò è giustificato dal rilievo per cui la (eventuale) riduzione del canone e la (sicura) proroga di durata della concessione sono state assentite dalle amministrazioni locatrici in relazione a specifici obblighi di migliorie in capo alla Fondazione conduttrice dell'immobile, ossia l'impegno futuro ad eseguire la manutenzione straordinaria, nonché quello attuale a svolgere lavori di efficientamento energetico nella struttura di proprietà pubblica che ospita al Rsa.

In questo caso, perciò, non si versa nell'ipotesi di erogazione di somme per la realizzazione degli scopi pubblici secondo un vincolo teleologico, come afferma la giurisprudenza su richiamata in tema di contributi pubblici. Al contrario, dall'esame dell'operazione del 2025 nei termini illustrati dall'ente e in relazione alla sua causa concreta (intesa come "*lo scopo pratico del negozio*", ossia la sintesi degli interessi che lo stesso è concretamente diretto a realizzare – cfr. Cass. civ., Sez. III, n. 10490/2006), paiono sostanziarsi solo pattuizioni per mantenere in equilibrio il rapporto nell'ambito di un contratto di durata, secondo criteri prettamente civilistici e per motivi pratici.

La conclusione è corroborata anche dalle successive considerazioni spese dal sindaco del comune istante, che appunta per un verso come "*l'utilizzo di risorse economiche da parte dei comuni nei confronti della Fondazione … pare avere natura sinallagmatica a fronte dell'assunzione, da parte di quest'ultima, di obblighi manutentivi di norma a carico del proprietario*", e per l'altro che "*la situazione economica della Fondazione, stabile e in attivo, non richiede alcun intervento di "sostegno" da parte dei due enti*".

4. Conclusivamente, in risposta ai quesiti formulati dal comune la sezione pronuncia i principi di diritto di seguito riportati, con l'avvertenza che la portata esimente *ex* art. 2 della l. n. 1/2026 potrà avere luogo solo qualora la realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al presente parere, corrisponda in maniera precisa e totale alla ricostruzione fornitane dall'ente in sede di istanza:

1. "*la riduzione del canone di locazione di un immobile proprietà di una o più pubbliche amministrazioni, connessa all'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria da parte della Fondazione conduttrice, non configura una contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche, con la conseguenza in tal caso non opera il vincolo* ex *art. 6, c. 2, d.l. n. 78/2010 in tema di carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali*";

2. "*analogamente, la modifica della convenzione tra una o più Pubbliche Amministrazioni e la Fondazione da esse costituita, per consentire alla seconda di svolgere direttamente un intervento straordinario di efficientamento energetico in cambio di una proroga della durata della concessione e della rideterminazione del canone, non configura una contribuzione a carico delle finanze pubbliche*".

P.q.m., la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, dichiara l'istanza di parere ammissibile e si esprime nei seguenti termini:

1. "*la riduzione del canone di locazione di un immobile di proprietà di una o più pubbliche amministrazioni, connessa all'esecuzione di interventi di manutenzione straordinaria da parte della Fondazione conduttrice, non configura una contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche, con la conseguenza in tal caso non opera il vincolo* ex *art. 6, c. 2, d.l. n. 78/2010 in tema di carattere onorifico della partecipazione agli organi collegiali*";

2. "*la modifica della convenzione intercorsa tra una o più pubbliche amministrazioni e la Fondazione da esse costituita, per consentire alla seconda di svolgere direttamente un intervento straordinario di efficientamento energetico sull'immobile di proprietà delle prime ed in cambio di una proroga della durata della concessione e della rideterminazione del canone di locazione, non configura una contribuzione a carico delle finanze pubbliche in relazione all'art. 6, c. 2, d.l. n. 78/2010 cit*.".

* * *

Molise

28 – Sezione controllo Molise; deliberazione 20 marzo 2026; Pres. Bombino, Rel. D'Addio; Regione Molise.

Regione in genere e regioni a statuto ordinario – Molise – La gestione del personale della Regione Molise negli esercizi 2023/2024 – Referto al consiglio regionale.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3; l. 27 dicembre 2006, n. 296, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007), art. 1, c. 557-*quater*.

La Sezione regionale di controllo per il Molise, con la deliberazione in commento, ha approvato un referto sulla gestione del personale della Regione Molise negli esercizi 2023 e 2024.

La sezione, stigmatizzata la mancanza di collaborazione dell'ente nella fase istruttoria, ha rilevato, in generale, la mancanza di un unico centro di coordinamento e supervisione e molteplici reiterate violazioni di legge.

*In particolare, sono state riscontrate carenze nel sistema di valutazione della performance dei dipendenti e nella rotazione degli incarichi dirigenziali, violazioni di legge in materia di contrattazione integrativa e retribuzione accessoria, con conseguente illegittimità di alcune spese, e l'impossibilità di verificare il rispetto del limite alla spesa complessiva per il personale previsto dall'art. 1, c. 557-*quater*, l. n. 296/2006.*

Conclusioni – La verifica condotta in ordine agli esercizi 2023 e 2024 riguardo al personale della Regione Molise, con attenzione alle diverse forme di lavoro flessibile, denota la mancanza di informazioni complete e conciliate, di un unico centro di coordina mento e supervisione e molteplici reiterate violazioni della disciplina vigente. Ciò conferma le tante, diffuse e rilevanti criticità già segnalate in passato, fra cui si riassumono di seguito le principali.

In via generale, si riscontra una estrema genericità nelle informazioni fornite dall'ente in sede istruttoria, limitate a notizie sommarie e superficiali, con ripeti

zione delle medesime motivazioni senza aggiornamenti di informazioni.

Il ritardo nell'approvazione degli schemi di rendiconto e dei bilanci consolidati per il 2023 e per il 2024 ha comportato, per la Regione Molise, l'applicazione del regime sanzionatorio *ex* art. 9, cc. 1-*quinquies* e 1-*sexies*, d.l. n. 113/2016, con divieto di qualsivoglia forma di assunzione in costanza di inadempimento. Permangono lacune nell'osservanza degli obblighi di pubblicazione di dati sul sito istituzionale.

In ordine alla valutazione della *performance*, la Regione non ha fornito elementi esaustivi di chiarificazione; a tale criticità si somma quella relativa alla valuta zione della *performance* nel lavoro agile. A tal proposito, si segnala che il personale fa ancora uso di strumentazione propria durante il lavoro da casa, con rischi non irrilevanti per l'ente sotto il profilo informatico e della tutela dei dati.

Risulta ancora la criticità della mancata implementazione di adeguati sistemi di rotazione degli incarichi assegnati al personale.

Resta inoltre la questione del riassorbimento *ex* art. 3 l. reg. n. 2/2023 dell'*ex* indennità c.d. "quadri: come già rilevato in sede di parifica per gli esercizi 2023 e 2024, ne è scaturita un'erogazione illegittima, giacché ricollegata ad un istituto ormai espunto dall'ordinamento per effetto della pronuncia della Corte costituzionale con efficacia *ex tunc*.

Allo stesso modo, è sommaria la relazione in ordine al sistema valutativo del per sonale e degli atti posti in essere; si sono rilevate criticità nella costituzione del fondo per il trattamento accessorio delle aree e della dirigenza, oltre alla mancata costituzione del Fondo per il lavoro straordinario, in violazione delle conferenti previsioni normative.

La Regione continua a non fornire *per tabulas* la rituale ed analitica dimostrazione del rispetto del limite di cui all'art. 1, c. 557-*quater*, l. n. 296/2006.

Più in generale, come già riscontrato lo scorso anno, la Regione Molise si è dimostrata diffusamente inadempiente nel fornire dimostrazioni contabili del rispetto di tutti i regimi vincolistici vigenti.

Vigente il divieto di stipulare dall'1 luglio 2019 contratti di lavoro in forma di co.co.co., si registra una diffusa opacità nella ricostruzione regionale dell'intero insieme di tali forme contrattuali, in assenza di una completa relazione giuri dico/contabile sul punto.

A riguardo, la mancata congruenza tra i dati del conto annuale e quelli presenti in Urbi determina un quadro confuso e inidoneo a rappresentare la realtà dei rapporti di collaborazione e di consulenza in essere.

Conclusivamente, e in continuità con gli esercizi precedenti, si evidenziano nel settore esaminato criticità rilevanti, mancata attenzione alle prescrizioni e ai li miti normativi, confusione contabile e carenze informative cronicizzate.

* * *

Piemonte

21 – Sezione controllo Piemonte, parere 30 marzo 2026; Pres. Mondera, Rel. Carapellucci; Comune di Vinovo.

Corte dei conti – Attività consultiva in materia di contabilità pubblica *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Ambito oggettivo di applicazione.

L. 5 giugno 2003, n. 131, disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 7, c. 8; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 2.

Corte dei conti – Attività consultiva in materia di contabilità pubblica – Richiesta di parere attinente a fattispecie concreta connessa all'attuazione del Pnrr – Vincolatività della qualificazione espressa dall'ente locale richiedente – Sussiste.

D.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2022, n. 25, misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico, art. 29; d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina, art. 26, c. 6-*ter*.

Corte dei conti – Attività consultiva in materia di contabilità pubblica – Richiesta di parere attinente alla disciplina della variazione dei prezzi – Inammissibilità oggettiva – Sussiste.

D.l. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2022, n. 25, art. 29; d.l. 17 maggio 2022, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91, art. 26, c. 6-*ter*.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono titolari di due distinte funzioni consultive in materia di contabilità pubblica, aventi una diversa disciplina: la prima, di carattere generale, attiene all'interpretazione di norme di contabilità pubblica, in termini generali ed astratti, e non è caratterizzata da termini perentori per la resa del parere; la seconda, di carattere speciale, attiene a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale complementare (Pnc) e si caratterizza per la perentorietà dei termini per la resa del parere, nonché per la particolare disciplina degli effetti giuridici della richiesta e della pronuncia sulla responsabilità amministrativo-contabile.

Anche nelle ipotesi in cui la richiesta di parere tragga dichiaratamente origine da una fattispecie concreta connessa all'attuazione del Pnrr, astrattamente riconducibile alla relativa, speciale funzione

consultiva, è facoltà dell'ente locale sollecitare la tradizionale funzione consultiva in materia di contabilità pubblica; la volontà espressa in questo senso dall'ente locale, è vincolante per la sezione regionale di controllo.

È inammissibile, in quanto estranea alla materia della contabilità pubblica, la richiesta di parere attinente alla disciplina della variazione dei prezzi nei contratti pubblici; tale disciplina, infatti, è volta al riequilibrio economico del rapporto contrattuale tra appaltatore e committente e non è finalizzata a obiettivi di contenimento della spesa pubblica. (1)

Fatto – (*Omissis*) La richiesta, sottoscritta dal Sindaco pro tempore, attiene alla disciplina legale della revisione dei prezzi applicabile ai contratti di appalto di lavori aggiudicati entro il 30 giugno 2023 e, in particolare, a quelli aggiudicati nell'ambito della realizzazione di interventi Pnrr, per opere che abbiano beneficiato di finanziamenti aggiuntivi a carico del Fondo per l'avvio di opere indifferibili (Foi), istituito dal d.l. 17 maggio 2022, n. 50.

La richiesta è articolata in tre quesiti.

Con il primo quesito, il comune chiede conferma dell'inapplicabilità alle opere che hanno beneficiato del Foi delle disposizioni di cui all'art. 26, c. 6-*ter* del menzionato d.l. n. 50/2022 e successive modifiche e integrazioni.

Il secondo quesito riguarda, invece, la disciplina di cui all'art. 29 del d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, che il Comune ritiene inapplicabile, in via generale, in ragione della mancata emanazione del decreto ministeriale previsto dallo stesso articolo. Anche in questo caso, viene chiesta conferma della correttezza di tale interpretazione.

Con il terzo quesito si domanda, infine, quale sia "l'istituto corretto della variazione dei prezzi" da applicare agli appalti Pnrr aggiudicati entro il 30 giugno 2023, per il quale la stazione appaltante abbia avuto accesso al Fondo opere indifferibili (Foi) "mediante preassegnazione".

Diritto – Sulla disciplina applicabile

1. Preliminare all'esame della stessa ammissibilità della richiesta formulata dal Comune di Vinovo (TO) è la sua qualificazione alla luce della disciplina delle funzioni consultive delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, recentemente innovata dall'art. 2 della l. 7 gennaio 2026, n. 1, rubricato "attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica".

Come meglio si illustrerà, infatti, la richiesta di parere è formulata ai sensi dell'art. 7 della l. 5 giugno 2003, n. 131, che consente a regioni, città metropolitane, province e comuni di richiedere alle sezioni regionali "pareri in materia di contabilità pubblica", ma attiene a un oggetto (l'attuazione di interventi Pnrr-Pnc) rispetto al quale l'attività consultiva delle sezioni regionali è ora specificamente disciplinata dall'art. 2 della l. n. 1/2026.

La peculiarità della fattispecie rende necessario risolvere, innanzitutto, due questioni: (1) se a decorrere dal 22 gennaio 2026, data di entrata in vigore della l. n. 1/2026, esistano due distinte procedure consultive che i comuni (fra gli altri) possono attivare presso le sezioni regionali di questa Corte (una *ex* art. 7, c. 8, l. n. 131/2023, l'altra *ex* art. 2 l. n. 1/2026), ovvero una sola, disciplinata dall'art. 2 della l. n. 1/2026; (2) nella prima ipotesi, se la disciplina procedimentale e degli effetti della pronuncia di cui alla l. n. 1/2026 sia applicabile a entrambe le tipologie di parere o soltanto a quella più recentemente introdotta dal legislatore.

2. È opportuno, a tal fine, richiamare brevemente la giurisprudenza sinora formatasi sul punto. Tra le prime pronunce in argomento, ampiamente citate dalla giurisprudenza successiva, vi sono i pareri resi dalla Sez. contr. Veneto, delib. n. 42/2026/Par; Sez. contr. Sicilia, delib. n. 12/2026/Par.

Secondo tali pronunce, la l. n. 1/2026 avrebbe introdotto una nuova funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, di carattere speciale in quanto caratterizzata dalla possibilità di pronunciarsi anche su questioni "applicabili a fattispecie concrete" (possibilità prima esclusa dalla giurisprudenza), relative all'attuazione del Pnrr-Pnc, e avente un particolare regime quanto a presupposti, limiti ed effetti giuridici. La disciplina procedimentale e degli effetti della pronuncia (e dell'istanza) di cui all'art. 2 l. n. 1/2026 si applicherebbe solo alle richieste di parere ricadenti in questo speciale ambito.

La Sezione controllo Sicilia, nel giungere a conclusioni analoghe, ha inoltre affermato espressamente la coesistenza tra la tradizionale funzione consultiva di cui all'art. 7 l. n. 131/2003 – la cui disciplina sarebbe "rimasta inalterata" – e la nuova funzione consultiva "speciale" introdotta dall'art. 2 l. n. 1/2026.

In senso contrario si è espressa, fra le altre, la Sezione controllo Lombardia, la quale, valorizzando in particolare alcuni elementi testuali delle disposizioni contenute all'art. 2 l. n. 1/2026 (l'avverbio "*anche*" prima di "*su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*" e la specificazione che la colpa grave è "*in ogni caso*") ritiene invece che l'attuazione del Pnrr-Pnc rappresenti solo uno degli ambiti materiali nei quali la funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, concepita unitariamente, può oggi esercitarsi, nelle nuove modalità indicate dalla l. n. 1/2026 (per tutte, si v. Sez. contr. Lombardia, delib. n. 75/2026/Par).

Va poi menzionata l'interpretazione proposta dalla Sez. contr. Emilia-Romagna (si v. delib. n. 14/2026/Par), che prospetta "*una competenza generale a rendere "pareri in materia di contabilità pubblica", su questioni generali ed astratte, ed una funzione consultiva ulteriore in riferimento a "questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse*

(1) I. - Il testo integrale del parere si legge in <www.corteconti.it>.

II. - V. nota a Sez. contr. Lombardia n. 75/2026, in questo fascicolo, 155.

all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro", entrambe – pare di capire – sottoposte alla nuova disciplina di cui all'art. 2 l. n. 1/2026. Vi sarebbero quindi, secondo tale ultimo orientamento, una funzione consultiva generale in materia di contabilità pubblica e una funzione consultiva "speciale" riferita al Pnrr-Pnc, entrambe rette dalla nuova disciplina procedimentale e degli effetti della pronuncia introdotta dall'art. 2 della l. n. 1/2026, con una sola differenza: i presupposti di ammissibilità enunciati dall'art. 2 (estraneità al controllo preventivo di legittimità e assenza di inviti a dedurre notificati dalla competente procura) sarebbero riferibili infatti alle sole richieste relative all'attuazione del Pnrr-Pnc.

A quest'ultimo orientamento sembrano aderire le prime pronunce della Sezione centrale del controllo di legittimità (per tutte, delib. n. 1/2026/Par), le quali, tuttavia, non affrontano il problema della disciplina procedimentale (termini ed effetti esimenti della pronuncia) della funzione consultiva di cui all'art. 7 l. n. 131/2003, che è attribuita alle sole sezioni regionali.

3. Questa sezione condivide le conclusioni cui è giunta la Sezione regionale per la Sicilia. Ritiene cioè, per quanto di rilievo ai fini del presente parere, che esistano due distinte funzioni consultive delle sezioni regionali, aventi una diversa disciplina.

A favore di tale opzione interpretativa militano, oltre agli argomenti esposti nella deliberazione n. 12/2026/Par, da intendersi qui richiamati, anche un'ulteriore considerazione, attinente alla *ratio* delle due norme.

Le richieste di parere previste dall'art. 2 l. n. 1/2026 attivano un procedimento caratterizzato da un termine perentorio (30 giorni) per la pronuncia della Corte dei conti, al cui decorso sono collegati effetti giuridici automatici, che sono determinati unicamente dalla formulazione della richiesta stessa. Come specificato dal comma secondo, infatti: "*in caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa (...), ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione*".

Anche in assenza di una pronuncia della Corte, pertanto, la presentazione della richiesta da parte dell'ente è in grado di determinare un automatico effetto esimente sulla responsabilità per gli eventuali danni erariali causati in relazione alla vicenda amministrativa interessata. Solo una pronuncia tempestiva può precludere tale automatismo, secondo un meccanismo che presenta analogie con la regola generale del silenzio assenso nei procedimenti amministrativi ad istanza di parte, di cui all'art. 20, l. 7 agosto 1990, n. 241.

Ebbene, proprio da tale peculiare meccanismo – sconosciuto nell'ambito della giurisdizione e inedito anche per le attribuzioni di controllo della magistratura contabile – si evince come la finalità della nuova disciplina sia quella di agevolare la tempestiva attuazione del Pnrr e del Pnc, per i quali la legge e il diritto dell'Unione europea pongono limiti temporali stringenti e perentori, contrastando la c.d. "paura della firma" di funzionari e amministratori, richiamata quale obiettivo generale della riforma nella stessa relazione accompagnatoria al progetto di legge. Deve ritenersi, quindi, che il recente intervento legislativo persegua un obiettivo di accelerazione dell'attività amministrativa in uno specifico contesto, agendo sulla limitazione della responsabilità erariale.

Del tutto diverse sono le finalità della funzione consultiva disciplinata dall'art. 7 l. n. 131/2003, che la istituì nell'ambito dell'attuazione della riforma del titolo V della Costituzione e in particolare dell'art. 118. Alla luce della l. n. 131/2003, le sezioni regionali della Corte dei conti forniscono ausilio alle autonomie territoriali nell'applicazione delle norme contabili, garantendone al contempo la corretta e uniforme interpretazione, per finalità di coordinamento della finanza pubblica. Le diverse finalità delle due funzioni – ausiliaria quella della l. n. 131/2003, acceleratoria quella della l. n. 1/2026 – rafforzano, a giudizio del collegio, la correttezza della lettura disgiuntiva delle norme in questione, anche sotto il profilo della disciplina procedimentale applicabile alla richiesta di parere.

In conclusione, si deve ritenere che esistano, ad oggi, due tipologie di pareri che i comuni (fra gli altri) possono richiedere alle sezioni regionali di controllo, una disciplinata dall'art. 7 l. n. 131/2003 e una dall'art. 2 l. n. 1/2026, e che la disciplina procedimentale e degli effetti prevista dall'art. 2 da ultimo citato si applichi soltanto a tale specifica tipologia di richieste di parere, in ragione del loro particolare oggetto.

4.1. Ciò chiarito, è possibile affrontare il problema della qualificazione della richiesta che il Comune di Vinovo (TO) ha rivolto a questa sezione.

La richiesta è espressamente riferita a una fattispecie concreta: l'esecuzione di un appalto di lavori nell'ambito di un intervento Pnrr della Missione 4 – Investimento 1.1. Molteplici sono, nel testo, i riferimenti ai provvedimenti amministrativi che hanno assegnato al comune i relativi finanziamenti e anche ai tempi di svolgimento della procedura di gara.

Ciò la rende astrattamente riconducibile alla fattispecie disciplinata dall'art. 2 l. n. 1/2026, cioè a questioni "applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro". Il valore dello specifico intervento è infatti di euro 1.640.000, come il comune richiedente si è premurato di specificare.

La richiesta, tuttavia, è espressamente formulata "*ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131*". Essa, inoltre, è stata presentata dal comune non direttamente a questa sezione, come pacificamente ammesso anche ove sia istituito e operativo il Consiglio delle autonomie locali (per tutte, Sez. contr. Veneto, delib.

n. 136/2022/Par), bensì al Cal del Piemonte, il quale ha curato la successiva trasmissione alla Sezione.

I quesiti, infine, sono dichiaratamente formulati in termini generali ed astratti, in ossequio alla giurisprudenza formatasi sull'art. 7 l. n. 131/2003.

Il Comune di Vinovo (TO) ha pertanto qualificato in modo inequivoco la propria istanza come volta ad attivare la funzione consultiva generale disciplinata dalla l. n. 131/2003.

4.2. In proposito, il collegio ritiene che, ferma la possibilità della Corte dei conti di qualificare autonomamente una richiesta di parere, nelle ipotesi di omesso o errato riferimento alle norme in materia di funzione consultiva, o di obiettiva incertezza circa la volontà dell'amministrazione, a fronte di una richiesta, come quella in parola, inequivocabilmente volta a stimolare la funzione consultiva di cui all'art. 7 l. n. 131/2003, la scelta dell'ente territoriale sia vincolante.

Non sarebbe infatti coerente – né nella prospettiva della l. n. 131/2003 (di collaborazione ed ausilio alle Autonomie territoriali), né in quella della l. n. 1/2026 (di tutela del funzionario o amministratore) – negare all'amministrazione richiedente la più ampia facoltà di scelta rispetto a quale funzione consultiva attivare.

Nel caso di specie, non si pone neppure il dubbio se la richiesta di parere possa essere riqualificata dalla sezione al fine di tutelare l'interesse dell'amministrazione ad ottenere una pronuncia nel merito, nell'eventualità in cui la richiesta risultasse inammissibile alla luce di una disciplina e invece ammissibile alla luce dell'altra (in questo senso si esprimono alcune recenti pronunce, tra le quali proprio Sez. contr. Sicilia, delib. n. 12/2026/Par). La richiesta risulta infatti inammissibile alla luce di entrambe le norme in questione, per le ragioni che saranno esposte nel prosieguo.

Tutto ciò chiarito, è possibile procedere all'esame della richiesta di parere alla luce del solo art. 7 l. n. 131/2003.

Sull'ammissibilità dei quesiti

5. Per costante giurisprudenza di questa Corte, la valutazione dell'ammissibilità della richiesta di parere attiene a due profili, soggettivo e oggettivo, da esaminarsi separatamente.

Sotto il profilo soggettivo

5.1. Quanto al profilo soggettivo, i limiti della funzione consultiva attribuita alle sezioni regionali della Corte dei conti attengono, come affermato, fra l'altro, dalla Sez. autonomie, delib. 19 maggio 2020, n. 11/Qmig, sia all'ente legittimato a proporre l'istanza, sia all'organo competente a formularla.

Il primo limite è posto espressamente dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003: il parere può essere richiesto in via diretta dalle Regioni, mentre i Comuni, le Province e le Città metropolitane lo richiedono "di norma" tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito.

Il secondo limite riguarda la legittimazione dell'organo che formula la richiesta di parere; nel caso dei comuni, è ordinariamente competente il sindaco, in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 Tuel.

Nel caso di specie, non vi sono dubbi sull'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere, che proviene da un comune, risulta sottoscritta dal sindaco *pro tempore* ed è pervenuta alla Sezione tramite il Consiglio delle autonomie locali.

Sotto il profilo oggettivo

5.2. La legge circoscrive l'ambito della funzione consultiva delle sezioni regionali della Corte dei conti alla materia della contabilità pubblica.

Per consolidata giurisprudenza, la nozione di contabilità pubblica assume, nell'ambito della funzione consultiva attribuita dall'art. 7 della l. n. 131/2003, un significato autonomo e specifico, più ristretto di quello cui si riferisce l'art. 103 Cost. per individuare l'ambito naturale della giurisdizione contabile. Essa si indentifica, infatti, con il complesso delle norme e dei principi giuridici attinenti alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alla gestione delle spese, all'indebitamento, alla rendicontazione e ai relativi controlli (così, per tutte, Sez. autonomie., delib. 17 febbraio 2006, n. 5).

La richiesta formulata dal Comune di Vinovo (TO) attiene alla revisione dei prezzi negli appalti pubblici, meccanismo che, analogamente a quanto avviene nei contratti di appalto fra privati, disciplina la ripartizione, tra committente e appaltatore, del rischio di aumento dei costi di realizzazione dell'opera, capace di alterare l'originario equilibrio economico del contratto.

Questa sezione ha già affermato che le questioni attinenti alla revisione dei prezzi dei contratti di appalto in corso di esecuzione non rientrano della nozione di contabilità pubblica, in quanto "*non immediatamente connes[e] a specifici obiettivi di contenimento della spesa*" (così Sez. contr. Piemonte, delib. n. 11/2024/Par; si v. anche, in senso conforme: Sez. contr. Piemonte, n. 27/2022).

La presenza di alcune pronunce di segno contrario (si v., ad esempio, Sez. contr. Emilia-Romagna, delib. n. 20/2021/Par e, tra le più remote, Sez. contr. Sardegna, delib. n. 55/2009/Par) rende tuttavia opportuno un supplemento di motivazione.

Le norme oggetto della richiesta di parere (art. 29, d.l. n. 4/2022; art. 26, c. 6-*ter*, d.l. n. 50/2022 e art. 1, c. 490, l. n. 199/2025), individuano, fra l'altro, la misura percentuale (inferiore a 100) nella quale l'adeguamento richiesto del corrispettivo è riconosciuto dalla stazione appaltante: così facendo, esse pongono certamente un limite all'aumento del costo dell'opera per quest'ultima, con conseguente contenimento della spesa.

Ciò, tuttavia, non è sufficiente, a giudizio del collegio, ad assimilarle alle norme di contenimento della spesa pubblica in senso proprio, cioè alle norme che, nella disciplina della spesa per il personale, o della

spesa per l'acquisto di beni e servizi, pongono direttamente dei vincoli, nella forma di obiettivi di contenimento o di riduzione, alla spesa delle amministrazioni pubbliche e di taluni soggetti di diritto privato a queste assimilate, come i soggetti inclusi nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ai sensi della disciplina del Sistema Europeo dei Conti – Sec 2010, individuati dall'Istat con proprio provvedimento, o i soggetti che ricevono significative contribuzioni da parte dello Stato (l. 30 dicembre 2024, n. 207, art. 1, c. 858 ss.).

La disciplina legale della revisione dei prezzi, infatti, ha essenzialmente la funzione di ripartire il rischio di aumento dei costi tra appaltatore e committente, risolvendosi in un limite alla spesa per il committente pubblico solo in modo indiretto.

Le norme in questione non fungono soltanto da parametro di validità delle clausole contrattuali, predisposte dalla stazione appaltante, che prevedano l'adeguamento del corrispettivo, come avverrebbe, ad esempio, nel caso in cui il legislatore ponesse un limite all'incremento della spesa per il contratto affidato. Si ritiene infatti che le norme sulla variazione dei prezzi attribuiscano direttamente all'appaltatore il diritto di esigere il maggior corrispettivo, tramite il meccanismo dell'eterointegrazione del contratto (di recente, *ex multis*, Cons. giust. amm. sic., sent. 2 ottobre 2025, n. 728). Il più recente codice dei contratti pubblici ha poi espressamente previsto (art. 60 e art. 3, c. 2, dell'Allegato II.2-*bis* al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) il riconoscimento automatico degli adeguamenti, anche in assenza di istanza di parte, configurando così la variazione dei prezzi come un meccanismo di indicizzazione automatica del corrispettivo.

Si tratta pertanto, con ogni evidenza, di norme volte a riequilibrare, sul piano economico, il rapporto contrattuale, che non perseguono alcuno specifico obiettivo di contenimento della spesa pubblica. Pur avendo un sicuro effetto finanziario, esse non possono quindi essere assimilate alle norme di contenimento della spesa, che attengono alla contabilità pubblica ai fini dell'esercizio della funzione consultiva.

In conclusione, la richiesta di parere deve essere dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo, perché estranea alla materia della contabilità pubblica.

Ogni altra questione, preliminare e di merito, risulta assorbita.

26 – Sezione controllo Piemonte; deliberazione 8 aprile 2026; Pres. Attanasio, Rel. Alesiani, Marta, Di Vita, Moro; Regione Piemonte.

Regione in genere e regioni a statuto ordinario – Piemonte – Spesa sociale – Comuni capoluogo di provincia e di Città metropolitana – Referto al consiglio regionale.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 3.

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con la deliberazione in commento, ha approvato un referto sulla spesa sociale dei comuni capoluogo di provincia del Piemonte.

La sezione ha rilevato l'assenza di una programmazione integrata dei servizi sociali a livello regionale, evidenziando come la Regione Piemonte abbia operato prevalentemente attraverso una programmazione verticale, fondata sui singoli Fondi nazionali, mentre il nuovo Piano sociosanitario 2025-2030, pur rappresentando un avanzamento, non copre l'intero ambito dei servizi sociali.

La sezione ha, altresì, rilevato un incremento della spesa corrente sociale e il recente avvio di investimenti sostenuti anche dalle risorse del Pnrr, osservando che il finanziamento della spesa sociale continua a gravare principalmente sui comuni, con con-tributi statali in aumento, risorse regionali sostanzialmente stabili ed entrate da utenza e privati marginali.

Infine, la sezione ha rilevato, con riferimento agli anziani e ai disabili non autosufficienti, ritardi nell'attivazione dei punti unici di accesso (Pua) correlati all'avvio delle Case di comunità e alla carenza di personale, nonché persistenti criticità nelle liste di attesa per le prestazioni domiciliari e per l'accesso alle strutture residenziali, particolarmente rilevanti nel Comune di Torino. Nella relazione in commento la sezione ha, inoltre, evidenziato il mancato rispetto dell'obbligo di pubblicazione delle graduatorie per l'assistenza domiciliare e l'assenza di linee guida regionali omogenee per l'applicazione dell'Isee, pur rilevando la diffusione di forme di integrazione sociosanitaria tra comuni capoluogo e Asl e il rispetto del rapporto tra assistenti sociali e popolazione.

La sezione ha conclusivamente raccomandato il rafforzamento della programmazione integrata dei servizi sociali e di un più efficace coordinamento regionale nell'ambito dell'integrazione sociosanitaria, anche mediante l'adozione di strumenti omogenei e convenzioni quadro idonee a garantire uniformità ed efficienza nell'erogazione delle prestazioni sociali sul territorio regionale.

Conclusioni – In via preliminare, occorre evidenziare come, dall'indagine condotta, sia emersa una difficoltà nella programmazione dei servizi sociali sul territorio piemontese connessa alla carenza di programmazione "trasversale" da parte della Regione Piemonte.

Infatti, si è potuto verificare che, negli anni, la programmazione attraverso i Piani regionali, da parte della Regione, e i Piani di zona, da parte dei Comuni/Enti gestori dei servizi sociali, secondo quanto espressamente previsto dalla l. statale 8 novembre 2000, n. 328 (legge quadro in materia di servizi sociali) e dalla stessa l. reg. attuazione 8 gennaio 2004, n. 1, non si è mai realizzata.

In sostanza è risultato che il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, da realizzarsi in forma integrata con il piano socio-sanitario, di cui all'art. 16 della l. reg. n. 1/2004, predisposto in una bozza strut-

turata sul finire della legislatura dell'anno 2010, non abbia mai avuto approvazione da parte del consiglio regionale, a causa delle difficoltà finanziarie della sanità piemontese; e, conseguentemente, nemmeno i Piani di zona sono mai stati approvati dai Comuni/Enti gestori dei servizi sociali.

Di fatto, la Regione, in materia di programmazione sociale, ha esplicitato il concetto secondo cui l'introduzione, poi, di tutta una serie di strumenti nazionali di programmazione di tipo "verticale", riferiti, cioè, a specifiche tematiche (ad esempio, non autosufficienza, caregiver, lotta alla povertà, disabilità, ecc.), avrebbe reso inattuabile una programmazione integrata di tipo "orizzontale", così come delineata dagli strumenti del piano regionale degli interventi dei servizi sociali e dei piani di zona territoriali, tuttora previsti dalla normativa vigente sia statale che regionale. E ciò a favore di una programmazione regionale di natura "verticale", che nel tempo è andata sempre di più verso un progressivo recepimento del modello di programmazione verticale contenuto nel quadro normativo di riferimento che ha istituito i fondi nazionali (v., ad esempio, Fondo nazionale politiche sociali – Fnps, Fondo non autosufficienza – Fna, Fondo vita indipendente, Fondo inclusione per le persone con disabilità, ecc.); atti di programmazione regionali di natura "verticale" che, a parere della medesima, avrebbero, comunque, sempre garantito il coordinamento fra loro dei vari interventi su scala regionale, pur nei limiti della disarticolazione temporale con la quale sono stati assunti gli atti nazionali di riferimento.

In argomento, pur nella valorizzazione dello sforzo da ultimo posto in essere dalla Regione Piemonte ai fini dell'approvazione del nuovo Piano socio-sanitario 2025-2030, quale importante strumento di programmazione, anche a valenza "trasversale", ma non in grado di intercettare tutti i servizi sociali, permangono significative perplessità con riguardo alla inattuata programmazione delle funzioni sociali secondo quanto previsto dalla normativa nazionale e regionale di riferimento; in tal senso, è stata evidenziata la mancanza di uno strumento, di programmazione, che sia "trasversale" a tutto il territorio regionale e che sia in grado di intercettare le esigenze specifiche del territorio coniugandole con le soluzioni possibili sulla base delle risorse disponibili: strumento che, ovviamente, può essere adottato solo a livello regionale e comunale, in relazione allo schema ad oggi presente nella normativa di settore, e che difficilmente può corrispondere alla programmazione "verticale" concentrata sul singolo fondo nazionale – per quanto ampio –, con il rischio di perdere la visione d'insieme.

E, d'altra parte, la programmazione "a cascata" (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, Piano regionale, Piani di zona), secondo la disciplina di cui alla l. n. 328/2000 (attuata dalla l. reg. n. 1/2004), costituisce, altresì, lo strumento attraverso il quale vengono assegnate le risorse finanziarie ai vari soggetti che concretamente operano nel sistema; con la conseguenza che, venendo meno questo strumento – e facendosi ricorso esclusivamente alla programmazione c.d. "verticale" –, viene meno anche il principale strumento per mantenere uno sguardo d'insieme su tutti i servizi in materia sociale e il loro finanziamento.

Quanto, poi, al tema dell'articolazione dei servizi sociali, nel corso dell'indagine è emersa la sovrapposizione dei due istituti degli "Ambiti territoriali sociali" e degli "Ambiti territoriali ottimali"; a tal proposito la l. reg. n. 9/2025 prevede, all'art. 83, c. 1, quali Ambiti territoriali sociali (Ats) gli Ambiti territoriali ottimali previsti dall'art. 8 della l. reg. n. 1/2004; sul punto, in particolare, è stata riscontrata la criticità connessa alla mancata corrispondenza, in taluni casi, fra Ats e ente gestore (in quanto sono presenti più enti gestori su un Ats): criticità che sarà oggetto di monitoraggio da parte della Sezione ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, quale attività essenziale per favorire il miglioramento continuo dei processi amministrativi.

Come appena ricordato, per la gestione dei servizi sociali i Capoluoghi operano attraverso Ats mono o pluri-comunali e impiegano sia personale interno che risorse provenienti da consorzi dell'Ats di appartenenza, ricorrendo per l'erogazione di alcuni servizi a soggetti esterni in virtù di accordi, convenzioni o veri e propri contratti di appalto, affidati previo espletamento di procedure aperte o negoziate o tramite Mepa.

Tra il 2019 e il 2023 nella maggior parte dei Capoluoghi si registra un incremento del personale impiegato nei servizi sociali; assistenti sociali, educatori professionali, operatori socio-sanitari e personale amministrativo sono le figure professionali numericamente prevalenti.

I livelli di attivazione dei servizi risultano più elevati nei settori rivolti a famiglie e minori e persone con disabilità, con una discreta diffusione delle misure di contrasto alla povertà. Gli interventi legati all'inclusione sociale, al sostegno alla domiciliarità e alle attività di accesso, valutazione e progettazione mostrano una certa capillarità.

Nel complesso, il periodo 2019-2024 evidenzia un settore caratterizzato da un significativo dinamismo.

La sezione ha condotto una specifica analisi sui volumi di entrate e di spese per servizi sociali relativi agli 8 comuni capoluogo, i cui dati di dettaglio sono riportati nei capitoli 5 e 6.

È emerso, in sintesi, quanto segue.

Nel 2024 la spesa sociale dei Comuni capoluogo è finanziata principalmente da risorse proprie e contributi regionali; in 6 Comuni su otto le entrate proprie superano la metà delle entrate correnti destinate alla spesa sociale.

I trasferimenti dell'Unione europea, così come i contributi provenienti da Asl e altri enti pubblici, assumono un ruolo marginale e risultano presenti solo in alcuni Comuni; parimenti contenute sono le entrate derivanti da utenza e privati.

Nel periodo 2019-2024 si osserva un incremento generale delle entrate pro capite; tutti i Comuni – tranne

Alessandria – superano i 130 euro di entrate pro capite, Cuneo, Novara e Torino oltrepassano i 200 euro.

Nella maggior parte dei capoluoghi aumentano i contributi statali e rimangono stabili i contributi regionali; al contrario, le entrate proprie destinate alla spesa sociale presentano un andamento irregolare, con riduzioni cospicue a Novara, Alessandria, Asti e Cuneo.

Solo in quattro capoluoghi (Novara, Cuneo, Asti e Vercelli) la quota di entrate destinata alla spesa sociale supera o si avvicina al 15 per cento delle entrate totali per almeno due annualità.

Nel biennio 2023-2024 si registra nei Comuni capoluogo una significativa espansione della spesa sociale totale (comprensiva quindi di spesa corrente e per investimenti).

L'aumento medio è superiore al 30 per cento nel 2023 (rispetto all'annualità 2019) e al 15 per cento nel 2024 (rispetto all'annualità 2023).

Gli aumenti più consistenti del sessennio si registrano a Verbania e Cuneo.

Quanto all'andamento per singoli programmi di spesa della Missione 12, gli aumenti più rilevanti riguardano i Programmi 1 (infanzia e minori), 2 (disabilità) e 4 (esclusione sociale).

La spesa per gli anziani, famiglie e governo della rete fa registrare incrementi più contenuti.

L'espansione della spesa è sostenuta non solo dal comparto corrente, ma anche dagli investimenti infrastrutturali, che pur restando marginali crescono dall'1 per cento del 2019 al 4,09 per cento del 2024.

La spesa pro capite media (spesa totale/abitanti) aumenta da 122,06 euro nel 2019 a 173,23 euro nel 2024.

Permangono differenze territoriali: Torino, Cuneo e Novara superano la media, mentre Alessandria, Verbania e Biella si collocano al di sotto, anche rispetto al valore regionale (151 euro).

L'analisi della ripartizione per programmi conferma l'eterogeneità delle scelte tra i diversi enti; mediamente circa metà delle risorse è destinata ai Programmi 1 e 4, rispettivamente dedicati all'infanzia e all'inclusione sociale.

In ordine alla spesa per investimenti, è opportuno premettere che, nella materia dei servizi sociali, tali spese risultano decisamente inferiori alla spesa corrente: infatti, nel 2019, primo esercizio oggetto di indagine, erano quasi assenti.

Al contrario, nel 2023 e 2024 si sono notevolmente incrementate; si nota, tuttavia, una certa differenza fra i vari capoluoghi: i comuni di Asti, Alessandria e Biella hanno impegnato meno risorse, mentre i comuni di Cuneo e Torino hanno avuto la possibilità di effettuare investimenti più importanti.

Riguardo agli investimenti collegati al Pnrr, componente 2, missione 5, tesi a valorizzare la dimensione sociale delle politiche sanitarie, urbanistiche, abitative e dei servizi per l'infanzia, per le persone anziane e per i soggetti più vulnerabili, si evidenzia che il principale soggetto attuatore è il comune di Torino, con ben 21 interventi, mentre i comuni di Alessandria e Cuneo hanno comunicato un solo intervento a testa.

I tempi di conclusione dei lavori si attestano, in maggioranza, al 31 marzo 2026, con alcuni ritardi nell'avanzamento fisico (alcuni interventi non raggiungono il 15 per cento).

Meglio l'avanzamento procedurale, mentre nell'avanzamento economico finanziario si registrano alcune criticità, con percentuali sotto il 30 per cento.

Nell'ambito dell'indagine sulla spesa sociale, si è scelto di condurre una specifica analisi sulla spesa a favore anziani e disabili non autosufficienti, in considerazione della particolare fragilità di questi soggetti, particolarmente colpiti dagli effetti della recente pandemia.

L'analisi condotta attraverso la somministrazione di un questionario nel quale sono stati presi in considerazione i dati del 2019-2023-2024 ha fatto emergere alcune criticità che hanno riguardato l'istituzione dei Punti unici di accesso, le liste di attesa, l'applicazione degli indicatori Isee a livello regionale.

L'approfondimento è stato in larga parte focalizzato sulle modalità di attuazione della l. 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022), che all'art. 1, cc. 159-171, individua alcuni livelli essenziali delle prestazioni sociali (Leps) per i soggetti in condizione di non autosufficienza che devono essere garantiti nell'ambito degli Ambiti territoriali sociali. Gli obiettivi individuati della l. n. 234/2021 hanno costituito i criteri guida del Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024, e del conseguente Programma regionale per la non autosufficienza (di cui alla d.g.r. 15 maggio 2023 n. 16-6873) di cui i comuni capoluogo hanno dovuto tenere conto nella propria programmazione.

Tra gli obiettivi della l. n. 234/2021 vi è quello di realizzare una maggiore integrazione tra prestazioni di natura sociale e prestazioni di natura sanitaria. In questo quadro un ruolo rilevante è attribuito ai Punti Unici d'Accesso già presenti in interventi normativi antecedenti, attraverso i quali il cittadino può ricevere informazioni e attivare la richiesta di prestazioni sociali e sociosanitarie, senza essere costretto a interagire con più strutture. Il d.m. n. 77/2022 prevede l'attivazione del Pua tra i servizi obbligatori che devono essere svolti dalle Case di comunità.

Dall'istruttoria condotta dalla Sezione sono emersi alcuni ritardi nella istituzione dei Pua, rispetto agli obiettivi posti dal Piano nazionale per la non autosufficienza e dalla programmazione regionale. Nei Comuni di Cuneo e Verbania il Pua non è stato istituito e nel Comune di Novara solo di recente è stato aperto un Pua. Per quello che riguarda il Comune di Torino sono attualmente operativi solo 2 sportelli sui 16 previsti a regime.

Dai riscontri che sono stati forniti dai diversi enti le motivazioni dei ritardi sembrano essere riconducibili a diversi fattori:

1. ritardo nell'istituzione delle Case di comunità, che ne costituiscono la sede fisica;

2. difficoltà di reperire il personale necessario per il funzionamento dei Pua (a questo problema hanno fatto riferimento i Comuni di Verbania e Torino);

3. insufficienza dei fondi statali per il personale da assegnare ai Pua (aspetto sottolineato anche dalla Regione Piemonte);

4. difficoltà nell'interlocuzione con il distretto sanitario di riferimento (Comune di Cuneo).

Il ritardo sembra essere non circoscritto ai capoluoghi. Nella Regione Piemonte sono previste 82 case di comunità finanziati con fondi Pnrr presso cui dovrebbero sorgere altrettanti Pua, ma dal *Report Agenas* sull'applicazione del d.m. n. 77/2022, riferito al primo semestre 2025, a quella data in Piemonte solo 12 Pua risultavano operativi.

L'altro profilo che emerge dall'analisi condotta è una certa disomogeneità nelle funzioni svolte dai Pua e nelle qualificazioni del personale addetto.

Da quanto riferito dalla Regione, l'ultima verifica sull'attività gli sportelli sociosanitari è stata svolta nel 2022 e non è stato ancora programmato un monitoraggio sullo stato di attuazione delle previsioni della l. n. 234/2021 e degli obiettivi a suo tempo fissati con la programmazione regionale 2022-2024 in materia di Pua.

Un'altra parte dell'analisi ha riguardato l'andamento della spesa per i Leps di "erogazione", individuati nella l. n. 234/2021 ovvero quelle prestazioni che devono essere assicurate negli Ambiti territoriali sociali, per promuovere la permanenza nel proprio domicilio di disabili e anziani non autosufficienti.

Nel rinviare per maggiori dettagli al referto, in generale si è rilevato, per tutti i comuni, un aumento della spesa che ha riguardato sia le prestazioni dirette, sia le erogazioni monetarie finalizzate al sostegno dell'assistenza domiciliare. Per alcune "prestazioni dirette" i comuni di Torino e Biella, a fronte di un aumento della spesa complessiva, hanno evidenziato una flessione significativa del numero di assistiti riconducibile a una maggiore preferenza dei cittadini per le erogazioni monetarie, invece che per servizi direttamente offerti dal comune e, per il Comune di Torino, anche all'entrata in vigore, nel 2020, del nuovo modello regionale di prestazioni domiciliari che ha eliminato la contribuzione a carico dell'utente riducendo la platea dei soggetti assistiti.

Sul fronte delle "prestazioni dirette" la spesa ma maggiore riguarda gli interventi di cura alla persona (prestazioni di assistenza da parte di caregiver esterni al nucleo familiare, fornitura di pasti, servizi di lavanderia, pulizia e igiene degli ambienti domestici) gli interventi di assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari e i centri diurni. Risulta residuale la spesa per gli altri servizi di sollievo e supporto individuati dalla l. n. 234/2021 (trasporto per visite mediche o terapie, pronto intervento, teleassistenza e telesoccorso, adattamento dell'abitazione esigenze persona, assistenza legale e amministrativa, strumenti per garantire incontro di domanda e offerta per assistenti familiari). Grazie ai fondi Pnrr nel 2024 sono stati, invece, realizzati in più capoluoghi diversi interventi finalizzati a favorire coabitazione solidale.

Si è scelto di effettuare anche un *focus* sulle liste di attesa sia per le prestazioni di assistenza domiciliare che per gli ingressi nelle strutture residenziali.

Per quello che riguarda le prestazioni di assistenza domiciliare, la situazione è molto eterogenea, in quanto alcuni comuni hanno dichiarato di non avere lista di attesa. Sono stati segnalati utenti in lista di attesa (per prestazioni dirette o erogazioni monetarie finalizzate all'acquisito si servizi) da Novara Alessandria Asti e Torino.

Numeri particolarmente elevati si riscontrano per Torino e la maggiore criticità riguarda gli anziani: al 31 dicembre 2024 sono stati segnalati dalla Asl città di Torino 5.146 anziani in attesa di prestazioni domiciliari con un tempo medio di attesa di 883,28 giorni.

Sia Torino che la Asl città di Torino hanno comunicato che ciò è dovuto a problemi di copertura finanziaria in quanto i buoni servizio per anziani e disabili, e gli assegni di cura per anziani siano erogati dall'Asl prevalentemente come prestazioni Extra-Lea, coperte dal Fondo dedicato "Interventi e servizi destinati a soggetti in condizione di specifiche fragilità sociali" annualmente definito da Regione Piemonte.

Il problema delle liste di attesa riguarda anche l'ingresso in strutture residenziali. Secondo i dati forniti da ultimo dalla regione al 28 dicembre 2025 vi erano circa 9 mila utenti in attesa di questi 1.275 classificati come urgenti, 3.323 non urgenti 4.397 differibili; il 20 per cento ca. dei soggetti in lista insiste nella città di Torino.

Altra criticità è rappresentata dalla pubblicità delle liste di attesa. La d.g.r. n. 191/2024 che ha approvato le linee guida per la gestione delle liste di attesa per prestazioni domiciliari, aveva previsto l'obbligo per gli enti gestori di pubblicare sul proprio sito le graduatorie affinché ogni cittadino possa verificare la propria posizione in lista. Dall'istruttoria condotta la citata d.g.r. è risultata ancora in larga parte inattuata. Alcuni enti hanno comunicato di non pubblicare le graduatorie (Alessandria, Novara, Vercelli).

Altri comuni (Biella, Verbania e Torino) hanno rappresentato l'impedimento dato dal fatto che i dati sono registrati in una piattaforma a cui non hanno accesso perché nella disponibilità della Asl oppure (nel caso di Torino) hanno avuto accesso solo di recente Ultimo punto di criticità è quello dell'omogenea applicazione dell'Isee a livello regionale.

L'art. 40, c. 5, l. reg. n. 1/2004 demanda alla giunta regionale di adottare, linee guida atte ad assicurare una omogenea applicazione nel territorio regionale dell'indicatore Isee per l'accesso alle prestazioni sociali e socio-sanitarie.

Con la d.g.r. 7 dicembre 2022, n. 23-6180 la regione ha definito le soglie per accedere alle prestazioni e la tipologia di Isee da considerare per i diversi servizi invitando gli Enti gestori a trasmettere i regolamenti revisionati per conformarsi ai criteri dettati dalla

Giunta entro 180 giorni. La d.g.r. è stata revocata in autotutela nel 2023 e il termine per invio dei regolamenti più volte prorogato.

Il punto che appare maggiormente controverso è legato alla possibilità di utilizzare l'indennità di accompagnamento e gli altri trattamenti assistenziali a favore di soggetti non autosufficienti per la compartecipazione economica al costo delle prestazioni e in particolare per il pagamento delle rette residenziali.

La situazione pare essere in una fase di stallo. La Regione ha comunicato che sono stati istituiti alcuni tavoli tecnici (su iniziativa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Mef, presso la Presidenza Consiglio dei ministri) in quanto alcuni Enti gestori e l'Anci hanno avanzato proposte di modifica normativa nazionale (d.p.c.m. n. 159/2013). Allo stato continuano, quindi, a essere assenti indirizzi della regione che garantiscano una uniforme, degli indicatori Isee a livello regionale.

In merito al tema dell'integrazione socio-sanitaria con specifico riferimento agli anziani e ai disabili non autosufficienti, dall'indagine è emerso che, sostanzialmente, tutti i comuni capoluogo si sono attivati, anche in relazione ai più recenti obiettivi posti dal Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024, attraverso la sottoscrizione e/o l'aggiornamento di convenzioni e/o accordi di programma fra comune medesimo e Asl di riferimento o, in caso di presenza del Consorzio per lo svolgimento della funzione sociale, fra Consorzio e/o Comune e Asl.

Tuttavia, è stata evidenziata la mancanza di un sistema che, quantomeno, cerchi di garantire omogeneità di trattamento; in tal senso, la carenza di un più significativo coordinamento della Regione Piemonte – probabilmente conseguenza di quella stessa carenza già evidenziata legata alla mancanza di una programmazione "trasversale" – ha portato alle criticità, nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria, connesse all'impossibilità di avere un quadro omogeneo su tutto il territorio piemontese, pur nel rispetto delle diversità territoriali e di popolazione; e ciò, ovviamente, anche a scapito di un omogeneo livello delle prestazioni sociali collegate ad un tema così delicato come quello in parola. Anche questo aspetto sarà oggetto di monitoraggio da parte della sezione ai fini della verifica della realizzazione delle opportune misure correttive, da parte della regione, eventualmente anche con la predisposizione di una convenzione quadro unica in materia di integrazione socio-sanitaria, come, peraltro, previsto anche dallo stesso nuovo Piano socio-sanitario 2025-2030 sopra citato.

Con riguardo all'aspetto esaminato relativo alla programmazione per l'attuazione del Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024 per quanto concerne anziani e disabili, è emerso, in primo luogo, che, a seguito del riscontro al questionario somministrato, non tutti i comuni abbiano inizialmente ben compreso l'ambito delle richieste istruttorie formulate (infatti, alcuni comuni avevano semplicemente trasmesso o fatto riferimento allo stralcio del Documento Unico di Programmazione relativo alla Missione 12, senza però dettagliare gli aspetti, maggiormente specifici, relativi alla programmazione in materia di anziani e disabili non autosufficienti); con il riscontro al deferimento della bozza di referto, i comuni hanno avuto modo di precisare le loro risposte, anche trasmettendo il prospetto della previsione dell'utilizzo dei Fondi Fna per il 2024, che avrebbe dovuto essere inviato alla Regione Piemonte ai sensi della d.g.r. n. 16-6873, già citata. In generale, poi, da quanto emerso anche su questo punto, parrebbe che la carenza di una programmazione trasversale e di un coordinamento regionale maggiormente efficace (non la mera d.g.r. che distribuisce le risorse fra i vari territori) abbia inciso sulla stessa efficacia dell'attività, con rischio di non omogeneità di trattamento e di conseguente non omogeneità del livello delle prestazioni sociali su tutto il territorio regionale, pur nel rispetto delle diversità territoriali e di popolazione.

Infine, per quanto concerne la materia degli assistenti sociali, e la verifica del rispetto di quanto previsto dalla l. n. 178/2020, secondo cui il numero di assistenti sociali rispetto al numero di abitanti avrebbe dovuto rispettare il rapporto 1 su 4.000 negli anni 2023 e 2024 (presi in considerazione dall'analisi della sezione), nel corso dell'indagine è emerso che quasi tutti i comuni capoluogo si sono attivati al fine di garantire il rispetto della normativa in parola. In particolare, i Comuni di Cuneo, Verbania, Novara, Torino e Biella hanno rispettato il rapporto richiesto dalla normativa; viceversa, per i Comuni di Alessandria, Asti e Vercelli non vi è stata piena conformità rispetto alla disposizione in parola. Si è evidenziato, inoltre, che per il Comune di Vercelli i dati sono rapportati a tutto il bacino di utenza servito dall'Ats In tema, pertanto, si è ritenuto che tale criticità debba essere monitorata dalla sezione, invitando i Comuni di Alessandria, Asti e Vercelli a porre in essere tutte le necessarie misure autocorrettive al fine di ovviare alla carenza rappresentata. (*Omissis*)

* * *

Puglia

62 – Sezione controllo Puglia; parere 2 aprile 2026; Pres. Barisano, Rel. Tritto; Comune di Manduria.

Corte dei conti – Attività consultiva *ex* art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 – Applicabilità – Sussiste.

L. 5 giugno 2003, n. 131, disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 7, c. 8.

Corte dei conti – Attività consultiva in materia di contabilità pubblica – Disciplina dettata dall'art. 2 l. n. 1/2026 – Applicabilità – Condizioni.

L. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 2.

Corte dei conti – Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026 presentata dal segretario comunale – Inammissibilità soggettiva – Sussiste.
D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt. 50, 97; l. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 2.

A seguito dell'entrata in vigore della l. n. 1/2026, la disciplina della funzione consultiva della Corte dei conti dettata per la materia della contabilità pubblica dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 resta inalterata e non soggetta ad alcun limite temporale e di valore.

L'art. 2 della l. n. 1/2026 aggiunge, a richiesta di comuni, province, città metropolitane e regioni, la competenza della sezione regionale di controllo a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, con il limite temporale perentorio di trenta giorni dalla richiesta e gli effetti descritti nel c. 2 dello stesso articolo, non applicandosi questa disciplina solo alle questioni giuridiche riguardanti fattispecie concrete connesse all'attuazione del Pnrr e del Pnc, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro.

La richiesta di parere presentata, ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026, dal segretario comunale non può considerarsi ammissibile soggettivamente, in quanto, pur nel silenzio della norma, tali richieste devono provenire dal vertice dell'amministrazione (nella specie, il sindaco del comune, ai sensi dell'art. 50, c. 2, Tuel), in quanto è il vertice politico dell'amministrazione richiedente ad avere il potere di rappresentanza della stessa. (1)

Diritto – (*Omissis*) 2. *Ammissibilità soggettiva*

2.1. Nel caso di specie la richiesta avanzata dal Comune di Manduria (TA) va ritenuta soggettivamente inammissibile, in quanto sottoscritta dal segretario generale dell'ente, non incluso tra i soggetti legittimati ad inoltrare richieste di pareri alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

2.2. L'art. 2, c. 1, l. 7 gennaio 2026, n. 1, stabilisce infatti che «*le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni*»: la disposizione individua pertanto, con terminologia precisa ed espressa, i soggetti legittimati a richiedere il parere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: tali soggetti sono gli enti territoriali nella loro qualità di persone giuridiche pubbliche, ossia i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni. Il legislatore ha dunque operato una scelta deliberatamente circoscritta, riferendosi agli enti nella loro soggettività istituzionale complessiva e non ai singoli organi o funzionari che operano al loro interno. (*Omissis*).

2.4. Una richiesta di parere presentata da un segretario comunale non è pertanto riconducibile ad una manifestazione di volontà dell'ente comunale in quanto tale; il segretario, infatti, non agisce in nome e per conto del comune nel senso giuridicamente rilevante ai fini dell'art. 2 della l. n. 1/2026: ciò in quanto tale soggetto non rappresenta l'ente, essendo privo della rappresentanza esterna dello stesso.

2.5. Tale orientamento, del resto, è anche quello consolidatosi in relazione al sistema consultivo di cui all'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, con le sezioni regionali di controllo di questa Corte che hanno costantemente affermato che la richiesta di parere debba provenire dall'organo rappresentativo dell'ente locale, individuato nel sindaco, con esclusione di qualsiasi altro soggetto, ivi compresi i segretari comunali, i responsabili finanziari, i dirigenti competenti per materia, ecc. (si veda, ad esempio, Sez. contr. Friuli-Venezia Giulia, n. 9/2019; Sez. autonomie, n. 11/2020 e, da ultimo, Sez. contr. Puglia, nn. 34 e 90/2024; n. 100/2025). L'art. 2 della l. n. 1/2026 non innova tale assetto, anzi lo consolida mediante la puntuale individuazione testuale degli enti legittimati (regioni, città metropolitane, province e comuni, per quanto qui interessa) i quali agiscono necessariamente attraverso i propri organi di vertice rappresentativi.

2.6. In modo conforme e *mutatis mutandis*, del resto, anche la Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato di questa Corte ha evidenziato la competenza del ministro ad avanzare richieste di pareri *ex* art. 2 della l. n. 1/2026, ritenendo soggettivamente inammissibili richieste provenienti dai direttori generali dei dicasteri (Sez. contr. legittimità n. 1/2026 e n. 2/2026 rispettivamente depositate in data 25 e 26 marzo 2026).

3. *Il quesito sottoposto dal segretario generale del Comune di Manduria (TA)*

3.1. Il quesito posto dal segretario generale del Comune di Manduria (TA) ha ad oggetto la possibilità di emanare un regolamento in materia di tributi comunali: pertanto, appare evidente come le questioni giuridiche di riferimento non siano assolutamente connesse all'attuazione né del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) né del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc); del resto, l'ente non ha indicato alcun valore di riferimento (in base al quale individuare la ricorrenza o meno del "*valore complessivo non inferiore a un milione di euro*") né ha prospettato alcuna soluzione a riguardo, limitandosi a richiedere delucidazioni sul "*modus procedendi*" da porre in essere.

3.2. Il collegio evidenzia altresì come, sia pur essendo la verifica relativa alla natura intrinseca del parere (afferente alla contabilità pubblica o a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Pnrr e/o del Pnc) un *prius* logico procedimentale rispetto agli altri adempimenti intestati alla Sezione (ossia la verifica dell'eventuale sottoposizione dell'atto a controllo preventivo di legittimità e dell'esistenza di inviti a dedurre da parte della competente Procura contabile), una

(1) I. - Il testo integrale del parere si legge in <www.corteconti.it>.

II. - V. nota a Sez. contr. Lombardia n. 75/2026, in questo fascicolo, 155.

richiesta di parere *ex* art. 2 della l. n. 1/2026 possa essere "classificata" all'interno di una delle due ricordate categorie (caso generale in materia di contabilità pubblica o caso concreto in materia di Pnrr e/o di Pnc) solo a seguito di un esame *funditus* della relativa fattispecie, che può correttamente avvenire esclusivamente in una fase successiva rispetto a quando la richiesta sia effettivamente pervenuta alla Sezione. Prima di tale fase decisoria risulta comunque prudente acquisire tali ulteriori elementi (ossia l'esclusione dell'atto dal controllo preventivo di legittimità e l'inesistenza di inviti a dedurre) al fine di poter più correttamente procedere all'esame della richiesta. Pertanto, appare utile dare atto degli adempimenti posti in essere e *supra* ricordati (ossia verifica dell'eventuale sottoposizione dell'atto a controllo preventivo di legittimità nonché dell'esistenza di inviti a dedurre da parte della competente Procura contabile).

3.3. Nel caso in esame, la richiesta avanzata dal segretario generale del Comune di Manduria (TA) non concerne atti sottoposti o da sottoporre a controllo preventivo di legittimità ai sensi dell'art. 3 della l. n. 20/1994 e successive modificazioni e integrazioni in quanto relativa "*alla legittimità dell'approvazione da parte del Consiglio Comunale del Regolamento che disciplina la definizione agevolata dei tributi locali*". In effetti, presso la Sezione non sono presenti richieste in tal senso da parte del Comune di Manduria (TA) né del resto potrebbero esserlo data la natura dell'atto in parola, non rientrante nell'attuale perimetro normativo di riferimento.

3.4. Questa sezione regionale di controllo, con nota prot. n. 20 del 19 marzo 2026, ha inoltre chiesto alla procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia di comunicare se, in relazione ai fatti oggetto della riferita richiesta di parere, risultasse notificato un invito a dedurre.

3.5. Con nota di risposta pervenuta in data 23 marzo 2026, acquisita al protocollo della Sezione in pari data al n. 28, è stato riferito che la detta "*Procura non ha notificato alcun invito a dedurre* ex *art. 67 c.g.c. avente ad oggetto le vicende in merito alle quali il Segretario generale del comune di Manduria (TA) ha formulato richiesta di parere*".

3.6. A fronte di quanto *supra* evidenziato appare dunque chiara la sussumibilità del quesito sottoposto dal segretario generale del Comune di Manduria (TA) all'interno della categoria dei pareri in materia di contabilità pubblica, nella misura in cui il regolamento possa avere riflessi sugli equilibri finanziari dell'ente.

4. *Ammissibilità oggettiva*

4.1. Il quesito in esame, comunque, non supera il vaglio di ammissibilità per quanto attiene al relativo profilo oggettivo per plurime ragioni.

4.2. In primo luogo, è evidente che la richiesta di parere in esame difetti del necessario requisito di generalità ed astrattezza, atteso che la funzione consultiva della Corte dei conti non può avere ad oggetto fattispecie concrete e specifiche – salvo che nelle ipotesi di "*questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro*" ex art. 2, c. 1, primo periodo, l. n. 1/2026 – come accade invece nel caso in esame, laddove non ricorre alcuna fattispecie afferente "*all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc)*" (come già rilevato nel precedente paragrafo n. 3.1), in quanto si richiede di pronunciarsi sul "modus procedendi *ed in particolare con riguardo alla legittimità dell'approvazione da parte del Consiglio Comunale del Regolamento che disciplina la definizione agevolata dei tributi locali*".

4.3. In sostanza, il quesito si incentra sul *quomodo* dell'adozione di un regolamento interno in materia di tributi locali (ossia sul "*modus procedendi* […] *dell'approvazione* […] *del Regolamento* […] *dei tributi locali*", volendo usare l'espressione del soggetto richiedente), fattispecie rientrante pacificamente nella esclusiva competenza e discrezionalità dell'ente, con eventuali indicazioni del collegio che determinerebbero una evidente forma di co-amministrazione e di cogestione della questione, in palese contrasto con i già ricordati princìpi di legalità, competenza funzionale, terzietà, indipendenza ed imparzialità che caratterizzano l'operato di questa Corte.

4.4. Inoltre – ed è questo un ulteriore motivo di inammissibilità oggettiva del quesito in esame – esso non fa riferimento ad alcuna norma specifica da interpretare bensì richiede se sia possibile "*l'approvazione da parte del Consiglio Comunale del Regolamento che disciplina la definizione agevolata dei tributi locali*": appare *ictu oculi* evidente l'inammissibilità della richiesta in quanto avente quale origine (e *ratio*) la predisposizione di un provvedimento di competenza dell'ente, che si vorrebbe formare sulla base dei *dicta* del collegio, in tal modo esplicitamente richiedendo a questa sezione non di interpretare una norma di contabilità pubblica che presenti incertezze o problemi esegetici particolari, bensì di co-operare in un'attività di *drafting* amministrativo, sicuramente non consentita dalla normativa vigente.

4.5. Anche secondo la Sezione delle autonomie, infatti, «*una richiesta di parere va dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo [...] ogni qual volta la richiesta di parere non verta sulla corretta interpretazione ed applicazione di norme di legge ma sia volta a chiedere chiarimenti circa i comportamenti ed i provvedimenti da adottare in presenza di un quadro normativo delineato*» (Sez. autonomie, n. 2/2023).

4.6. Né, del resto, la richiesta di parere può estendersi sino ad impingere, in tutto o in parte, nell'ambito della discrezionalità nonché delle specifiche attribuzioni dell'ente interpellante e/o di un suo organo (peraltro, nel caso di specie, neppure legittimato alla presentazione del relativo quesito).

4.7. Tale ulteriore considerazione consolida, pertanto, i già evidenziati plurimi rilievi di inammissibilità oggettiva del quesito proposto.

5. *Conclusioni*

5.1. Conclusivamente, la richiesta avanzata dal segretario generale del Comune di Manduria (TA), complessivamente intesa e per come formulata, è inammissibile per le ragioni *ut supra* evidenziate.

5.2. In virtù della novità della funzione consultiva esercitata, il collegio ritiene necessario specificare *expressis verbis* (anche *infra*, nel dispositivo della presente deliberazione) al Comune di Manduria (TA) come, sia pur a fronte di una pronuncia di inammissibilità che *ex se* non incide su eventuali condotte integranti responsabilità erariale, essa non escluda la gravità della colpa per fattispecie concrete connesse al parere *ex* art. 2, c. 2, l. n. 1/2026.

* * *

Sardegna

45 – Sezione controllo Sardegna; deliberazione 4 marzo 2026; Pres. Contu, Rel. Nalin; Fondazione Teatro Lirico di Cagliari.

Lavoro (contratto collettivo di) – Ipotesi di accordo di flessibilità relativo al personale della Fondazione Teatro Lirico di Cagliari – Certificazione positiva.
Cost, art. 100; d.lgs. 29 giugno 1996, n. 367, disposizioni per la trasformazione degli enti che operano nel settore musicale in fondazioni di diritto privato, d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito con modificazioni dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112, disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo, art. 11, c. 19; d.l. 30 aprile 2010, n. 64, convertito con modificazioni dalla l. 29 giugno 2010, n. 100, disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali.

La Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna, con la deliberazione in commento, ha rilasciato certificazione positiva circa l'ipotesi di accordo di flessibilità, sottoscritto in data 16 dicembre 2025, dalla Fondazione teatro lirico di Cagliari, dalla Rsu e dalle segreterie territoriali OO.SS.

L'Accordo in esame ripropone gli stessi termini e contenuti del precedente accordo di flessibilità dell'1 marzo 2024, sottoscritto dalle medesime parti in data 4 luglio 2024 e certificato dalla Sezione regionale di controllo sarda con deliberazione n. 160/2024/Ccn del 9 ottobre 2024.

In particolare, quanto alla regolamentazione del rapporto di lavoro, è stata prevista una maggiore flessibilità oraria per i componenti dell'orchestra e del coro, per i tecnici, per i maestri collaboratori, nonché per gli amministrativi, per i maestri collaboratori con funzioni amministrative e per i tecnici assegnati agli uffici amministrativi al fine di aumentare la produttività della Fondazione. Con riferimento, invece, alla parte economica, a tutti i dipendenti a tempo indeterminato e ai dipendenti con contratto a tempo determinato superiore a trenta giorni, è stata riconosciuta un'indennità mensile pari a 88,4 euro lordi (3,40 euro giornalieri), riparametrati sul 3° livello b) per l'area tecnico amministrativa e sul 6° livello per l'area artistica, ritenuta compatibile sia con gli strumenti di programmazione e bilancio, sia a livello finanziario, sussistendo in bilancio un importo superiore al limite massimo di spesa pari a 600.000 euro. Peraltro, è stata fornita anche la quantificazione dei costi con l'indicazione del personale beneficiario distinto per tipologia di contratto, per tipologia di area e per qualifica o fascia economica, con riferimento all'arco temporale di dodici mensilità, nella quale si evidenzia un onere contrattuale complessivo pari a 410.645,28 euro, importo rientrante nel costo massimo previsto.

159 – Sezione controllo Sardegna, parere 23 aprile 2026; Pres. e Rel. Contu; Comune di Fonni.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Entrate – Compensazione dei crediti tributari – Applicabilità – Limiti e condizioni.
D.lgs. 18 agosto 2000, n. 174, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 162, c. 4.

Un ente locale non è tenuto a procedere alla compensazione tra crediti vantati nei confronti dei cittadini per tributi locali, definitivamente accertati ed esigibili, con le somme da erogare ai medesimi a qualsiasi titolo, giacché, sebbene la compensazione legale sia da tempo riconosciuta come plausibile in riferimento all'azione amministrativa, essa è generalmente esclusa in materia tributaria ed è consentita solo in via del tutto eccezionale, in presenza di una specifica norma di legge che la preveda; diversamente opinando, potrebbero determinarsi effetti pregiudizievoli per il rispetto del principio di integrità del bilancio (art. 162, c. 4, Tuel), considerato che i debiti tributari pregressi sono iscritti tra i residui attivi dell'ente e l'eventuale compensazione non potrebbe essere evidenziata correttamente per la parte relativa alla riscossione delle entrate.

Premesso in fatto – Il sindaco del Comune di Fonni, con la nota più sopra citata, ha chiesto a questa sezione di esprimere un parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, sul seguente quesito: "se, in via generale, un ente locale debba, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 472/1997 e dei princìpi di contabilità pubblica, procedere alla compensazione tra crediti vantati nei confronti dei cittadini per tributi locali definitivamente accertati, esigibili e notificati e somme da erogare ai medesimi a qualsiasi titolo, anche qualora tali somme derivino da trasferimenti regionali vincolati a specifica destinazione, ovvero se il vincolo di destinazione delle risorse la natura delle stesse ostino all'operatività della compensazione" (*Omissis*).

Merito – 3.1. Per rispondere al quesito posto dal sindaco del comune di Fonni, va premesso che l'istituto della compensazione tra crediti e debiti, sia nella sua versione legale che in quella volontaria e giudiziale (art. 1243 c.c.) prevede che, quando due soggetti sono obbligati reciprocamente, i due debiti si estinguono per le quantità corrispondenti. Come è noto, trattasi di una modalità satisfattoria di estinzione delle reciproche obbligazioni che risponde ad un'esigenza di economicità degli atti giuridici ed anche all'interesse pubblico sotteso alla deflazione del contenzioso.

Ora, per quanto la compensazione legale sia da tempo riconosciuta possibile in riferimento all'azione amministrativa, essa viene generalmente esclusa in materia tributaria (Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, n. 60/2017) poiché si afferma che la stessa non può essere dedotta in forza del principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria (già risalente al r.d. 23 maggio 1924, n. 827), e che trova oggi fondamento nella riserva di legge costituzionale (art. 23 Cost.) la quale si sostanzia nell'impossibilità, per l'amministrazione finanziaria, di stipulare con il singolo contribuente pattuizioni che siano dirette ad incidere sull'attività di riscossione dei tributi.

Ed invero la giurisprudenza della Cassazione (sent. n. 15123/2006, n. 15708/2007 e n. 12262/2007) ha affermato che in materia tributaria la compensazione è ammessa, in deroga alle comuni disposizioni civilistiche, soltanto nei casi espressamente previsti, trattandosi di attività vincolata e non protendo derogarsi al principio secondo cui ogni operazione di versamento, di riscossione e di rimborso è regolata da specifiche disposizioni di legge (si veda, ad esempio, l'ipotesi prevista dall'art. 31, c. 1-*bis*, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, recante "compensazione di crediti con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo" secondo il quale "*a partire dall'1 gennaio 2011, i crediti non prescritti, certi liquidi ed esigibili, maturati nei confronti delle regioni, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale per somministrazioni, forniture ed appalti, possono essere compensati con le somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo*"; nonché l'ipotesi di cui all'art. 17, c. 1, d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 che prevede la compensazione di specifici crediti erariali per lo stesso periodo di imposta (in senso contrario, Sez. contr. Lombardia n. 251/2017).

3.2. Dette considerazioni non appaiono confutate dalla disposizione dell'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 secondo cui "*le province e i comuni possono disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo che per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, dei soggetti passivi e della aliquota massima dei singoli tributi*". Tale norma, infatti, si riferisce unicamente alle modalità di esazione dei tributi locali e non involve affatto la possibilità della compensazione, riguardando unicamente le modalità di attuazione dell'obbligazione tributaria.

La contraria tesi, oltretutto, potrebbe essere foriera di effetti pregiudizievoli sul principio di integrità del bilancio (art. 162, c. 4., Tuel), considerato che i debiti tributari pregressi sono iscritti tra i residui attivi dell'ente e, ammettendone la compensazione, nella rappresentazione dei documenti contabili non potrebbe essere evidenziata correttamente la parte relativa alla riscossione delle entrate. Ed infatti la giurisprudenza di questa Corte ha affermato che, in sede di rendicontazione, tutte le componenti negative devono essere contabilizzate anche se non sono definitivamente realizzate, mentre la compensazione legale è stata affermata unicamente tra rapporti di debito-credito con una società partecipata, quando via sia corrispondenza tra quanto contabilizzato dall'ente e quanto contabilizzato dalla società per le poste da portare in compensazione, stante lo stretto rapporto esistente tra il bilancio dell'ente territoriale e quello della partecipata, che si evidenzia anche nel rapporto di asseverazione art. 11, c. 6, d.lgs. n. 118/2011 (Corte conti, Sez. contr. Veneto, n. 244/2017).

Inoltre, l'art. 23 del d.lgs. n. 472/1997 – richiamato dall'amministrazione – prevede che "*nei casi in cui l'autore della violazione o i soggetti obbligati in solido vantano un credito nei confronti dell'amministrazione finanziaria, il pagamento può essere sospeso se è stato notificato atto di contestazione o di irrogazione della sanzione o provvedimento con il quale vengono accertati maggiori tributi, ancorché' non definitivi. In presenza di provvedimento definitivo, l'ufficio competente per il rimborso pronuncia la compensazione del debito*".

Tali disposizioni, lungi da regolare, in via generale, i casi di compensazione, come voluto dall'amministrazione istante, confermano quanto più innanzi sostenuto, ovverosia che la più volte mentovata compensazione dei crediti tributari è possibile solo in via del tutto eccezionale, in presenza di una specifica norma di legge che la preveda. Né, peraltro, data la sua natura di norma eccezionale, la stessa disposizione può trovare applicazione oltre il caso espressamente regolato, fino a ricondurre nel suo alveo l'ipotesi prospettata dall'amministrazione istante.

Così, come, deve ritenersi per l'ipotesi affine della *datio in solutum*, in luogo dell'adempimento all'obbligazione tributaria, poiché deve affermarsi che la stessa è possibile solo se prevista da specifiche disposizioni di legge (art. 28-*bis* d.p.r. 29 settembre n. 602, in materia di imposta sui redditi e art. 39 del d.lgs. 31 ottobre 1990 n. 346, in materia di imposta sulle successioni e donazioni) come emerge dai precedenti in materia (Sez. contr. Molise n. 15/2020; Sez. contr. Emilia-Romagna n. 60/2017; Sez. contr. Lazio n. 162/2015, Sez. contr. Piemonte n. 35/2020). Né peraltro è conferente il richiamo al contributo di costruzione previsto dall'art. 16, c. 2, d.p.r. n. 380/2001.

Tale norma, infatti, prevede una sorta di datio in solutum, poiché afferma che, "*a totale scomputo della quota dovuta il titolare del permesso può obbligarsi a realizzare direttamente le opere di urbanizzazione*

[…] con conseguente acquisizione delle opere realizzate al patrimonio indisponibile del comune". Ed invero tale contributo, secondo la giurisprudenza di legittimità, non ha natura tributaria e, dunque, sfugge dall'ambito della problematica in questione (Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 2017, n. 2055).

3.3. Né, per converso, potrebbe trovare applicazione, secondo la prevalente giurisprudenza, l'art. 8, c. 1, l. n. 212/2000 (Statuto del contribuente) che prevede l'applicazione generalizzata dell'istituto della compensazione dei tributi erariali, perché – in disparte l'opinabile assunto che tale norma non configurerebbe una norma di azione per l'amministrazione ma unicamente una guarentigia per il contribuente (giacché non sarebbe comprensibile in che modo detta guarentigia potrebbe concretizzarsi) – in assenza dei regolamenti attuativi, essa non troverebbe applicazione, mentre sarebbe applicabile la previgente normativa (Cass. ord. n. 6207/2023; Corte conti, Sez. contr. Molise, n. 15/2020; Sez. contr. Piemonte n. 35/2020).

3.4. La soluzione negativa al quesito posto dall'amministrazione rende infine ultronea la disamina della circostanza che le somme destinate dal comune ai privati siano vincolate; tuttavia, va detto incidentalmente, queste ultime non verrebbero sottratte alla loro destinazione, ma sarebbero comunque devolute ai legittimi creditori, laddove il meccanismo della compensazione fosse effettivamente praticabile.

Così come pure deve ritenersi assorbita dal presente responso la questione se possa impingere nell'alveo dell'illegittimità la dedotta questione in ordine alla circostanza che le risorse destinate al privato debitore siano etero finanziate dalla regione.

In definitiva, rispondendo al quesito posto, non appare legittimo il ricorso alla compensazione del credito tributario vantato dal comune istante.

161 – Sezione controllo Sardegna; parere 23 aprile 2026; Pres. Contu, Rel. Nalin; Comune di Selargius.

Società – Società a partecipazione pubblica – Compenso del liquidatore a carico del socio pubblico – Esclusione.

C.c., artt. 2447, 2462, c. 1, 2476, c. 8, 2482-*ter*, 2487, 2489, 2490, c. 6, 2491, c. 1, 2495; d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, t.u. in materia di società a partecipazione pubblica, art. 14, c. 5.

Al di fuori delle tassative ipotesi derogatorie previste dall'art. 14, c. 5, Tusp, non è possibile porre a carico del bilancio dell'ente locale socio il compenso del liquidatore di una società a responsabilità limitata partecipata, già posta in liquidazione, trattandosi di un costo proprio della procedura liquidatoria, gravante esclusivamente sul patrimonio della società.

Premesso in fatto – (*Omissis*) il quesito è formulato nei seguenti termini: "*Se sia consentito (ed eventualmente a quali condizioni), una volta preso atto dell'incapienza del residuo patrimonio di una s.r.l. in liquidazione al pagamento dei compensi spettanti a un nuovo liquidatore senza che questi rifiuti l'incarico, procedere con oneri a carico del bilancio del socio pubblico al pagamento dei compensi a favore del nuovo liquidatore ove quello in carica debba essere revocato a causa della sua colpevole omessa predisposizione degli atti necessari alla cancellazione dal registro delle imprese della società partecipata (in particolare, concluse le operazioni di liquidazione dell'attivo patrimoniale, per la successiva persistente mancata presentazione dei bilanci intermedi e di quello finale di liquidazione all'assemblea dei soci) nel caso in cui, in mancanza, il conseguente aggravio delle perdite societarie verosimilmente condurrebbe all'attivazione di una procedura giudiziale e, quale ulteriore conseguenza, alla formazione di esborsi a carico del socio pubblico per la configurabilità della sua responsabilità solidale con quella del liquidatore ai sensi dell'art. 2476, c. 8, c.c., ove i creditori sociali lamentino in giudizio il consapevole (dannoso) mancato esercizio delle prerogative che la legge o lo statuto attribuisce ai soci di una s.r.l. in liquidazione al fine di evitare l'aggravamento dei debiti sociali*".

Diritto – 3. Più articolata è, invece la valutazione in punto di ammissibilità oggettiva della richiesta.

Il quesito, per come formulato, presenta infatti un contenuto composito, nel quale si intrecciano: profili di diritto societario e civilistico, attinenti ai poteri del socio di s.r.l. in liquidazione, ai doveri e alla responsabilità del liquidatore, nonché alla possibile responsabilità solidale del socio ai sensi dell'art. 2476, c. 8, c.c.; profili di valutazione prognostica e gestionale, relativi alla convenienza economica dell'assunzione diretta di un onere da parte del socio pubblico al fine di evitare un più grave pregiudizio futuro; profili, solo in parte, riconducibili alla materia della contabilità pubblica, concernenti la possibilità di imputare al bilancio dell'ente locale una spesa riferibile ad una società partecipata posta in liquidazione.

Ritiene la Sezione che la richiesta sia ammissibile nei soli limiti in cui essa richieda l'enunciazione di principi generali e astratti in ordine alla possibilità, per un ente locale socio di una società partecipata posta in liquidazione, di porre a carico del proprio bilancio spese inerenti al funzionamento della procedura liquidatoria della società medesima, alla luce del quadro normativo vigente in materia di società a partecipazione pubblica e di sana gestione finanziaria. Tale profilo, infatti, attiene direttamente ai limiti di legittimità della spesa pubblica e al coordinamento tra la disciplina delle partecipazioni pubbliche e le regole di contabilità pubblica.

Devono invece ritenersi inammissibili i profili del quesito che postulano:

a) la qualificazione della condotta del liquidatore in carica in termini di colpevole inadempimento, trattandosi di valutazione di fatti specifici riservata all'autorità giudiziaria;

b) la concreta configurabilità, nella specifica vicenda, di una responsabilità del socio pubblico ai sensi dell'art. 2476, c. 8, c.c., questione che concerne l'applicazione del diritto civile ad una determinata fattispecie societaria e la cui soluzione è riservata al giudice ordinario eventualmente adito;

c) la valutazione della maggiore o minore convenienza economica di una determinata scelta amministrativa in relazione al rischio di future liti o esborsi, trattandosi di apprezzamento di tipo prognostico e gestionale rimesso alla responsabilità dell'ente procedente;

d) la soluzione di una specifica fattispecie gestionale riferita ad una determinata società e ad un determinato rapporto tra socio e liquidatore.

Infatti, come costantemente affermato dalla giurisprudenza contabile, più sopra richiamata, la funzione consultiva non può trasformarsi in un sindacato preventivo sulla legittimità o sull'opportunità di una specifica scelta amministrativa, né in una forma di consulenza generale in materia societaria o civilistica.

3.1. Delimitato in tali termini il perimetro della questione devoluta alla Sezione, il quesito può essere riformulato nel senso *se, in linea generale, un ente locale socio di una società a responsabilità limitata posta in liquidazione possa legittimamente far gravare sul proprio bilancio il compenso spettante ad un liquidatore della società, in presenza di incapienza del patrimonio sociale, al fine di consentire la conclusione della procedura di liquidazione e la cancellazione della società dal registro delle imprese*.

4. Nel merito il quesito va risolto muovendo dalla disciplina speciale dettata dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), la quale deve essere letta in stretto coordinamento con le regole civilistiche che presidiano, da un lato, l'autonomia patrimoniale perfetta delle società di capitali e, dall'altro, la fisiologia della loro fase liquidatoria. Viene anzitutto in rilievo l'art. 2462, c. 1, c.c., secondo cui: "*Nella società a responsabilità limitata per le obbligazioni sociali risponde soltanto la società con il suo patrimonio*". La disposizione esprime un principio di struttura del tipo societario: il socio, ancorché unico o totalitario, non è tenuto, per ciò solo, a rispondere dei debiti della società né a farsene carico in via sostitutiva. La regola conserva piena operatività anche quando il socio sia un ente pubblico, poiché la partecipazione pubblica non muta la natura privatistica del soggetto societario, né converte l'autonomia patrimoniale in una forma di garanzia pubblica implicita.

Per quanto attiene alla liquidazione, l'art. 2487 c.c. attribuisce all'assemblea dei soci, con le maggioranze previste per le modificazioni dell'atto costitutivo o dello statuto, la competenza a deliberare sul numero dei liquidatori, sulla loro nomina, sui criteri di svolgimento della liquidazione e sui relativi poteri; la medesima disposizione contempla, inoltre, un potere suppletivo del tribunale in caso di inerzia degli amministratori o di mancata deliberazione assembleare, nonché la revocabilità dei liquidatori, da parte dell'assemblea o, in presenza di giusta causa, da parte dell'autorità giudiziaria. Ne deriva che, verificatasi la causa di scioglimento, la gestione della fase terminale dell'ente societario viene attratta entro un procedimento legale tipico, governato da organi e poteri propri, non surrogabile mediante un indiscriminato intervento finanziario del socio pubblico.

In linea con tale assetto, l'art. 2489 c.c. stabilisce: "*Salvo diversa disposizione statutaria, ovvero adottata in sede di nomina, i liquidatori hanno il potere di compiere tutti gli atti utili per la liquidazione della società. I liquidatori debbono adempiere i loro doveri con la professionalità e diligenza richieste dalla natura dell'incarico e la loro responsabilità per i danni derivanti dall'inosservanza di tali doveri è disciplinata secondo le norme in tema di responsabilità degli amministratori*". La liquidazione, pertanto, non è una fase di libera disponibilità del socio, ma un segmento procedimentale finalizzato alla realizzazione dell'attivo, al soddisfacimento dei creditori secondo l'ordine legale e alla definizione dei rapporti pendenti, sotto la responsabilità dei liquidatori. Ne consegue che, da un punto di vista generale, il socio pubblico non può invocare la pendenza della liquidazione quale titolo autonomo per trasferire risorse alla società al di fuori dei casi consentiti dalla legge, poiché la crisi liquidatoria resta crisi della società, da gestirsi secondo le regole proprie dell'ordinamento societario e, per le società partecipate pubbliche, entro gli ulteriori limiti stabiliti dall'art. 14 Tusp.

In coerenza con tale impostazione si colloca l'art. 2491, c. 1, c.c., il quale dispone: "*Se i fondi disponibili risultano insufficienti per il pagamento dei debiti sociali, i liquidatori possono chiedere proporzionalmente ai soci i versamenti ancora dovuti*". La norma delimita con precisione l'area dell'eventuale coinvolgimento patrimoniale dei soci nella fase liquidatoria: i liquidatori possono domandare soltanto i versamenti ancora dovuti – vale a dire prestazioni già geneticamente riconducibili al rapporto sociale e rimaste ineseguite – e non possono, per contro, imporre nuovi apporti, ripiani a fondo perduto o assunzioni dirette dei debiti sociali. Sul piano ermeneutico, ciò attesta che l'ordinamento societario non conosce, neppure in sede di liquidazione, un generale dovere del socio di rifinanziare la società incapiente, bensì la diversa e assai più circoscritta facoltà di esigere l'adempimento di obbligazioni sociali già sorte.

A sua volta, l'art. 2495 c.c., nel disciplinare la cancellazione della società, stabilisce che, ferma restando l'estinzione dell'ente, i creditori sociali non soddisfatti possono far valere i loro crediti nei confronti dei soci soltanto fino alla concorrenza delle somme da questi riscosse in base al bilancio finale di liquidazione e, nei confronti dei liquidatori, se il mancato pagamento è dipeso da colpa di questi. La disposizione conferma la netta separazione tra patrimonio sociale e patrimonio dei soci: il legislatore non configura una successione illimitata del socio nei debiti della società estinta, ma un meccanismo eccezionale e delimitato, ancorato

all'eventuale percezione di somme in sede di riparto finale. A *fortiori*, durante la liquidazione non può postularsi un obbligo generale dell'ente pubblico partecipante di accollarsi debiti, spese o passività della società, salvo che ricorrano specifici titoli normativi o le tassative condizioni derogatorie previste dall'art. 14, c. 5, Tusp.

Né vale ad incrinare tale ricostruzione il richiamo all'art. 2476, c. 8, c.c., secondo cui: "*Sono altresì solidalmente responsabili con gli amministratori, ai sensi dei precedenti commi, i soci che hanno intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società, i soci o i terzi*". La disposizione non istituisce un obbligo generalizzato di sostegno finanziario del socio, ma configura una distinta ipotesi di responsabilità societaria avente, secondo la giurisprudenza, natura aquiliana (artt. 2043 ss. c.c.), correlata all'intenzionale decisione o autorizzazione di atti dannosi. Si tratta, pertanto, di una responsabilità da illecito, che presuppone una condotta qualificata del socio ed un nesso eziologico con il danno, e che non può essere trasformata, in via interpretativa, in fonte di un dovere ordinario di ripianamento delle perdite o di copertura dei debiti della partecipata.

Sul punto, occorre altresì richiamare, in chiave di coordinamento sistemico, l'orientamento espresso dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sent. 18 maggio 2022, n. 15979, la quale ha tracciato con chiarezza il *discrimen* tra responsabilità civilistica e responsabilità contabile nelle ipotesi di sostegno finanziario da parte degli enti pubblici partecipanti a società non *in house*. Le Sezioni Unite hanno affermato che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità non è esclusa né dalla natura non *in house* della partecipata, né dalla circostanza che il pregiudizio si configuri quale danno subito dagli enti pubblici partecipanti in quanto tali, estendendosi essa ad ogni nocumento, patrimoniale o non patrimoniale, conseguente ad un uso *contra jus* delle risorse pubbliche affluite alla società per lo svolgimento di un'attività di pubblico interesse. La pronuncia ha, altresì, precisato che la previsione dell'art. 12, c. 2, d.lgs. n. 175/2016 non ha portata delimitatrice o abrogatrice della comune responsabilità per danno erariale di cui agli artt. 33 del d.lgs. n. 76/2000 e 93 del d.lgs. n. 267/2000, limitandosi a specificare che costituisce danno erariale anche il pregiudizio subito dagli enti partecipanti per effetto della condotta dei rispettivi rappresentanti che, nell'esercizio dei diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave leso il valore della partecipazione, fermo restando che la giurisdizione contabile sussiste anche nei confronti degli amministratori degli enti pubblici partecipanti per gli atti di sostegno finanziario adottati al di fuori delle condizioni di concedibilità, in quanto sindacabili perché irrazionali, illogici ed incongruenti rispetto ai fini pubblici.

Tale ricostruzione, pur riguardando il distinto piano del riparto di giurisdizione, conforta *a contrario* la conclusione secondo cui l'eventuale imputazione al bilancio dell'ente socio di oneri propri della procedura liquidatoria, in difetto dei presupposti legali, non soltanto si pone in contrasto con le regole civilistiche di separazione patrimoniale, ma espone altresì gli amministratori dell'ente medesimo al sindacato del giudice contabile, in quanto condotta estranea al perimetro di legittima utilizzazione delle risorse pubbliche.

4.1. Alla luce di tale coordinamento normativo, l'art. 14, c. 5, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 codifica, nell'ambito dell'ordinamento delle società a partecipazione pubblica, il principio del divieto di soccorso finanziario, in forza del quale le amministrazioni di cui all'art. 1, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196 non possono, in via ordinaria, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari – nozione nella quale rientra ogni erogazione, diretta o indiretta, di risorse pubbliche funzionale a sovvenire al fabbisogno finanziario della società partecipata, ivi compresa la copertura di costi propri della procedura liquidatoria quali i compensi degli organi sociali – concedere aperture di credito o rilasciare garanzie in favore di società partecipate che abbiano registrato perdite per tre esercizi consecutivi ovvero abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, salve le eccezioni tassative previste dalla stessa disposizione ed il richiamo agli artt. 2447 e 2482-*ter* c.c. La disposizione esprime, secondo la giurisprudenza contabile e costituzionale, un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, diretto a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni possono effettuare in favore delle società partecipate.

La *ratio* del divieto è duplice. Sul piano interno, esso è preordinato alla tutela degli equilibri di bilancio dell'ente socio, impedendo che risorse pubbliche siano destinate a coprire perdite strutturali in assenza di concrete prospettive di recupero dell'economicità della gestione. Sul piano eurounitario, esso si raccorda alle esigenze di tutela della concorrenza, evitando che soggetti operanti sul mercato beneficino, in forza della sola partecipazione pubblica, di vantaggi finanziari idonei ad alterare le dinamiche competitive ed a generare un ingiustificato favor per i creditori della società partecipata. Nella medesima direzione converge sia la giurisprudenza contabile, che nell'art. 14, c. 5, individua un generale divieto di erogazioni finanziarie "a fondo perduto" in favore di società in grave situazione deficitaria, sia la Corte costituzionale, la quale ha richiamato espressamente tali finalità nel dichiarare, con la sent. n. 110/2023, l'illegittimità di una legge regionale che autorizzava un trasferimento straordinario a favore di una società interamente partecipata in liquidazione. Rileva, in particolare, che nella vicenda scrutinata dalla Corte costituzionale lo stanziamento regionale era destinato, tra l'altro, al pagamento dei compensi spettanti ai professionisti e agli organi della procedura liquidatoria: circostanza che, nel giudizio della Consulta, ha integrato un'ipotesi tipica di trasferimento straordinario vietato, con ciò confermando che il sostenimento pubblico dei costi della liquidazione – e, segnatamente, dei compensi dei liquidatori

– ricade pienamente nel perimetro applicativo del divieto di cui all'art. 14, c. 5, Tusp.

Nel solco del medesimo indirizzo si colloca, tra le pronunce più significative delle sezioni regionali di controllo, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 66/2018/Par, che ha ribadito la natura di principio generale e inderogabile del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14, c. 5, Tusp, sottolineandone la funzione di presidio della sana gestione finanziaria dell'ente socio e di limite esterno alla discrezionalità amministrativa nell'impiego delle risorse pubbliche in favore delle società partecipate.

In questa prospettiva, deve escludersi che l'apertura della fase liquidatoria valga, di per sé, ad attenuare il divieto. Al contrario, proprio perché la liquidazione presuppone lo scioglimento della società ed orienta l'attività dei liquidatori non alla prosecuzione dell'impresa, ma alla definizione dei rapporti attivi e passivi ed alla soddisfazione dei creditori secondo le regole legali, viene normalmente meno quella prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione che costituisce il presupposto sostanziale delle deroghe ammesse dall'art. 14, c. 5. La giurisprudenza contabile ha, per conseguenza, affermato che il divieto di soccorso finanziario opera anche, ed anzi *a fortiori*, rispetto alle società poste in liquidazione; impostazione recepita dalla Corte costituzionale, che nella già menzionata sentenza n. 110/2023 ha richiamato il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo secondo cui, per una società in liquidazione, risulta di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione. Più specificatamente, ha sostenuto la Corte costituzionale che «[s]*econdo il costante orientamento delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, il divieto di cui all'art. 14, comma 5, Tusp vale a maggior ragione rispetto a società poste in liquidazione, come quella oggetto della disposizione impugnata, essendo in tal caso di per sé esclusa qualsiasi prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione (Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, 9 maggio 2022, n. 24/2022/Par), a meno che l'ente pubblico sia in grado di dimostrare la sussistenza di un prevalente interesse pubblico tale da giustificare l'operazione. Ipotesi, quest'ultima, eccezionalmente ravvisata dalle stesse sezioni regionali di controllo "solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nell'ipotesi della necessità di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dell'erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dell'Ente per l'adempimento delle obbligazioni della società*" (Corte conti, Sez. contr. reg. Liguria, 8 marzo 2017, n. 24/2017)».

Su tale linea interpretativa si è recentemente pronunciata anche la Sezione regionale di controllo per le Marche con la deliberazione n. 45/2024, la quale ha ribadito l'operatività del divieto di soccorso finanziario nei confronti delle società a partecipazione pubblica poste in liquidazione e versanti in stato di crisi, escludendo in particolare la riconducibilità entro il perimetro della spesa ordinaria dell'ente socio di oneri riferibili a prestazioni rese da una società già posta in liquidazione e delibati a posteriori in chiave di debito fuori bilancio. La pronuncia, pur riguardando la distinta tematica del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, conferma la tenuta sistemica del divieto e la sua vocazione antielusiva, nel senso di precludere qualsiasi forma, diretta o indiretta, di traslazione sul bilancio dell'ente socio di passività riconducibili alla gestione della società in liquidazione.

Ne discende che l'accantonamento imposto dall'art. 21 Tusp non genera, di per sé, alcun obbligo di ripiano delle perdite né alcuna assunzione diretta dei debiti sociali in capo all'ente partecipante. Esso assolve ad una distinta funzione prudenziale di salvaguardia del bilancio dell'ente socio, ma non converte il rischio di partecipazione in un dovere legale di finanziamento della società. Sul punto, la Sezione regionale di controllo per la Lombardia (delib. n. 31/2022) ha affermato che l'accantonamento previsto dall'art. 21 Tusp non determina per l'ente socio alcun obbligo di provvedere al ripiano delle perdite né di assumere direttamente i debiti del soggetto partecipato, e che i medesimi principi operano con riguardo alle società poste in liquidazione ed a partecipazione pubblica totalitaria.

In definitiva, dal quadro normativo e giurisprudenziale sopra ricostruito discende che il socio pubblico non è titolare, neppure durante la liquidazione, di un generale potere e dovere di soccorso finanziario della partecipata. La regola ordinaria resta quella dell'autonomia patrimoniale della società e della gestione liquidatoria affidata ai liquidatori ai sensi degli artt. 2487 ss. c.c.; le sole richieste ai soci consentite dall'ordinamento societario sono quelle aventi ad oggetto i versamenti ancora dovuti, ai sensi dell'art. 2491 c.c., mentre ogni ulteriore intervento finanziario pubblico è ammesso esclusivamente entro i limiti rigorosi, eccezionali e teleologicamente vincolati fissati dall'art. 14, c. 5, Tusp. Pertanto, in assenza di un piano di risanamento effettivo, di uno specifico e prevalente interesse pubblico e degli ulteriori presupposti richiesti dalla legge, il trasferimento di risorse alla società in liquidazione si risolverebbe in un improprio accollo pubblico di passività sociali, in contrasto tanto con i principi civilistici in tema di autonomia patrimoniale, quanto con il divieto di soccorso finanziario posto dal legislatore a presidio dell'equilibrio di bilancio, del buon andamento e della concorrenza. A tale categoria di "trasferimento di risorse" deve essere ricondotto, in coerenza con la disamina che precede, anche il pagamento dei compensi del liquidatore effettuato direttamente dall'ente socio, che ne rappresenta una delle più tipiche manifestazioni sostanziali.

4.2. Dall'inquadramento che precede discendono alcuni dati decisivi per la soluzione del quesito, nei limiti in cui lo stesso è stato ritenuto ammissibile.

In primo luogo, il liquidatore opera quale organo della società in liquidazione, sicché i costi connessi allo svolgimento della procedura, ivi compreso il relativo compenso, appartengono alla sfera patrimoniale della società. Si tratta, più precisamente, di un costo proprio della fase liquidatoria, inerente al procedimento di scioglimento ed estinzione dell'ente societario e, come tale, destinato a gravare sul patrimonio sociale, secondo la regola della prioritaria destinazione dell'attivo al soddisfacimento delle passività della società. L'incapienza del patrimonio sociale non determina, di per sé, alcuna traslazione automatica di tali costi sul socio pubblico, né altera l'imputazione soggettiva dell'obbligazione, che continua a far capo alla società, la quale, anche nella fase liquidatoria, risponde dei propri debiti nei limiti del proprio patrimonio. In tale evenienza, l'ordinamento appresta il rimedio tipico previsto dall'art. 2491, c. 1, c.c., che abilita i liquidatori a chiedere ai soci, in via proporzionale, i soli versamenti ancora dovuti, e non nuovi apporti eccedenti il perimetro del conferimento o forme atipiche di assunzione di passività sociali da parte del socio.

In secondo luogo, per le società a partecipazione pubblica, alla disciplina civilistica si sovrappone la regola speciale di contenimento della spesa recata dall'art. 14, c. 5, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 più sopra menzionato, che impedisce di trasformare l'incapienza della società partecipata in un ordinario onere del bilancio dell'amministrazione socia. Ne consegue che il pagamento diretto del compenso del nuovo liquidatore con oneri a carico dell'ente locale, ancorché materialmente eseguito in favore del professionista e non mediante formale trasferimento alla società, si risolve, nella sua sostanza economico-giuridica, nell'assunzione di un costo proprio della procedura liquidatoria e, dunque, in un'operazione economicamente equivalente ad un trasferimento straordinario in favore della società partecipata ovvero ad un accollo pubblico di una passività sociale. Deve anzi precisarsi, a rigore, che siffatto esborso non si limita ad essere "economicamente equivalente" al trasferimento straordinario vietato, ma ne integra, sul piano giuridico-sostanziale, una vera e propria *species*, posto che, per funzione economica e per effetto finanziario, esso assolve – in luogo della società e a favore della medesima – ad un'obbligazione di fonte sociale, così realizzando, con mera variazione della veste formale dell'esborso, il risultato tipico del trasferimento straordinario di risorse pubbliche alla partecipata. Opinando diversamente, il divieto sancito dall'art. 14 Tusp risulterebbe agevolmente eludibile mediante la mera modificazione della veste formale dell'esborso, in contrasto tanto con il tenore antielusivo della disposizione quanto con la sua *ratio* di tutela degli equilibri di bilancio, di contenimento della spesa pubblica e di salvaguardia della concorrenza. Non vale, in senso contrario, il rilievo secondo cui l'intervento sarebbe funzionale al più rapido completamento della liquidazione, avendo la Corte costituzionale, con la già menzionata sentenza n. 110/2023, espressamente escluso che la finalità di consentire una sollecita conclusione della procedura liquidatoria integri, di per sé, un prevalente interesse pubblico idoneo a giustificare il trasferimento straordinario, ed avendo del pari negato la configurabilità di una "*naturale traslazione*" dei debiti residuali della società sulle casse dell'ente partecipante.

Siffatta conclusione risulta ulteriormente corroborata dal particolare rigore che, secondo la giurisprudenza contabile recepita dalla stessa Corte costituzionale e più sopra richiamata, caratterizza l'applicazione del divieto di soccorso finanziario nei confronti di società già poste in liquidazione. In tale evenienza, infatti, difetta in radice quella prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione che sola potrebbe, entro le strette condizioni del secondo periodo del c. 5 dell'art. 14, giustificare un trasferimento straordinario a carico del bilancio pubblico.

4.3. Non conduce a diversa conclusione il riferimento operato dal comune al possibile rischio di responsabilità del socio pubblico ai sensi dell'art. 2476, c. 8, c.c., né l'argomento, ad esso connesso, della maggiore convenienza economica del pagamento in esame rispetto alla prospettiva di un futuro contenzioso. L'argomento della convenienza, infatti, non muta la qualificazione giuridica dell'esborso, il quale resta un trasferimento straordinario di risorse pubbliche in favore della società partecipata, vietato ai sensi dell'art. 14, c. 5, Tusp; né la prospettiva di un pregiudizio futuro ed incerto può valere a convertire un'operazione strutturalmente incompatibile con il divieto di soccorso finanziario in spesa legittima del bilancio comunale.

Per un verso, l'art. 2476, c. 8, c.c., presuppone che i soci abbiano intenzionalmente deciso o autorizzato il compimento di atti dannosi per la società, i soci o i terzi. Si tratta, come più sopra rilevato, di una distinta fattispecie di responsabilità civile, che esige un accertamento giudiziale in ordine alla condotta del socio, all'elemento intenzionale ed al nesso eziologico con il danno, e che non può essere anticipata né presunta in sede consultiva.

L'ipotizzabilità astratta di una futura responsabilità ai sensi dell'art. 2476, c. 8, non muta l'attuale imputazione soggettiva del debito da compenso del liquidatore, il quale continua a gravare sulla società, né trasforma il relativo pagamento in una spesa immediatamente legittima a carico del bilancio comunale.

Per altro verso, la sentenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione n. 3625 del 12 febbraio 2025, richiamata dall'ente istante, non è idonea a sovvertire la conclusione che precede. Essa concerne, infatti, il diverso tema della responsabilità dei soci limitatamente responsabili per debiti tributari della società cancellata dal registro delle imprese, e chiarisce che il presupposto dell'avvenuta riscossione di somme in base al bilancio finale di liquidazione integra una condizione dell'azione attinente all'interesse ad agire, non alla legittimazione *ad causam* dei soci, fermo restando che l'interesse dell'amministrazione finanziaria può

radicarsi anche in altre evenienze, quali il trasferimento ai soci di beni o diritti non ricompresi nel bilancio finale di liquidazione ovvero l'escussione di garanzie. La pronuncia opera, dunque, sul terreno successivo alla cancellazione della società e all'eventuale responsabilità dei soci verso il creditore, non sul diverso piano della legittimazione, in itinere, di un esborso pubblico diretto a far fronte ad un costo della procedura liquidatoria ancora pendente.

Neppure la mera prospettazione del rischio di future azioni creditorie o di maggiori esborsi vale ad integrare, di per sé, un titolo giuridico attuale di spesa a carico del bilancio comunale. La comparazione tra un esborso immediato ed un possibile danno futuro attiene, infatti, ad una valutazione prognostica e gestionale, che esula dalla funzione consultiva intestata alla Corte dei conti e non può costituire autonoma fonte di legittimazione della spesa pubblica in assenza di uno specifico titolo normativo. Ammettere il contrario significherebbe consentire al socio pubblico di neutralizzare *ex ante*, mediante pagamenti sostitutivi o trasferimenti economicamente equivalenti, ogni possibile esposizione civile connessa alla partecipazione societaria, in frustrazione del disegno legislativo che impone all'ente pubblico di sopportare le regole ed i rischi propri della forma societaria prescelta, senza ricorrere alla logica del salvataggio ad ogni costo. Nella medesima direzione si colloca la Corte costituzionale nella sentenza n. 110/2023, che ha escluso come l'evocazione di una "*naturale traslazione*" dei debiti residuali della società sulle casse regionali possa giustificare il trasferimento straordinario in assenza di "*qualsivoglia prevalente interesse pubblico idoneo a sorreggerlo*".

4.4. Va peraltro precisato, a completamento della motivazione, che la presente conclusione non comporta alcuna valutazione circa i rimedi civilistici concretamente esperibili dal socio pubblico nei confronti del liquidatore inadempiente, né circa la concreta possibilità di attivare i poteri societari di revoca, sostituzione o azione di responsabilità previsti dall'ordinamento. Tali profili attengono all'applicazione delle norme civilistiche al caso concreto e restano rimessi alla responsabilità dell'amministrazione procedente e, se del caso, alla cognizione del giudice competente. Essi costituiscono, in linea generale, la sede naturale per la tutela delle ragioni del socio e della società, senza ricorrere ad un impegno diretto del bilancio pubblico in favore della partecipata.

4.5. Nella medesima prospettiva, giova osservare che l'ordinamento societario appresta, nell'ipotesi di perdurante inerzia del liquidatore, un ulteriore rimedio suscettibile di incidere sulla fattispecie astratta qui considerata, senza determinare alcun coinvolgimento del bilancio pubblico. L'art. 2490, c. 6, c.c., prevede, infatti, che qualora per oltre tre anni consecutivi non venga depositato il bilancio di liquidazione, la società sia cancellata d'ufficio dal registro delle imprese, con conseguente estinzione della società medesima e operatività della disciplina di cui all'articolo 2495 c.c. Ne deriva che, sul piano sistemico, alla persistente inadempienza del liquidatore l'ordinamento riconnette già un meccanismo estintivo a rilevanza officiosa, non surrogabile mediante esborsi ulteriori a carico del socio pubblico, e ferma restando, in ogni caso, l'azione di responsabilità nei confronti del liquidatore inadempiente ai sensi dell'art. 2489, c. 2, c.c.

Parimenti, e sempre in chiave meramente ricognitiva dei rimedi conformi al vigente assetto normativo, non è precluso al socio pubblico – entro i limiti segnati dalla disciplina societaria e dalle regole sull'incompatibilità – di valutare la nomina, in qualità di liquidatori, di soggetti già inseriti nell'apparato organizzativo dell'ente partecipante, con incarico reso a titolo gratuito, atteso che il codice civile non pone divieti generalizzati alla nomina dei soci o di loro rappresentanti quali liquidatori, e che la gratuità dell'incarico elide alla radice la questione della provvista necessaria al compenso, evitando così, sul piano sostanziale, ogni forma di conferimento o di trasferimento finanziario incompatibile con il divieto di soccorso di cui all'art. 14, c. 5, Tusp. Trattandosi, peraltro, di profili attinenti a scelte organizzative riservate all'amministrazione procedente, la Sezione non può che rimetterne la valutazione all'ente istante, restando estranea alla funzione consultiva ogni indicazione sulla concreta adottabilità della soluzione nel caso di specie.

4.6. In definitiva, rileva il collegio che, fuori dalle tassative ipotesi derogatorie previste dall'art. 14, c. 5, secondo e terzo periodo, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, non è consentito porre a carico del bilancio del socio pubblico il compenso di un nuovo liquidatore nominato al solo fine di completare la chiusura di una società già posta in liquidazione e priva di attivo sufficiente. Non risulta pertinente, nella fattispecie astratta qui considerata, neppure il richiamo alla clausola di salvezza relativa agli artt. 2447 e 2482-*ter* c.c., la cui operatività si colloca su un piano diverso, concernente le vicende del capitale sociale, e non vale, in ogni caso, a giustificare il mero addossamento all'ente socio di un costo proprio della procedura liquidatoria. Il compenso del liquidatore resta una passività della società; il suo pagamento diretto da parte del comune integra, sul piano sostanziale, un vero e proprio trasferimento straordinario di risorse pubbliche alla società partecipata, come tale ricadente nel divieto sancito dall'art. 14, c. 5, Tusp, ovvero un intervento finanziario vietato o, comunque, un accollo pubblico di una passività sociale, in contrasto sia con il principio di separazione patrimoniale tra socio e società di capitali, sia con il generale divieto di soccorso finanziario tanto da rientrare espressamente nella ipotesi di un trasferimento straordinario, che opera, secondo la Corte costituzionale, con rigore rafforzato proprio nei confronti delle società già poste in liquidazione, stante il difetto *in radice* di una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione. La qualificazione del pagamento quale trasferimento straordinario ai sensi dell'art. 14, c. 5, Tusp discende,

del resto, dalla stessa natura funzionale dell'operazione, poiché essa si traduce nella destinazione di risorse pubbliche alla copertura di un costo proprio della procedura liquidatoria della partecipata, che, secondo le regole civilistiche, avrebbe dovuto gravare sul patrimonio sociale e, in difetto di capienza, restare insoddisfatto nei limiti del medesimo.

5. Le considerazioni che precedono consentono, pertanto, di formulare il parere nei seguenti termini:

"*Il compenso spettante al liquidatore di una società a responsabilità limitata posta in liquidazione costituisce un costo proprio della società e grava sul relativo patrimonio. Fuori dalle tassative ipotesi derogatorie previste dall'art. 14, c. 5, secondo e terzo periodo, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, l'ente locale socio non può porre tale onere a carico del proprio bilancio, poiché siffatto esborso, anche se strutturato come pagamento diretto al professionista, integra un vero e proprio trasferimento straordinario di risorse pubbliche in favore della società partecipata, come tale ricadente nel divieto sancito dall'art. 14, c. 5, Tusp, e comunque un'operazione economicamente equivalente ad un trasferimento straordinario in favore della società partecipata ovvero ad un accollo di una passività sociale, in contrasto con il principio di separazione patrimoniale tra socio e società di capitali e con il divieto generale di soccorso finanziario, che opera con rinnovato rigore nei confronti di società già poste in liquidazione, stante il difetto in radice della prospettiva di risanamento e di continuità aziendale. La mera prospettazione del rischio di aggravamento delle perdite, dell'apertura di una procedura giudiziale o di una futura responsabilità del socio ai sensi dell'art. 2476, c. 8, c.c., non costituisce, di per sé, titolo idoneo di spesa a carico del bilancio dell'ente, restando rimessa all'amministrazione procedente l'attivazione degli ordinari rimedi civilistici di revoca, sostituzione del liquidatore ed azione di responsabilità previsti dall'ordinamento societario*".

* * *

Umbria

17 – Sezione controllo Umbria, parere 9 marzo 2026, Pres. Peluffo, Rel. Chiacchierini; Comune di Narni.

Corte dei conti – Attività consultiva *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Ambito oggettivo di applicazione.
L. 5 giugno 2003, n. 131, disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 7, c. 8; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 2.

Corte dei conti – Attività consultiva *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Parere richiesto da un comune capofila di una Zona sociale – Inammissibilità soggettiva – Sussiste.
L. 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, c. 8; l. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 2, c. 1; l. 8 novembre 2000, n. 328, legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, art. 1.

Corte dei conti – Attività consultiva *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Parere richiesto sulla spesa per il pagamento dell'accoglienza di minori in strutture residenziali – Inammissibilità oggettiva – Sussiste.
L. 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, c. 8; l. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 2; l. 8 novembre 2000, n. 328, art. 6, c. 4.

L'articolo 2 della l. n. 1/2026 attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una ulteriore e peculiare funzione consultiva, concernente l'attuazione del Pnrr e del Pnc, che non incide sull'attività consultiva già attribuita alle sezioni regionali dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 come si evince, tra l'altro, dalla relazione illustrativa della l. n. 1/2026 che ne afferma l'applicazione per i soli provvedimenti i provvedimenti connessi all'attuazione del Pnrr e del Pnc e i soli appalti di valore superiore alla soglia di 1 milione di euro.

È soggettivamente inammissibile il parere richiesto da un comune quale capofila di una Zona sociale, in quanto si tratta di una formazione sociale non espressamente indicata dall'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026, pur essendo formata da comuni per l'erogazione, in forma associata o convenzionata, di servizi alla collettività amministrata.

La richiesta di parere sulla spesa per il pagamento delle rette di accoglienza di minori inseriti in strutture residenziali è oggettivamente inammissibile, in quanto non verte su una questione relativa o connessa al Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e/o al Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc) e non risulta esplicitato il valore complessivo superiore a un milione di euro. (1)

Premesso in fatto – È pervenuta dal Comune di Narni, in qualità di comune capofila della Zona sociale, con nota del 9 febbraio 2026, acquisita al prot. Cdc n. 266 del 9 febbraio 2026, una istanza di parere avente il seguente "*Oggetto: Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1/2026 qualificazione giuridico-contabile della spesa per il pagamento delle rette di accoglienza di minori inseriti in strutture residenziali ai sen si dell'art. 6, c. 4, l. n. 328/2000, nell'ambito della gestione associata dei servizi sociali (Zona sociale)*" (*Omissis*).

Considerato in diritto – (*Omissis*) 3. *Soluzione interpretativa adottata da questa sezione regionale di controllo*

Nel merito il collegio ritiene che il campo di applicazione della l. n. 1 del 2026 sia unicamente quello relativo all'attuazione del Pnrr e che tale disposizione

(1) I. - Il testo integrale del parere si legge in <www.corteconti.it>.

II. - V. nota a Sez. contr. Lombardia n. 75/2026, in questo fascicolo, 155.

normativa non abbia inciso sull'attività consultiva di cui all'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003. A parere della Sezione, il quadro normativo generale e i lavori preparatori alla l. n. 1/2026 non consentono di prospettare una diversa e condivisibile soluzione.

Ne consegue che l'intero art. 2 della l. n. 1/2026 si riferisce esclusivamente ai pareri richiesti dalle amministrazioni ivi citate (comuni, province, città metropolitane e regioni) in materia di contabilità pubblica connesse al Pnrr e Pnc anche per "fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro" purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

Come evidenziato dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana nella deliberazione n. 12/2026, tale ricostruzione "è condivisa dalla stessa Anci (che rappresenta i soggetti destinatari di questa nuova funzione consultiva la quale si è già espressa nel senso che "La norma in commento, dunque, estende l'attività consultiva della Corte dei conti, sebbene limitatamente all'attuazione del Pnrr e del Pnc, anche alle questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete" (Nota di lettura alla l. n. 1/2026)".

Indicati i parametri dell'attività consultiva in argomento, il collegio ritiene che, nel caso di specie, non risulti integrato né il requisito soggettivo relativamente all'ente richiedente né quello oggettivo. Inoltre, il soggetto richiedente il parere non ha fornito indicazioni in merito alla insussistenza di atti soggetti al controllo preventivo di legittimità e di fatti per i quali la competente Procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

L'istanza di parere perviene, infatti, dal Comune di Narni in qualità di comune capofila della zona sociale n. 11. La Zona sociale è una formazione sociale non espressamente indicata dall'art. 2, c. 1, l. n. 1/2026. È pur vero che la zona sociale è formata da comuni che per una specifica previsione di legge eroga in forma associata o convenzionata servizi alla collettività amministrata e che la richiesta di parere è sottoscritta dal sindaco del comune capofila della zona stessa, tuttavia, in assenza di pronunce nomofilattiche questa sezione ritiene che la richiesta non pervenga da soggetto legittimato.

In ordine al profilo oggettivo, infatti, la richiesta di parere sottoposta all'esame della Sezione non verte su una questione relativa o connessa al Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) e al Piano nazionale per gli investimenti complementari al Pnrr (Pnc) né se ne conosce il valore complessivo superiore a un milione di euro. Il Comune capofila istante non ha indicato specifici contratti né Cig o Cup relativi agli interventi socioassistenziali oggetto del quesito.

Da ultimo, la richiesta di parere non fornisce alcuna informazione circa la non assoggettabilità della fattispecie al controllo preventivo di legittimità e la sua estraneità a fatti oggetto di procedure istruttorie da parte della Procura contabile.

* * *

Veneto

75 – Sezione controllo Veneto; parere 17 marzo 2026 2026; Pres. Uccello, Rel. Mio; Comune di Roncade.

Contabilità regionale e degli enti locali – Nomina dell'ente locale quale esecutore testamentario – Modalità di amministrazione delle somme di denaro dell'asse ereditario da parte dell'ente – Utilizzo di conti correnti esterni alla Tesoreria comunale – Necessità.

Cost., artt. 5, 114, 119; r.d. 16 marzo 1942, n. 262, approvazione del testo del codice civile, artt. 703-709; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt. 3, c. 2, 49.

Qualora un ente locale venga individuato quale esecutore testamentario, sulla scorta del necessario provvedimento amministrativo, motivato e corredato dei pareri ex *art. 49 Tuel, l'eventuale gestione della liquidità facente parte dell'attivo dell'asse richiede l'utilizzo di un conto dedicato esterno di Tesoreria comunale, con un sistema di contabilità separata, non potendosi procedere alla iscrizione di tali risorse nel bilancio dell'ente, neanche sotto forma di partite di giro.*

Fatto – Il Comune di Roncade (TV) ha inviato, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali del Veneto, un'articolata richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131, a firma del Sindaco pro-tempore, inerente a profili di contabilità pubblica concernenti la gestione contabile e finanziaria, ai sensi del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, di somme ereditarie amministrate dall'ente quale esecutore testamentario.

L'amministrazione comunale premette quanto segue.

- *"un soggetto privato ha disposto, con testamento olografo, la nomina dell'ente locale quale esecutore testamentario, nonché quale beneficiario di una quota dell'asse ereditario;*

- *i beni appartenuti al* de cuius *consistono in beni immobili, un appartamento e un terreno e in una somma rilevante ora giacente presso un istituto creditizio su conto corrente intestato esclusivamente al* de cuius*, di cui ha disposto l'assegnazione, oltreché all'amministrazione comunale, anche a soggetti terzi e ad enti ed associazioni di beneficenza;*

- *il Comune di Roncade, nella persona del Sindaco* pro tempore*, ha assunto l'incarico di esecutore testamentario innanzi all'autorità giudiziaria competente;*

- *in tale qualità, l'ente è tenuto a porre in essere gli atti necessari all'esecuzione delle disposizioni testamentarie, ivi compreso il pagamento degli eventuali oneri gravanti sull'eredità e la devoluzione delle quote spettanti ai beneficiari;*

- la fattispecie comporta profili di particolare rilievo sotto il profilo della corretta qualificazione contabile delle somme, delle modalità di gestione finanziaria delle stesse e dell'individuazione dei soggetti competenti all'adozione degli atti di gestione".

Sulla base di quanto premesso, l'amministrazione comunale formula i seguenti quesiti:

A) *"Con riferimento alle somme di denaro facenti parte dell'asse ereditario, amministrate dall'Ente in qualità di esecutore testamentario:*

1. *se sia ammissibile la loro gestione mediante mantenimento su conto corrente intestato al* de cuius *o su altro conto dedicato esterno al sistema di tesoreria e alla contabilità dell'ente; ovvero*

2. *se le stesse debbano essere obbligatoriamente introitate nella tesoreria comunale ed iscritte nel bilancio dell'ente, ancorché con specifico vincolo di destinazione, in applicazione dei principi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011 e relativi allegati*

B) *Nel caso dell'opzione A-1), si chiede altresì che Codesta Sezione voglia esprimere parere in ordine a quali siano, sotto il profilo dell'ordinamento contabile degli enti locali, gli organi competenti all'adozione delle decisioni e degli atti aventi rilevanza finanziaria connessi alla gestione delle somme gestite dall'Ente in qualità di esecutore testamentario, nonché se tali atti debbano in ogni caso essere formalizzati mediante provvedimenti sottoscritti dal responsabile del settore competente su specifico incarico a cui debba seguire a norma del Tuel il parere contabile del responsabile del servizio finanziario;*

C) *Nel caso dell'opzione A-2), si chiede altresì che Codesta Sezione voglia esprimere parere in ordine a:*

3. *quale sia la corretta qualificazione contabile delle predette somme gestite a titolo di esecutore testamentario (entrate vincolate, gestione per conto terzi/partite di giro, ovvero altra tipologia prevista dall'ordinamento contabile armonizzato) ai sensi del principio contabile applicato di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011;*

4. *quali siano le modalità di contabilizzazione di tali poste del bilancio, con particolare riferimento alla corretta codifica di bilancio in parte entrata (titolo, tipologia, categoria) sia per la parte gestita come esecutore testamentario, sia per la quota di eredità spettante al Comune;*

5. *quali siano le corrette codifiche dei capitoli di bilancio utilizzate in parte spesa: sia come esecutore testamentario per il trasferimento delle somme a favore agli altri eredi testamentari, sia per la copertura di spese legali e altri oneri (titolo, missione, programma, macroaggregato), sia come erede per il lascito disposto a favore dell'ente;*

6. *quali siano, sotto il profilo dell'ordinamento contabile degli enti locali, gli organi competenti all'adozione delle decisioni e degli atti aventi rilevanza finanziaria connessi alla gestione delle somme gestite dall'ente in qualità di esecutore testamentario, nonché se tali atti debbano in ogni caso essere formalizzati mediante provvedimenti sottoscritti dal responsabile del settore competente su specifico incarico a cui debba seguire a norma del Tuel il parere contabile del responsabile del servizio finanziario;*

7. *se le somme dell'asse ereditario destinate, per espressa disposizione testamentaria, ad associazioni ed enti benefici debbano essere considerate, anche sotto il profilo contabile, somme di terzi con vincolo di destinazione, non qualificabili come risorse proprie dell'ente né come finanza pubblica disponibile;*

8. *quali siano le corrette modalità di gestione contabile e finanziaria di tali somme destinate ai beneficiari esterni (in termini di iscrizione in bilancio, imputazione, pagamento e rendicontazione), con particolare riferimento all'eventuale applicazione delle regole proprie dei contributi pubblici;*

9. *ed infine, nell'ipotesi in cui il testamento non individui puntualmente i beneficiari ma si limiti a indicarne le categorie, quali siano le corrette modalità procedurali e contabili per la loro individuazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento, nonché quali organi comunali siano competenti all'adozione dei relativi atti di indirizzo e di gestione".*

Diritto – (*Omissis*) 3.1. Va, quindi, affrontato il quesito *sub* A), con cui l'amministrazione chiede di conoscere se le somme di denaro facenti parte dell'asse ereditario, amministrate dall'ente in qualità di esecutore testamentario, debbano essere introitate nel bilancio comunale e gestite tramite la tesoreria, oppure mantenute in una gestione separata e dedicata.

Per dare risposta a tale quesito è necessario premettere la disciplina civilistica dell'istituto dell'esecutore testamentario.

L'esecutore testamentario, secondo gli artt. 703-709 c.c., è titolare di un ufficio privatistico avente natura fiduciaria, finalizzato alla conservazione, amministrazione e distribuzione dei beni ereditari conformemente alla volontà del testatore. La giurisprudenza – pur negando all'esecutore testamentario la qualifica di rappresentante degli eredi del *de cuius* (Cass. n. 4663/1982) – segue pluralità di tesi: la tesi che configura l'esecutore quale amministratore pubblico di interessi privati (Cass. n. 552/1940); la tesi che qualifica l'esecutore testamentario come mandatario (Trib. Foggia 21 aprile 1964), o, ancora, la tesi che inquadra l'esecutore nel c.d. ufficio di diritto privato (Cass. n. 719/1965; App. Napoli 19 giugno 1953; Trib. Roma 1 aprile 1992; Trib. Roma 10 maggio 1955), con alcuni accenti pubblicistici (Cass. n. 24147/2015).

Al fine di adempiere l'incarico spetta all'esecutore l'amministrazione della massa ereditaria e il possesso dei relativi beni, ma il testatore può escludere sia l'una che l'altra. Riguardo al possesso, la dottrina pacificamente ritiene che si tratti, in realtà, di detenzione. Essa, peraltro, non passa ipso iure all'esecutore, il quale deve chiedere la consegna dei beni a chi li detiene. Inoltre, essendo il possesso e l'amministrazione dei

beni previsti allo scopo di realizzare la volontà del defunto, l'esecutore deve consegnare all'erede, che ne faccia richiesta, i beni la cui detenzione non è oggettivamente necessaria per l'attuazione della suddetta volontà. Deve, altresì, consegnare i beni che sarebbero funzionali all'adempimento di obbligazioni disposte dal testatore quando l'erede è obbligato e le abbia già soddisfatte o abbia offerto idonee garanzie alla loro soddisfazione. La detenzione dell'esecutore non può, comunque, eccedere la durata di un anno dall'accettazione, salvo proroga per il periodo massimo di un ulteriore anno da parte dell'Autorità giudiziaria (art. 703, c. 3, c.c.).

Ai sensi dell'art. 709 c.c., l'esecutore testamentario deve rendere il conto della sua gestione al termine della stessa (anche se è spirato l'anno dalla morte del testatore e la gestione si prolunga oltre l'anno). Egli è tenuto, in caso di colpa, al risarcimento dei danni verso gli eredi e verso i legatari.

Sul piano contabile, gli enti locali sono soggetti ai principi sanciti dal d.lgs. n. 118/2011 e dai relativi allegati; in particolare, viene in rilievo il principio di universalità, il quale prevede che: "*Il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali riconducibili alla singola amministrazione pubblica, al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta nell'esercizio e degli andamenti dell'amministrazione, anche nell'ottica degli equilibri economico-finanziari del sistema di bilancio.*

Sono incompatibili con il principio dell'universalità le gestioni fuori bilancio, consistenti in gestioni poste in essere dalla singola amministrazione o da sue articolazioni organizzative – che non abbiano autonomia gestionale – che non transitano nel bilancio. Le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell'amministrazione entro i termini dell'esercizio".

Di rilievo è anche il punto 7 del principio contabile applicato 4/2, che prevede che: "*I servizi per conto di terzi e le partite di giro comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria.* (Omissis). *Ai fini dell'individuazione delle «operazioni per conto di terzi», l'autonomia decisionale sussiste quando l'ente concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa*".

Sulla base dei principi contabili sopra esposti, il collegio ritiene che le somme di denaro facenti parte dell'asse ereditario, amministrate dall'ente nella persona del Sindaco pro-tempore, in qualità di esecutore testamentario, in forza della particolare disciplina civilistica che prevede che, al fine di adempiere l'incarico, spetta all'esecutore l'amministrazione della massa ereditaria e il mero possesso (*rectius* detenzione) dei relativi beni che, in assenza di accettazione dell'eredità da parte del comune, non possono essere introitati nella tesoreria comunale ed iscritti nel bilancio dell'ente neppure come partite di giro.

La corretta gestione impone l'utilizzo di un conto dedicato esterno alla tesoreria comunale ed un sistema di contabilità separata, funzionale alla redazione del rendiconto agli eredi ai sensi dell'art. 709 c.c.

3.2. Quanto al quesito *sub* B), si è già rappresentato nel paragrafo precedente che l'ente è tenuto ad adottare un motivato provvedimento amministrativo volto ad esprimere la propria valutazione in ordine all'accettazione della designazione ad esecutore testamentario. Tale provvedimento, prodromico all'accettazione formale dell'incarico, deve essere corredato dei pareri prescritti dall'art. 49 Tuel, deve altresì indicare la persona fisica incaricata di rappresentare l'ente nell'accettazione della designazione, nonché le modalità di gestione dell'incarico medesimo, fondate sull'adozione di una contabilità separata. Nel caso in cui il suddetto provvedimento non sia stato previamente adottato, l'ente è tenuto a provvedere mediante l'adozione di un apposito atto di ratifica.

Con riferimento, infine, all'individuazione dell'organo comunale competente all'adozione del provvedimento, la sezione osserva che trattasi di profili di natura amministrativa e gestionale rientranti nella esclusiva competenza dell'amministrazione istante, anche secondo quanto previsto dal relativo statuto.

106 – Sezione controllo Veneto; parere 13 aprile 2026; Pres. Uccello, Rel. Dalla Pria; Comune di Spinea.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Compensi ai dipendenti per attività di componente di commissione di concorso – Riconducibilità al trattamento accessorio – Limiti e criteri.

Cost., artt. 5, 114, 119; d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, modifiche e integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli artt. 16, cc. 1, lett. a), e 2, lett. b), c), d) ed e) e 17, c. 1, lett. a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z) della l. 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, art. 23, c. 2.

L'eventuale riconducibilità nell'ambito del trattamento accessorio dei compensi dei dipendenti comunali per componente interno di commissione di concorso dell'ente di appartenenza è affidata agli accordi della contrattazione collettiva, con la conseguenza che i limiti ex *art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 alla corresponsione del trattamento accessorio vanno parametrati avendo come riferimento quanto stabilito nei suddetti accordi.*

Fatto – (*Omissis*) Con l'istanza di parere in epigrafe, l'Amministrazione comunale di Spinea chiede se i compensi dei dipendenti comunali per l'attività di com-

ponente interno di commissioni di concorso nell'ente di appartenenza soggiacciano o meno al limite introdotto dall'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75, relativo all'ammontare delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni.

Diritto – 1. La Sezione deve darsi carico di affrontare, preliminarmente, i presupposti soggettivi e oggettivi di ammissibilità dell'epigrafata richiesta di parere.

In proposito, la Corte dei conti ha stabilito che, ai fini dell'ammissibilità soggettiva, la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta (quali Regione, Città metropolitana, Provincia e Comune; sui profili di necessaria identità funzionale tra sindaco e sostituto, si veda, da ultimo, Corte conti, Sez. autonomie, 1 giugno 2020, n. 11/Qmig).

Parimenti, ai fini dell'ammissibilità oggettiva, debbono, contestualmente, sussistere le seguenti condizioni:

1) il quesito deve rientrare nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "*ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli*" (Sez. autonomie, delib. n. 5/2006). Alla materia della "*contabilità pubblica*" ineriscono le questioni ascritte alla fase ascendente del procedimento, ossia a quella propriamente contabile (Sez. autonomie, delib. n. 5/2006 cit.), attinenti l'impiego delle risorse e la connessa allocazione delle medesime nel bilancio dell'ente;

2) "*la funzione consultiva deve svolgersi in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio*" (Sez. riun., delib. 17 novembre 2010, n. 54). In tal senso, "*nell'ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l'interpretazione ed applicazione di norme (...) che impongono il divieto di effettuare spese in capo alle pubbliche amministrazioni, per ragioni di contenimento e riduzione della spesa pubblica complessiva*" (Sez. contr. Veneto, delib. n. 345/2014/Par; in tal senso, *ex multis,* Corte conti, Sez. contr. Veneto, delib. 52/2023/Par; Sez. contr. Lombardia, delib. n. 70/2017/Par);

3) il parere non deve indicare soluzioni alle scelte operative discrezionali dell'ente, ovvero determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un'attività amministrativa in fieri, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica (cfr., *ex multis,* Sez. contr. Lombardia n. 78/2015; Sez. contr. Trentino-Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, n. 3/2015);

4) sono inammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvengono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*" (cfr. Sez. autonomie, delibera n. 3/2014), quanto istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell'azione amministrativa;

5) l'ausilio consultivo deve essere preventivo rispetto all'esecuzione da parte dell'ente di atti e/o attività connessi alla/e questione/i oggetto di richiesta di parere: non è, quindi, ammissibile l'esercizio *ex post* della funzione consultiva.

Peraltro, lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino, fatalmente, quei profili di astrattezza e generalità necessari a connotare la funzione consultiva nei termini suddetti. Infatti, l'apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio, in termini di mera acquisizione della *regula iuris* (cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. contr. Umbria, delib. n. 42/2018/Par; Sez. contr. Toscana, delib. n. 341/2019/Par; Sez. contr. Lazio, delib. n. 1/2019/Par). In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un'ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell'ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un'impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva (cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. contr. Liguria, delib. n. 31/2019/Par e n. 14/2020/Par; Sez. contr. Lombardia, delib. n. 305/2018/Par, n. 411/2019/Par e n. 370/2019/Par; Sez. contr. Puglia, delib. n. 155/2018/Par). Nondimeno, l'osservanza dei richiamati limiti della funzione consultiva è imposta anche dalle implicazioni rivenienti dagli artt. 69, c. 2, e 95, c. 4, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, ossia il codice di giustizia contabile (cfr. Corte conti, Sez. contr. Piemonte, delib. n. 168/2019/Par). (*Omissis*)

3. Nel merito, l'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017 stabilisce, in particolare, che "*a decorrere dall'1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche a livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche* (…) *non può superare il corrispondente importo per l'anno 2016*".

Si tratta di norma di diritto speciale (art. 14 preleggi) perché impone un divieto, ossia un'obbligazione negativa di non facere (cfr. art. 1222 c.c.), che, per contenere la spesa pubblica, limita tuttavia l'autonomia finanziaria e di spesa dell'amministrazione destinataria. Deve risultare, perciò, rigorosamente definito il perimetro di applicazione del suo nucleo precettivo, in termini di tassatività e

impossibilità di interpretazione estensiva od analogica (cfr., in generale, Corte conti, Sez. centr. contr. di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, 30 settembre 2014, n. 23/2014/prev.; Sez. contr. Lazio n. 80/2024/Par). Infatti, il vincolo di spesa non può essere esteso ad ambiti ultronei rispetto a quelli previsti dalla corrispondente fonte regolatrice.

Del resto, quando l'art. 23 Cost. assoggetta a riserva di legge la "*prestazione patrimoniale*" "*imposta*", quest'ultima è riconducibile anche ad obbligazioni negative che impongano limitazioni economiche quali un divieto di spesa oltre un limite normativo.

Orbene, l'ambito del trattamento accessorio, su cui incide il limite dell'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017, è riservato dalla legge alla contrattazione collettiva in ragione dell'art. 45, c. 1, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, per cui "*il trattamento economico (…) accessorio è definito dai contratti collettivi". In tal senso, il successivo c. 3 dell'art. 45, stabilisce che "i contratti collettivi (…) definiscono trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla* performance *organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute*".

Al trattamento accessorio corrisponde, dunque, il complesso degli emolumenti del dipendente pubblico diversi dallo stipendio tabellare, o trattamento principale. Trattasi di componente variabile e aggiuntiva rispetto a quest'ultimo, erogata in base a *performance*, specifiche responsabilità o condizioni di lavoro (cfr. Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna n. 171/2025/Par).

In particolare, l'art. 20, c. 1, d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, individua gli strumenti per premiare il merito e la professionalità, ossia: *bonus* annuale delle eccellenze [lett. a)], premio annuale per l'innovazione [lett. b)], progressioni economiche [lett. c)], progressioni di carriera [lett. d)], attribuzione di incarichi e responsabilità [lett. e)], accesso a percorsi di alta formazione e di crescita professionale [lett. f)]. Il successivo art. 29 qualifica come imperative, anche per gli enti locali, le norme in materia di merito e premi.

L'art. 7, c. 5, d.lgs. n. 165/2001 stabilisce, altresì, che "*le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano a prestazioni effettivamente rese*".

Nel delineato contesto, poiché la definizione del trattamento accessorio è riservata dalla legge alla contrattazione collettiva, in tale ambito precettivo va ricercata l'eventuale riconducibilità dei compensi dei dipendenti comunali per l'attività di componente interno di commissioni di concorso nell'ente di appartenenza (cfr. Corte conti, Sez. contr. Sardegna n. 23/2024/Par). L'interpretazione di tale contrattazione è preclusa alla presente funzione consultiva in quanto afferente all'ambito giuslavoristico, diverso da quello della contabilità pubblica (Sez. autonomie n. 9/2022/Qmig, cit.).

Va conseguentemente ribadito che il trattamento accessorio, una volta delineato dalla contrattazione collettiva a misura dell'art. 45, cc. 1 e 3, d.lgs. n. 165/2001 ed in conformità ai richiamati principi di legge, soggiace ai limiti di spesa per esso specificamente previsti dal legislatore. Siffatti limiti sono costituiti, in generale, dall'art. 1, c. 557-*quater*, l. 27 dicembre 2006, n. 296 e, con riferimento al trattamento accessorio, dall'art. 23, c. 2, d.lgs. n. 75/2017. Si tratta di disposizioni imperative e perentorie, perciò derogabili solo da espressa disposizione di legge (Sez. autonomie n. 25/2014/Qmig).

* * *

GIURISDIZIONE

Sezioni riunite in sede giurisdizionale

3 (*) – Sezioni riunite, 3 marzo 2026; Pres. Della Ventura, Est. Chesta; P.M. de Franciscis, Rotolo; Proc. gen.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Contestazione – Ambito applicativo – Art. 51, c. 7, c.g.c. – Anche per reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione – Possibilità – Fattispecie.
C.g.c., art. 51, c. 7; c.p., art. 416-*bis*; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*sexies*; l. 27 marzo 2001, n. 97, norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, art. 7.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Contestazione – Ambito applicativo – Art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009 – Rinvio all'art. 7 l. n. 97/2001 – Rinvio mobile – Conseguenze – Reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione – Contestabilità.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1-*sexies*; l. 27 marzo 2001, n. 97, art. 7; d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali, art. 17, c. 30-*ter*.

Processo contabile – Sezioni riunite – Inquadramento – Articolazione delle Sezioni d'appello – Conseguenze.
C.g.c., art. 11, c. 1.

Processo contabile – Sezioni riunite – Rimessione dal Procuratore generale – Funzioni e fini – Violazione di prerogative difensive – Esclusione – Ragioni.
C.g.c., artt. 12, c. 2, 114, cc. 1, 3; c.p.c., art. 363, c. 1.

Processo contabile – Sezioni riunite – Oggetto del giudizio e portata del *decisum* – Enunciazione del principio di diritto.
C.g.c., art. 116.

Processo contabile – Sezioni riunite – Rimessione – Presupposti – Rilevanza della questione – Nozione.
C.g.c., art. 114.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Nozione.
Cost., art. 97; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1-*sexies*.

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Doveri – Servire l'amministrazione con onore – Nozione.
Cost., artt. 97, 98.

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Doveri – Onore e disciplina – Nozioni e differenze.
Cost., artt. 97, 98.

*L'art. 51, c. 7, c.g.c., deve essere interpretato nel senso di consentire la proponibilità dell'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine per i delitti, anche diversi da quelli ai quali fa rinvio l'abrogato art. 7 della l. n. 97/2001 (Libro II, Titolo II, Capo I, c.p.), da cui derivi come conseguenza un danno all'immagine dei soggetti di cui al medesimo art. 51, c. 7 (fattispecie relativa a giudizio di responsabilità per danno erariale all'immagine, correlato ad una condanna definitiva per il reato di cui all'art. 416-*bis, c.p., di particolare gravità e allarme sociale, consumato in danno della pubblica amministrazione ma non ricompreso nel Capo I, Titolo II, Libro II c.p. e posto in essere da un collaboratore parlamentare che ha effettuato, negli anni, innumerevoli visite, formalmente ispettive, a mafiosi detenuti presso diverse carceri italiane, in forza della sua militanza politica e del suo attivismo per i diritti dei detenuti e, successivamente, grazie al ruolo di assistente parlamentare, utilizzando tali incontri per portare messaggi e scambiare informazioni, tutti strumentali agli interessi dell'organizzazione criminale).* (1)

(*) Pronuncia molto attesa, elegante e raffinata nelle argomentazioni e profonda nelle enunciazioni contenutistiche, vero archetipo di corretta tecnica di redazione di una sentenza assunta da un organo nomofilattico. La decisione, segnalata da più parti per i suoi condivisibili approdi sul perimetro di perseguibilità del danno all'immagine della pubblica amministrazione (letto opportunamente in chiave estensiva), offre anche importanti spunti e chiarimenti sulle funzioni delle Sezioni riunite, sui presupposti per la rimessione alle stesse, ma anche su doveri, sovente dimenticati sebbene di valenza costituzionale, quali l'"onore" e la "disciplina" a cui devono ispirarsi i pubblici dipendenti. Una sentenza da annoverare tra i punti di riferimento culturali della Corte dei conti, quale vero e proprio colto "trattatello" sui temi affrontati. [V. TENORE]

(1) Come è noto, secondo un indirizzo restrittivo prevalente, ma non univoco in appello (Corte conti, Sez. III centr. app., nn. 214 e 4/2024 e n. 66/2020; Sez. II centr. app., n. 127/2024, nn. 221, 357, 283, 120/2023 e n. 678/2022), il danno all'immagine sarebbe azionabile, anche dopo l'entrata in vigore del codice della giustizia contabile, solo a fronte di una condanna definitiva per i reati previsti nel Capo I del Titolo II del Libro II del Codice penale, secondo la previsione dell'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009. Secondo altro orientamento, prevalente presso le sezioni giurisdizionali regionali, a seguito dell'entrata in vigore del codice della giustizia contabile, il danno all'immagine dovrebbe ritenersi legittimamente azionabile anche a fronte di condanne definitive per reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione (Corte conti, Sez. giur. Campania, n. 63/2024; Sez. giur. Emilia-Romagna, n. 152/2021, n. 5/2020, nn. 225 e 229/2017; Sez. giur. Liguria, n. 204/2019; Sez. giur. Lombardia, nn. 66 e 98/2024, n. 22/2022, nn. 282 e 233/2021, n. 140/2020, 33/2017, n. 201/2016; Sez. giur. Piemonte, n. 203/2021; Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Bolzano, n. 15/2024; Sez. giur. Sicilia, n. 686/2017; Sez. giur. Veneto, n. 63/2024). La medesima interpretazione delle Sezioni riunite è stata accolta con prevalenza nella più recente giurisprudenza di legittimità: v. Cass. pen., Sez. VI, 20 maggio 2021, dep. 16 febbraio 2024, n. 5534; *in terminis*, Cass. pen., Sez. III, n. 8 gennaio 2024, dep. 19 giugno 2024, n. 24050; Sez.

*Il dibattito intorno alla natura del rinvio, contenuta nell'art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009 non può essere risolto se non conferendo assorbente rilevanza all'interpretazione letterale del c. 2 del medesimo art. 4 dell'All. n. 3 del codice della giustizia contabile che depone per la natura mobile del rinvio di cui all'art. 17, c. 30-*ter*, dal quale discende che la norma rinviata abrogata, art. 7 l. n. 97/2001, deve ritenersi sostituita dall'art. 51, c. 7, c.g.c., con gli effetti che ne conseguono in termini di ampliamento del catalogo dei reati presupposto ai "delitti commessi a danno" delle amministrazioni pubbliche: tali modifiche introdotte dal codice di giustizia contabile trovano tuttavia applicazione a fatti successivi alla sua entrata in vigore, considerata la portata dell'art. 4, c. 1, lett. g) dell'allegato 3 d.lgs. n. 174/2016, che ha disposto l'abrogazione dell'art. 7 della l. n. 97/2001 "a decorrere dalla data di entrata in vigore del codice".*

L'art. 11, c. 1, c.g.c. esprime inequivocabilmente la volontà del legislatore di inquadrare le Sezioni riunite come "articolazione" delle Sezioni d'appello, non individuandolo quale organo a sé stante, e di attribuire al Procuratore generale, oltre che al Presidente della Corte, il compito di deferire la questione, sul presupposto che il giudizio prosegua dinanzi a un'articolazione interna della Corte in sede d'appello, per l'affermazione del principio di diritto recante la soluzione della sola questione di massima. (2)

Il potere di deferire questioni di massima e di particolare importanza è intestato al Procuratore generale della Corte dei conti dall'art. 114, c. 3, c.g.c. e rientra nel perimetro dei deferimenti "nell'interesse della legge", il cui archetipo è delineato dall'art. 363, c. 1, c.p.c., e non gli deriva dalla eventuale qualità di parte del giudizio a quo *(art. 12, c. 2, c.g.c.), in quanto alla parte del giudizio è riservata dall'art. 114, c. 1, c.g.c. soltanto una facoltà d'istanza, ma non un potere di deferimento diretto: pertanto alcun profilo di lesione delle prerogative difensive è dunque prospettabile, in quanto il deferimento diretto, da parte dal Procuratore generale, è volto a conseguire una pronuncia incidentale delle Sezioni riunite, di carattere sostanzialmente pregiudiziale, su una questione di diritto oggetto di contrasto giurisprudenziale o, comunque, di non pacifica soluzione e le Sezioni riunite non decidono il merito del giudizio* a quo*, ma fissano principi interpretativi rispetto alle questioni di massima o di particolare importanza proposte.* (3)

Il giudizio innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti, diversamente da quello delle Sezioni unite della Cassazione, è costituito non da tutta la causa controversa dinanzi alle sezioni cc.dd. "semplici", bensì – esclusivamente – dalla questione di massima risulta del resto pacifico che "la *decisione nel merito di un giudizio rimesso alle Sezioni riunite esorbita dalla loro competenza, giacché esse si limitano ad affermare il principio di diritto portato alla loro attenzione, senza accertare l'esistenza in concreto dei fatti costitutivi, impeditivi o estintivi delle pretese azionate nei giudizi* a quibus*".* (4)

Tanto per le questioni di massima che per i casi di contrasto di giurisprudenza l'organo rimettente alle Sezioni riunite è tenuto a dimostrare, oltre all'effettiva sussistenza della questione in punto di diritto, anche la rilevanza della stessa per il giudizio in corso, che si configura nella verifica del rapporto di pregiudizialità tra la questione di diritto ed il prosieguo del giudizio pendente, nel senso cioè che esso non potrebbe essere deciso indipendentemente dall'applicazione di quel principio di diritto e va poi verificato che il problema non sia di semplice soluzione, che si tratti cioè di un problema interpretativo di particolare complessità, che in quanto tale possa giustificare la rimessione alle Sezioni riunite della relativa questione di massima. (5)

L'immagine della pubblica amministrazione è la proiezione pubblica dei valori di "imparzialità e buon andamento", elevati al rango costituzionale dall'art. 97 Cost. e che la stessa, attraverso la sua organizzazione e i suoi dipendenti, è chiamata ad "assicurare": la credibilità e il prestigio della pubblica amministrazione costituiscono un connotato imprescindibile dell'identità pubblica e sono essenziali a garantirne il ruolo e strumentali alla sua conseguente azione.

Il concetto di "onore", voluto dal Costituente, non va inteso nel suo significato soggettivo, di coscienza della propria personale dignità, né quale retaggio di antichi privilegi, bensì in senso oggettivo, come reputazione e stima della quale il pubblico funzionario deve rendersi meritevole per non ledere l'immagine della pubblica amministrazione che egli impersona nei confronti dei terzi: nel disegno del Costituente è richiesta a "chi esercita funzioni pubbliche" una diversa consapevolezza della responsabilità che discende dal rapporto di compenetrazione organica che caratterizza il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e che si estende anche a chi agisce, comunque, in rapporto di servizio con questa.

VI, 8 luglio 2022, dep. 6 settembre 2022, n. 32826; Sez. II, 20 giugno 2018, dep. 24 settembre 2018, n. 41012; 7 febbraio 2017, dep. 13 giugno 2017, n. 29480; e dalla più attenta dottrina: cfr. V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, V ed., 2022, 322 ss.

(2) In tal senso si è pronunciata la Corte costituzionale chiarendo che "*le Sezioni riunite, in sede giurisdizionale, nell'esercizio della loro funzione nomofilattica, si limit(i)no a fissare il principio di diritto, demandando la decisione nel merito della controversia alle singole sezioni, salvo il potere di queste di non condividere il principio enunciato dalle Sezioni riunite e rimettere ad esse la decisione del giudizio*" (Corte cost. n. 30/2011).

(3) Corte conti, Sez. riun. giur., 11 dicembre 2024, n. 34.

(4) In tal senso, cfr. Corte conti, Sez. riun. giur., 3 agosto 2011, n. 12; 28 febbraio 2011, n. 3; 1 marzo 2011, n. 4; 21 luglio 2010, n. 6; 30 settembre 2010, n. 7; 13 ottobre 2010, n. 8; 16 novembre 2010, n. 9.

(5) Corte conti, Sez. riun. giur., 23 aprile 2010, n. 4; 12 luglio 2006, n. 5.

I doveri costituzionali di agire con disciplina ed onore hanno ciascuno una distinta valenza e un proprio specifico significato: l'uno opera sul piano interno, del rapporto di servizio che lega il funzionario all'amministrazione di appartenenza; l'onorabilità mira, invece, a garantire il risvolto esterno del suo operare, per i riflessi sulla credibilità dell'istituzione che egli impersona e sulla fiducia dei cittadini nella sua correttezza.

* * *

Sezione I centrale d'appello

47 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 6 marzo 2026; Pres. Lasalvia, Est. Comite; P.M. Stolfi; *Omissis* c. Proc. gen.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Lazio, 29 gennaio 2024, n. 41.

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Dipendente pubblico – Assenza per malattia – Svolgimento di attività sportiva – Possibilità – Limiti.
D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 55-*septies*.
Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Dipendente pubblico – Assenza per malattia – Svolgimento di attività sportiva – Possibile valenza disciplinare – Condizioni.
C.c., artt. 1175, 1375, 2104, 2105, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 55-*septies*,
Responsabilità amministrativa e contabile – Danno erariale – Militare in malattia – Partecipazione a gara podistica – Possibilità – Limiti – Conseguenze erariali – Indebita percezione della retribuzione – Sussistenza – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

Nel nostro ordinamento non sussiste in capo al lavoratore assente per infortunio o malattia un divieto assoluto di svolgere attività ludica o altra attività in proprio o a favore di terzi: difatti, anche laddove la malattia comprometta la possibilità di svolgere quella specifica prestazione oggetto del rapporto di lavoro, le residue capacità psico-fisiche potrebbero comunque consentire al lavoratore lo svolgimento di altre attività lavorative o ludico-sportive sostanzialmente compatibili con il suo stato morboso. (1)

Lo svolgimento di attività sportiva durante la malattia di un lavoratore non costituisce, di per sé, violazione degli obblighi contrattuali del lavoratore; tuttavia, dette condotte non sono del tutto irrilevanti sul piano disciplinare e possono giustificare il licenziamento per violazione dei principi generali di correttezza e di buona fede di cui agli artt. 1175 e 1375 c.c. e degli specifichi obblighi di contrattuali di diligenza e fedeltà i cui agli artt. 2104 e 2105 c.c. (2)

Sebbene i criteri per l'idoneità a una specifica attività sportiva siano diversi da quelli afferenti all'idoneità incondizionata al Servizio militare, questo non esclude che un'attività podistica di 10.000 metri, non rientrante tra quelle sportive non gravose, possa, per il tipo e la natura competitiva, ritardare, anche potenzialmente, il rientro in servizio e questo anche alla stregua di un convincimento basato su ragionevoli probabilità, quale criterio della preponderanza dell'evidenza, diverso da quello penalistico: ne consegue la sussistenza del danno erariale da percezione di retribuzione in malattia, ma determinato in via equitativa.

50 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 6 marzo 2026; Pres. Lasalvia, Est. Laino; Inps c. F.M. e altro
Conferma Corte conti, Sez. giur. Toscana, 11 dicembre 2023, n. 359.

Pensioni civili e militari – Ricongiunzione contributiva – Periodi già indicati nella domanda – Emersione successiva di settimane contributive – Incompletezza del provvedimento di ricongiunzione – Rettifica – Ammissibilità – Divieto di reiterazione della domanda *ex* art. 4 l. n. 29/1979 – Inapplicabilità.
L. 7 febbraio 1979, n. 29, ricongiunzione dei periodi assicurativi dei lavoratori ai fini previdenziali, art. 4.

In materia di ricongiunzione contributiva ai sensi della l. n. 29/1979, l'emersione successiva di ulteriori settimane contributive riferibili ai periodi temporali già indicati nella domanda originaria non integra una nuova domanda di ricongiunzione, ma consente la rettifica del provvedimento amministrativo originario incompleto, qualora l'omessa considerazione dei periodi contributivi sia imputabile a carenze informative dell'ente previdenziale: in tali casi non opera il divieto di reiterazione della domanda previsto dall'art. 4 della citata legge, dovendo essere tutelato il legittimo affidamento dell'assicurato nella completezza dei dati contributivi detenuti dall'amministrazione, ferma la rideterminazione dell'onere di ricongiunzione "ora per allora".

53 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 9 marzo 2026; Pres. Lasalvia, Est. Petrucci; P.M. Martina; Proc. reg. Toscana e altro c. B.E. e altro.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Toscana, 10 novembre 2023, n. 345

Processo contabile – Appello – Interesse ad impugnare – Parte integralmente vittoriosa in primo

(1) Cfr. Cass., Sez. lavoro, 13 marzo 2018, n. 6047.

(2) *Ex aliis*, Cass., Sez. lavoro, 26 aprile 2022, n. 13063; Sez. VI-lav., ord. 7 luglio 2020 n. 13980; Sez. lavoro, 19 luglio 2016, n. 21667, 5 dicembre 2016, n. 24812.

grado – Appello incidentale – Inammissibilità – Ragioni.
C.g.c., art. 190.
Responsabilità amministrativa e contabile – Contributo sull'attestazione di prestazione energetica degli edifici – Mancata determinazione del contributo da parte del legislatore regionale – Danno erariale da mancata entrata – Non sussiste.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

È inammissibile, per difetto di interesse, l'atto di impugnazione proposto in via incidentale dalla parte integralmente vittoriosa in primo grado, non potendo, dall'eventuale accoglimento del gravame, conseguire alcuna ulteriore utilità concreta o vantaggio giuridicamente apprezzabile.

A fronte del contestato danno da omessa attivazione, da parte della Regione Toscana, del contributo sull'attestazione di prestazione energetica degli edifici, qualora il legislatore regionale non abbia determinato un contributo (nella specie, gravante sui soggetti tenuti alla trasmissione degli attestati di prestazione energetica) secondo un parametro minimo e massimo o, comunque, privo del richiamo a criteri di oggettiva quantificazione, non appare sussistere un titolo giuridico idoneo a determinare l'insorgenza di un danno erariale da mancata entrata.

62 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 18 marzo 2026; Pres. Torri, Est. Comite; P.M. Cerioni; Proc. reg. Marche c. S.F.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Marche, 31 marzo 2023, n. 12.

Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendente pubblico – Svolgimento di attività extralavorative – Espletamento di attività assolutamente vietate – Danno *in re ipsa* – Esclusione – Adesione a Sezioni riunite n. 1/2025/Qm – Prova del danno – Necessità – Fattispecie.
D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53.
Processo contabile – Appello – Costituzione in giudizio dell'appellato – Sottoscrizione della procura – Procuratore iscritto all'albo speciale dei cassazionisti – Necessità – Sottoscrizione da parte di un legale non iscritto all'albo dei cassazionisti – Difetto dello *ius postulandi* – Sussistenza – Conseguenze.
C.g.c., art. 28.

In sintonia con le Sezioni riunite 1/2025/Qm, il danno erariale derivante dallo svolgimento di attività d'impresa, radicalmente incompatibile con quella istituzionale (nella specie, vigile del fuoco a tempo pieno) non può essere automaticamente identificato nel compenso/reddito percepito, ma deve essere accertato in concreto, con verifica della sussistenza di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e con prova effettiva del pregiudizio arrecato all'amministrazione, anche sotto il profilo della dispersione di energie lavorative o dell'alterazione del sinallagma funzionale: pertanto il danno, così accertato, può coincidere, nei casi più gravi, con l'intera retribuzione istituzionale erogata, ovvero, in situazioni di minore intensità, corrispondere all'inutile esborso sostenuto dall'ente di appartenenza per remunerare il rapporto di esclusiva, o alle voci aggiuntive pagate per compensare l'impegno apparentemente profuso, ma non può mai essere considerato in re ipsa *né automaticamente predeterminato* ex lege. (1)

L'appellato può costituirsi in giudizio solo con un procuratore iscritto all'albo speciale dei cassazionisti, e tale patrocinio "speciale" deve contrassegnare già il momento preliminare della tutela, ossia la fase di ricezione della procura e dell'autentica della sottoscrizione, pena l'impossibilità di svolgere la funzione difensiva per difetto dello ius postulandi*: ne consegue che la sottoscrizione da parte di un legale non abilitato comporta la contumacia dell'appellato e la decadenza della parte dalla possibilità di resistere al gravame ritualmente proposto da controparte e la mancata contestazione dell'inammissibilità del Procuratore generale non sana tale vizio dell'atto.* (2)

67 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 27 marzo 2026; Pres. Torri, Est. Laino; P.M. Vetro; Proc. reg. Lazio c. P.F. e altro.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Lazio, 20 marzo 2023, n. 173.

Giurisdizione e competenza – Gioco pubblico – Mediante apparecchi *Awp new slot* – Mancato versamento al concessionario della c.d. quota legge di stabilità 2015 – Art. 1, c. 649, l. n. 190/2014 – Giurisdizione contabile – Esclusione – Ragioni.
R.d. 18 giugno 1931, n. 773, approvazione del t.u. delle leggi di pubblica sicurezza, art. 110, c. 6; l. 23 dicembre 2014, n. 190, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), art. 1, c. 649.

*Non sussiste la giurisdizione contabile a fronte del contestato danno erariale nell'ambito della gestione del gioco pubblico mediante apparecchi Awp (*Amusement with price *ossia le c.d.* new slot*, apparecchi elettronici con premi in denaro,* ex *art. 110, c. 6, t.u.l.p.s.), con specifico riferimento al mancato versamento al concessionario della c.d. "quota legge di*

(1) La sentenza conferma il contrasto esistenze anche in appello sulla riconducibilità all'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2002 delle attività extralavorative assolutamente vietate, quale quelle imprenditoriali. La questione è stata oggetto di opportuna nuova rimessione alle Sezioni riunite da Corte conti, Sez. II centr. app., ord. 17 marzo 2026, n. 7.

(2) Cass., Sez. II, 5 giugno 2015, n. 11666, 13 settembre 2021, n. 15338; Sez. lavoro, 2 luglio 2004, n. 12155; Sez. I, 18 luglio 2003, n. 11227.

stabilità 2015" (art. 1, c. 649, l. n. 190/2014) in quanto le somme oggetto di contestazione non integrano entrate pubbliche in senso proprio, ma si collocano nell'ambito dei rapporti interni tra concessionario e gestore, incidendo sulla misura del compenso spettante a quest'ultimo e difetta dunque il rapporto di servizio con l'amministrazione.

69 – Sezione I centrale d'appello; sentenza 2 aprile 2026; Pres. Torri, Est. Longo; P.M. Cerioni; Proc. reg. Toscana c. S.F.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Toscana, 8 gennaio 2024, n. 3.

Notificazione e comunicazione di atti – Processo contabile – Impresa individuale – Notifica alla persona fisica del titolare – Possibilità.
C.c., art. 2094; c.g.c., art. 42; c.p.c., art. 137.
Notificazione e comunicazione di atti – Processo contabile – Fallimento del convenuto – Notifica al curatore – Funzioni sostanziali e processuali.
C.g.c., art. 42; c.p.c., art. 137.
Notificazione e comunicazione di atti – Processo contabile – Impresa individuale – Fallimento del convenuto – Notifica al titolare dell'impresa ma su pec della curatela – Idoneità.
C.g.c., art. 42; c.p.c., artt. 137, 148-*bis*.

L'impresa individuale non ha soggettività giuridica distinta ma si identifica con il titolare sotto l'aspetto sia sostanziale che processuale: pertanto, sul terreno sostanziale e della responsabilità patrimoniale, non vi è diversità tra colui che viene indicato come titolare di una impresa individuale ed il medesimo come persona fisica, visto che quella non ha alcuna autonomia patrimoniale ed il primo si risolve nel secondo; pertanto, è valida la notifica alla persona fisica indicata quale titolare dell'impresa stessa. (1)

La disciplina fallimentare non riconosce al curatore un'autonoma soggettività rispetto all'impresa, ma gli attribuisce, quale corollario del c.d. spossessamento, la capacità di stare in giudizio nelle controversie concernenti i rapporti di diritto patrimoniale compresi nel fallimento, nei quali sta in giudizio il curatore, cui la legge attribuisce una legittimazione processuale (attiva e passiva) "riservata" o "esclusiva", operante per tutte le controversie relative ai rapporti patrimoniali che il curatore è chiamato a gestire.

Il soggetto sottoposto a liquidazione giudiziale conserva, dunque, un'autonoma legittimazione sostanziale e processuale relativamente ai rapporti di natura personale o patrimoniale non compresi nel fallimento, nonché, seppure in via residuale e nelle eccezioni previste dall'ordinamento, anche con riguardo ai rapporti d'impresa: ne consegue che non è inammissibile la citazione e insistente la notifica della stessa (e dell'invito a dedurre), pur testualmente rivolta alla ditta individuale (in persona dell'imprenditore) ma inviata mediante pec indirizzata alla curatela fallimentare della medesima ditta. (2)

(1) Cass., Sez. lavoro, 13 febbraio 2006, n. 3052; in termini: Sez. III, 19 aprile 2010, n. 9260, Sez. V, 9 dicembre 2008, n. 28888, 17 gennaio 2007, n. 977.

* * *

Sezione II centrale d'appello

7 – Sezione II centrale d'appello; ordinanza 17 marzo 2026; Pres. Loreto, Est. Razzano; P.M. Rotolo; M.M.C. c. Proc. gen.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno erariale – Attività extralavorative assolutamente vietate – Applicabilità art. 53, cc. 7 e 7-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 – Dubbi – Rimessione alle Sezioni riunite.
C.g.c., art. 117; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53, cc. 7, 7-*bis*.

Va rimessa alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale la seguente questione di massima: "se l'obbligo del dipendente pubblico di riversare i compensi percepiti per gli incarichi extraistituzionali ex *53, cc. 7 e 7-*bis, *d.lgs. n. 165/2001, si riferisca a tutte le ipotesi di incompatibilità sia assoluta (incarichi non autorizzabili) sia relativa (incarichi non autorizzati)", in motivato dissenso rispetto alla sentenza delle Sezioni riunite n. 1/2025/Qm, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 117 c.g.c.* (1)

(2) Ricorda Cass., Sez. V, ord. 7 dicembre 2023, n. 34371 che "*qualora sia intervenuta la dichiarazione di fallimento della parte, nelle more tra la pubblicazione della sentenza di primo grado e la proposizione dell'appello, la notifica dell'atto di appello, effettuata presso il procuratore domiciliatario del debitore che sia stato assoggettato a procedura concorsuale liquidatoria anziché nei confronti del curatore del fallimento, non è inesistente ma nulla, essendo ravvisabile un collegamento tra la figura del curatore e la persona del fallito, e, di conseguenza, in caso di omessa costituzione del fallimento, deve disporsene la rinnovazione (Cass., Sez. V, 21 giugno 2016, n. 12785; Sez. VI, 11 aprile 2014, n. 8624; VI, 7 giugno 2012, n. 9281; Sez. V, 9 aprile 2008, n. 9214; Sez. II, 29 marzo 2006, n. 7252), dovendo la notifica essere effettuata «presso il domicilio dell'organo pubblico cui spetta la rappresentanza della stessa» (Cass., Sez. V, 23 marzo 2007, n. 7161); …*".

(1) La nuova opportuna, documentata ed elegante rimessione alle Sezioni riunite nasce dal diffuso dissenso nei confronti di Corte conti, Sez. riun. n. 1/2025/Qm: alcune decisioni si sono uniformate ai principi enunciati dall'organo di nomofilachia sia in primo grado (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, n. 155/2025; Sez. giur. Lazio, nn. 119 e 135/2025; Sez. giur. Puglia, n. 84/2025; Sez. giur. Sicilia, n. 121/2025) sia in grado di appello (Corte conti, Sez. I centr. app., nn. 72 e 180/2025; Sez. III centr. app., n. 66/2025), mentre altre pronunce hanno avuto un esito decisorio opposto, sia in primo grado (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, n. 46/2025; Sez. giur. Lazio, n. 279/2025; Sez. giur. Lombardia, nn. 54 e n. 105/2025; Sez. giur. Toscana, nn. 78 e 99/2025) sia in grado di appello (Corte conti, Sez. II centr. app., nn. 27, 136 e 247/2025).

9 – Sezione II centrale d'appello; ordinanza 23 aprile 2026; Pres. Loreto, Est. Razzano; P.M. Rotolo; V.R.A. c. Proc. gen. e altro.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno erariale – Quantificazione – Doppio tetto *ex* art. 1, c. 1-*octies,* l. n. 20/1994 – Novella *ex* l. n. 1/2026 – Dubbi di legittimità costituzionale – Rimessione alla Consulta – Parametri violati.

Cost., artt. 3, 24, 28, 81, 97, 101, 103, 104, 111, 117 e 119; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, cc. 1-*bis*, 1-*octies*; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, artt. 1, 6.

*È rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3, 24, 28, 81, 97, 101, 103, 104, 111, 117 e 119 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, cc. 1-*bis *e 1-*octies*, l. n. 20/1994, come introdotto dalla l. n. 1/2026 e dell'art. 6 l. n. 1/2026 nella parte in cui prevedono che, nel giudizio di responsabilità, rimangono fermi il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal c. 1-*octies *con l'effetto che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, "la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio" anche nei giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge.* (1)

(1) L'accurata ordinanza fa tesoro, arricchendoli, dei preziosi spunti offerti dalla dottrina, univocamente critica (con qualche rara eccezione "filogovernativa") nei confronti di quasi tutti i profili della novella legge n. 1/2026 e, in particolare, del c.d. "doppio tetto" *ex* art. 1, c. 1-*octies*, l. n. 20/1994: cfr. V. Tenore, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n. 1 (Foti): un pericoloso* ius superveniens *retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in <www.dirittoeconti.it>, 2026; Id., *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in <www.lexitalia.it>, 2026; L. D'Angelo, L. De Marinis, *L'imperdonabile inerzia: il primato del risultato quale imperdonabile fondamento ma anche limite alla nuova (ir)responsabilità erariale*, in <www.Foro.it>, 13 febbraio 2026; M. Pani, C. Sanna, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in <www.lexitalia.it>, 2026; L. D'Angelo, L. De Marinis, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in <www.dirittoeconti.it>, 2026; A. Napoli, *Paura della firma e limiti al danno erariale*, in *Dir. pubbl*., 2026, 389 ss.; M. Atelli, *Il nuovo volto del giudizio di responsabilità*, in *Giur. it*., 2026, 1121 ss.; E. Tomassini, *Quantificazione del danno e tetti legali*, in *Riv. dir. fin.*, 2026, 611 ss.; P. Cucumile, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, in <www.lexItalia.it>, n. 1/2026; T. Tessaro, M. Bertin, *Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale*, *ibidem*, 2026; A. Bullo, *Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura*, *ibidem*, 2026; AA.VV., *Uno sguardo d'insieme sulla riforma della Corte dei conti*, in *Management pubblico*, 2026, 1; M. Alesio, *La riforma della Corte dei conti: alla ricerca dell'immunità politica assoluta*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; M. Ancillotti, *La riforma della Corte dei conti* (parte I e II), in <www.sistemapa.it>; A. Arcuri, *Riformate la Corte dei conti e la disciplina sul danno erariale*, in *Ultim'ora di diritto ed economia*, 7 gennaio 2026; A.R. Bendotti, *La (tentata?) legittimazione di illegittimità costituzionali. La riforma della Corte dei conti: esimenti, incoscienza premiale e intransigenza coercitiva*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; M. Berdin, *La legge di riforma n. 1/2026 e l'individuazione delle procedure di affidamento senza aggiudicazione formale*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; G. Bottino, *La "quadratura del cerchio": amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché "così fanno tutti"*, in <www.giurcost.it>, 2024, 4; A. Bullo, *L'assicurazione della nuova responsabilità amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema di allocazione del rischio e profili processuali*, in <www.giustamm.it>, 2026; G. Colombini, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm*., 2024, 3; A. Di Filippo, *Al via le nuove regole per la responsabilità amministrativa e il danno erariale*, in *Ipsoa Quotidiano*, 16 gennaio 2026; F. Fraioli, *Prime considerazioni sulla riforma della Corte dei conti tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e la sua entrata in vigore*, in <www.appaltiecontratti.it>, 2026; A. Massari, *La Corte dei Conti "disapplica" l'automatismo del potere riduttivo della L. 1/2026 e riafferma il suo ruolo di "Coscienza finanziaria della Repubblica": la reinterpretazione costituzionalmente ed eurounitariamente orientata della riforma contabile, ibidem*; M. Mazzamuto, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e incongruenze del disegno di legge S. 1457*, in <www.dirittoeconti.it>, 2025, 2; A. Mingarelli, *La legge n. 1/2026, ovvero la "controriforma" della Corte dei conti*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; R. Mininno, *La riforma della responsabilità amministrativa per danno erariale*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; L. Oliveri, *Le fattispecie di responsabilità per colpa grave nella riforma della Corte dei conti (legge n. 1/2026)*, in <www.sistemapa.it>; Id., *Riforma Corte dei conti: il rischio è l'esplosione della burocrazia difensiva e delle ipotesi di dolo eventuale*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2; Id. *Una diga contro la responsabilità erariale che con la paura della firma c'entra poco*, in <www.leautonomie.it>, 2026; G. Rivosecchi, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in <www.osservatorioaic.it>, 2024, 4; Id. *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in <www.federalismi.it>; M. Salerno, *Riforma della Corte dei conti: più controlli e meno paura della firma. Le novità per appalti, Rup e imprese*, in <www.ntplusentilocaliedilizia.ilsole24ore.com>, 7 gennaio 2026; R. Salimbeni, *Riforma della Corte dei conti (legge n. 1/2026): come cambia la fisionomia del danno erariale*, in <www.sistemapa.it>; E. Talarico, *Sviluppo della funzione con-*

51 – Sezione II centrale d'appello; sentenza 17 marzo 2026; Pres. ed Est. Loreto; P.M. Rotolo; B.M. c. Proc. gen. e altri.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Veneto, 13 settembre 2024, n. 164.

Giurisdizione e competenza – Imposta di soggiorno – Omesso versamento – Giurisdizione contabile – Esclusione – Ragioni – Giurisdizione tributaria – Sussiste.
D.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, art. 180, c. 3; d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili, art. 5-*quinquies*.

*A seguito della novella attuata con l'art. 180, c. 3, d.l. n. 34/2020 (che ha introdotto il c. 1-*ter, *art. 4, d.lgs. n. 23/2011), che individua il gestore quale responsabile del pagamento dell'imposta, va dato seguito all'indirizzo delle Sezioni unite della Corte di cassazione, che con ordinanza n. 1527/2026, in tema di riparto di giurisdizione nei giudizi aventi a oggetto l'omesso riversamento, in favore del Comune, dell'imposta di soggiorno pagata dai clienti della struttura alberghiera, successivi all'entrata in vigore dell'art. 5-*quinquies *d.l. n. 146/2021, hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice contabile in favore del giudice tributario.*

52 – Sezione II centrale d'appello; sentenza 17 marzo 2026; Pres. Loreto, Est. Ruggiero; P.M. Vecchio; F.L. c. Proc. reg. Campania e altri.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Campania, 4 dicembre 2024, n. 582.

Giurisdizione e competenza – Titoli di efficienza energetica (T.e.e.) – Indebita emissione in favore di società non avente diritto – Danno erariale – *Petitum* sostanziale – Giurisdizione contabile – Sussiste.
C.g.c., art. 1.

Giurisdizione e competenza – Titoli di efficienza energetica (T.e.e.) – Indebito ottenimento da parte di società privata – Giurisdizione contabile – Sussistenza – Ragioni.
C.g.c., art. 1.

Processo contabile – Indebito ottenimento dei titoli di efficienza energetica – Competenza territoriale – Criteri.
C.g.c., art. 18, c. 1, lett. b).

Processo contabile – Soggetti asseritamente concorrenti – Mancata citazione in giudizio – Nullità dell'atto di citazione – Esclusione.
C.g.c., art. 86.

Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Vicende di rilievo anche penale – Occultamento doloso – In *re ipsa* – Decorrenza della prescrizione – Dalla scoperta dei fatti.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2.

Processo contabile – Prove – Regola generale – Più probabile che non – Opera – Differenze con rito penale.
C.p.p., art. 533.

Sussiste la giurisdizione contabile a fronte di un petitum *sostanziale incentrato su una richiesta risarcitoria della Procura contabile che attiene al danno scaturito dall'indebita emissione, in favore di una società che non ne aveva diritto, dei Titoli di efficienza energetica (T.e.e.) c.d. certificati bianchi, emissione ottenuta attraverso condotte truffaldine, di rilievo anche penale, violative degli obblighi di servizio gravanti sulla società (e sugli amministratori, di fatto o di diritto, della stessa), per effetto dell'inserimento nel programma pubblicistico, di rilievo anche comunitario, di efficientamento energetico, mentre le iniziative di recupero dell'indebito oggettivo, attivate direttamente dall'amministrazione sono di competenza di altro plesso giurisdizionale, in quanto legate al differente presupposto dello spostamento patrimoniale intervenuto in assenza (originaria o sopravvenuta) di un legittimo titolo giustificativo.*

Sussiste la giurisdizione contabile a fronte dell'indebito ottenimento di Titoli di efficienza energetica (T.e.e.), della distrazione di contributi pubblici erogati a privati per la realizzazione di programmi di stampo pubblicistico, con l'attribuzione al soggetto che ne beneficia anche di poteri e funzioni tipicamente pubblicistiche. (1)

sultiva della Corte dei conti e riflessi sul procedimento amministrativo alla luce delle proposte normative de iure condendo, in <www.federalismi.it>; T. Tessaro, *L'assetto costituzionale dei controlli della Corte dei conti: una lettura critica della proposta di riforma*, in <www.giustamm.it>, 2026; Id. *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, in <www.dirittoeconti.it>, 2025, 2; Id., *Un intervento per scongiurare la paura della firma? Sì, ma soprattutto quella dei politici (e a beneficio delle assicurazioni)*, in <www.lexitalia.it>; Id. *Il nuovo controllo preventivo di legittimità sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione nel d.d.l. A.S. 1457*, *ibidem*; Id. *Presunzioni e automatismi nella riforma dei controlli della Corte dei conti: quando l'integrità dell'uso delle risorse pubbliche si diluisce nelle regole formali*, in <www.sistemapa.it>, 2026; Id., *Rischio di amministrazione e nuovo assetto dei controlli nel disegno di legge di riforma della Corte dei conti*, in *Istit. del federalismo*, 2024, 3; A. Ubaldi, G. Amisano, *Corte dei conti: novità su controlli, responsabilità erariale e delega al Governo*, in <www.altalex.it> 2026; S. Usai, *I controlli preventivi della Corte dei conti sull'attività contrattuale e l'attività consulenziale dopo la legge n. 1/2026*, in *Comuni d'Italia*, 2026, 1-2.

(1) Tra le altre, Corte conti, Sez. I centr. app., 5 giugno 2025, n. 81; Sez. II centr. app., 11 ottobre 2023, n. 274.

Ai sensi dell'art. 18, c. 1, lett. b), c.g.c. e in conformità alla consolidata giurisprudenza in materia di indebito ottenimento di T.e.e. la competenza territoriale della sezione giurisdizionale contabile si radica valutando il profilo del luogo di gestione ed il luogo di verificazione del danno. (2)

La mancata citazione in giudizio di soggetti asseritamente concorrenti nella fattispecie illecita non può integrare la lesione del principio del contraddittorio e del diritto di difesa dell'appellante né, tantomeno, la nullità dell'atto di citazione.

In tema di decorrenza della prescrizione, l'occultamento è da ritenersi in re ipsa *nelle ipotesi di danno scaturente da vicende di rilievo (anche) penale, specie se connotate da modalità truffaldine e ingannatrici di perpetrazione dell'illecito.* (3)

Il giudizio di responsabilità amministrativa, a differenza di quello penale governato dalla necessità della prova "oltre ogni ragionevole dubbio" (art. 533 c.p.p.) e in conformità alla natura essenzialmente risarcitoria della già menzionata responsabilità amministrativa, soggiace alla regola della preponderanza dell'evidenza o "del più probabile che non" per cui il giudice contabile può ben formare il proprio convincimento circa la responsabilità del convenuto sulla base degli elementi disponibili, in relazione al caso concreto e al fatto che gli stessi possono ritenersi attendibili in presenza di elementi che ne consentono la loro verifica e conferma. (4)

54 – Sezione II centrale d'appello; sentenza 23 marzo 2026; Pres. Loreto, Est. Rizzi; P.M. Vecchio; P.A. e altri c. Proc. gen. e altri.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Sardegna, 28 agosto 2024, n. 141.

Processo contabile – Citazione – Notifica – Vizi – Legittimazione a farli valere – Convenuti diversi dal destinatario della notifica contestata – Legittimazione – Sussistenza – Ragioni.
C.g.c., art. 67, cc. 5, 6.
Processo contabile – Citazione – Notifica – Duplice notifica dell'invito a dedurre – Termini – Sforamento – Termini ancorati al secondo invito – Tardività della citazione – Inammissibilità – Fattispecie peculiare.
C.g.c., artt. 67, c. 5, 68.

Anche gli appellanti non attinti da una notificazione contestata, ma potenzialmente pregiudicati dalle conseguenze irradiantisi dalla stessa, sono legittimati a sollevare doglianze su un aspetto dell'adempimento partecipativo che ha specificamente riguardato un coinvitato: quella notificazione, infatti, finendo per condizionare, per espressa previsione normativa (art. 67, cc. 5 e 6, c.g.c.), l'ammissibilità dell'atto di citazione, innesca l'interesse a dolersene in capo a tutti i soggetti nei confronti dei quali è stato emesso contestualmente l'invito a dedurre: dunque è ben consentita la contestazione di una notificazione a opera di una parte diversa da quella che è stata destinataria dell'atto la cui notificazione si assume viziata, in quanto, attraverso l'articolazione di doglianze sul procedimento notificatorio di un atto destinato a un altro convenuto, i promotori della contestazione mirano a tutelare ragioni proprie. (1)

L'inammissibilità contenuta nell'art. 67, c. 5, c.g.c. è l'indicatore inequivoco della volontà legislativa di circoscrivere in modo rigoroso la tempistica dell'iniziativa della procura regionale, mediante la fissazione di una soglia temporale invalicabile per la notifica della citazione (ordinariamente, salva l'ipotesi della proroga ex *art. 68 c.g.c.): pertanto qualora la procura attrice, dubitando del buon esito della notifica di un primo invito a dedurre e inoltrandone un secondo (senza chiedere proroga dei termini), abbia temporizzato l'avvio del giudizio con citazione sulla seconda notifica al convenuto dell'invito a dedurre, pur avendo avuto contezza che la notificazione sospettata di avere profili problematici aveva comunque raggiunto lo scopo, il requirente ha finito per depositare l'atto di citazione oltre la soglia temporale prevista a pena di inammissibilità.*

55 – Sezione II centrale d'appello; sentenza 23 marzo 2026; Pres. Acanfora, Est. Ruggiero; P.M. D'Angelo; Proc. gen. c. S.R.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Campania, 29 luglio 2024, n. 422.

Giurisdizione e competenza – Finanziamenti pubblici – Contributo *ex* art. 25 d.l. n. 34/2020 – Indebita percezione – Giurisdizione contabile – Sussistenza – Ragioni – Finalità pubblicistiche del contributo – Rapporto di servizio.
D.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazione dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, art. 25.

Sussiste la giurisdizione contabile sul danno erariale da indebita percezione del contributo a fondo perduto previsto dall'art. 25 d.l. n. 34/2020 (c.d. "decreto rilancio"), convertito dalla l. n. 77/2020, volto a sostenere i soggetti colpiti dall'emergenza epidemiologica "Covid-19", esercenti attività d'impresa e di lavoro autonomo e di reddito agrario, configurandosi

(2) Così, tra le altre, Corte conti, Sez. I centr. app., n. 81/2025, cit.

(3) Corte conti, Sez. II centr. app., 14 febbraio 2025, n. 31 e 10 settembre 2025, n. 194; 16 luglio 2024, n. 185; 22 marzo 2023, n. 63; 11 gennaio 2022, n. 1 e 2 febbraio 2022, n. 14.

(4) In termini, tra le altre, Corte conti, Sez. II centr. app., 7 luglio 2021, n. 231, con la giurisprudenza ivi richiamata; id., 14 febbraio 2025, n. 31.

(1) *In terminis,* Corte conti, Sez. II centr. app., n. 7/2026.

un rapporto di servizio con il percettore, essendo preminente il fine pubblicistico del perseguimento di un interesse generale, il quale, travalicando la posizione del singolo beneficiario della misura, si identifica nella salvaguardia dell'intero tessuto socio-economico nazionale e degli stessi livelli occupazionali, registrati in epoca antecedente all'emergenza epidemiologica. (1)

59 – Sezione II centrale d'appello; sentenza 26 marzo 2026; Pres. Loreto, Est. Chesta; P.M. Beccia; *Omissis* s.p.a. c. Proc. gen. e altro.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Calabria, 22 agosto 2024, n. 168.

Giudizi di conto e per resa del conto – Resa del conto – Istituto di credito – Preposto al servizio di cassa e di incasso delle tasse universitarie per conto di un Ateneo – Tesoriere e non mero cassiere – Obbligo di resa del conto – Sussiste.
D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 209; d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97, regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla l. 20 marzo 1975, n. 70, art. 1.

In base al d.p.r. n. 97/2003 e all'art. 209 del t.u. degli enti locali (Tuel) che fotografa l'essenza di un'attività svolta in regime convenzionale a beneficio di operatori pubblici che, perciò, può essere esportata anche in ambiti affini, la tesoreria è la gestione finanziaria globale dell'ente, mentre la cassa è un presidio operativo circoscritto a operazioni minute e basiche: ne consegue che l'affidamento in convenzione ad un Istituto di credito del servizio di cassa e di incasso delle tasse universitarie per conto di un Ateneo e di ognuna delle sue strutture comporta un più complesso servizio di tesoreria e dunque l'assolvimento dell'obbligo di resa del conto, da parte dell'istituto bancario. (1)

63 – Sezione II centrale d'appello; sentenza 1 aprile 2026; Pres. Est. Loreto; P.M. D'Alesio; Proc. reg. Lombardia c. S.M.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 24 giugno 2024, n. 124.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno erariale – Vantaggi *ex* art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 – Computo – Mansioni svolte senza laurea prescritta – Esclusione dei vantaggi – Ragioni.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*bis*.
Responsabilità amministrativa e contabile – Danno erariale – Vantaggi *ex* art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 – Computo – Mansioni minimali non specialistiche – Possesso di titolo ma con voto inferiore – Computo dei vantaggi – Sussistenza – Ragioni.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1-*bis*.
Responsabilità amministrativa e contabile – Danno erariale – Vantaggi *ex* art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 – Differenze e prevalenza rispetto all'art. 2126 c.c. – Mansioni minimali – *Sine titulo* – Nullità forte – Inconfigurabilità – Conseguenze – Computo dei vantaggi – Sussistenza – Ragioni – Possesso del titolo con mero voto più basso – Assenza totale del danno.
C.c., art. 2126; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1-*bis*.

Lo svolgimento di attività lavorativa in assenza di laurea non arreca all'amministrazione alcuna utilità, in quanto la prestazione resa da un soggetto privo di laurea non può ritenersi frutto di capacità derivante dalla preparazione professionale conseguita con un regolare percorso di studio, fatte salve le mansioni aventi carattere di genericità e fungibilità per le quali non sono richieste conoscenze specialistiche o le mansioni di carattere esecutivo.

Le prestazioni lavorative svolte da un dipendente pubblico assunto illegittimamente su presentazione di falso titolo di studio (nella specie con mero voto più alto di quello realmente conseguito), comportano l'applicazione della compensatio lucri cum damno *di cui all'art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 limitatamente alla quota di retribuzioni percepite riconducibili a mansioni generiche e non professionalmente caratterizzate dal possesso di uno specifico elevato titolo di studio e/o di specializzazione (nella specie trattasi di operatore scolastico/bidello): pertanto, a fronte dello svolgimento, sia pure di fatto, di mansioni meramente esecutive e non richiedenti professionalità altamente specifiche da parte di un dipendente pubblico assunto illegittimamente su presentazione di falso titolo di studio non è configurabile in capo all'amministrazione un danno per non aver ottenuto la "miglior prestazione possibile cui avrebbe avuto diritto" poiché si introdurrebbe la figura di un danno meramente ipotetico, astratto e non provato, in palese deviazione dal regime della responsabilità amministrativo contabile.*

*In virtù della specialità dell'ordinamento contabile rispetto a quelle del codice civile, la norma che impone di tenere conto dei vantaggi "comunque conseguiti" dalla pubblica amministrazione (art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994) prevale sulla disposizione di cui all'art. 2126 c.c. (il quale, tra l'altro, impedisce la tutela del lavoratore soltanto in caso di illiceità "in senso forte" ossia per contrasto con norme generali e fondamentali e con i principi basilari dell'ordinamento se comune ad ambo le parti, evenienza non riscontrabile nella specie), sicché lo svolgimento, sia pure di fatto, di mansioni meramente esecutive e non richiedenti pro-*

(1) Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, 5 aprile 2024, n. 29; Sez. giur. Liguria, 19 novembre 2024, n. 97; Sez. giur. Toscana, 21 novembre 2024, n. 107.

(1) Cfr. Corte conti, Sez. II centr. app., 3 febbraio 2026, n. 26.

fessionalità altamente specifiche e, in particolare, lo svolgimento di mansioni minimali di collaboratore amministrativo/bidello consistenti nella mera accoglienza e vigilanza generica degli alunni e pulizia dei locali, non integra un'ipotesi di nullità per illiceità "in senso forte" della causa o dell'oggetto del contratto ed è quindi idonea a produrre un'utilità per l'amministrazione, capace anche di elidere in radice il pregiudizio erariale ove il dipendente avesse il titolo richiesto ma con voto più basso. (1)

* * *

Sezione III centrale d'appello

48 – Sezione III centrale d'appello; sentenza 16 marzo 2026; Pres. Maiello, Est. Corrado; P.M. Corsetti; *Omissis* c. Proc. reg. e altro.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Lazio, 8 settembre 2022, n 597.

Notificazione e comunicazione di atti – Processo contabile – Notifiche al convenuto – Criteri graduali *ex* art. 88, c. 5, c.g.c. – Osservanza – Violazione – Sanatoria di matrice penale – Esclusione – Ragioni.
C.g.c., artt. 42, 88, c. 5.
Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Danni indiretti – Dopo la l. n. 1/2026 – Decorrenza della prescrizione dal pagamento da parte della pubblica amministrazione.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Nesso causale – Condotte omissive – Individuazione della condotta dovuta – Necessità – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Nesso causale – Condotte omissive – Incidenza sul danno – Giudizio controfattuale – Necessità.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1.

L'art. 88, c. 5, c.g.c. stabilisce un ordine nella notificazione degli atti al convenuto, di tal ché la notifica nel domicilio eletto è prioritaria e anche necessaria, in quanto la norma prescrive la possibilità di notifica nella residenza anagrafica solo in assenza dell'elezione di domicilio, né può farsi ricorso, in tema di sanatoria della nullità, a quanto ritenuto dalla giurisprudenza in tema di notifiche nell'ambito penale considerato che il codice di giustizia contabile per le notifiche rinvia alle previsioni del codice di procedura civile e alle leggi sulla notificazione degli atti giudiziari in materia civile e contabile (art. 42 c.g.c.).

Anche alla luce dell'intervenuta l. n. 1/2026 che ha modificato l'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994, ai fini della decorrenza della prescrizione il fatto dannoso per l'amministrazione, in caso di danno indiretto rileva il materiale depauperamento patrimoniale che subisce quando sono emessi i titoli di pagamento verso il soggetto terzo da risarcire e prima del pagamento in favore del terzo non c'è un depauperamento dell'erario e quindi non c'è nessun danno per l'amministrazione.

In tema di danni erariali da condotta omissiva, la mancata effettuazione di una certa condotta rileva, quale condizione determinativa del processo causale dell'evento dannoso, solo quando si tratti di un comportamento imposto da una norma o da una prescrizione specifica con valore cogente, ovvero in relazione al configurarsi nella posizione del soggetto cui si addebita l'omissione di una funzione di garanzia, siccome implicante l'esistenza a suo carico di particolari obblighi di prevenzione dell'avvenimento poi verificatosi e, quindi, di un generico dovere di intervento in ragione dell'esigenza di impedire quell'evento determinato (fattispecie relativa a condotta di mobbing/straining *su una dipendente e asserite omissioni del Sindaco nell'intervenire).*

Una volta individuati gli obblighi violati dalla condotta omissiva del soggetto, occorre proiettare, attraverso un giudizio di prognosi postuma inerente al cosiddetto enunciato controfattuale, il comportamento non tenuto dall'interessato sul versante del nesso causale, al fine di verificare se, laddove il contegno richiesto fosse stato adottato, l'evento di danno sarebbe

(1) L'importante e ragionevole sentenza d'appello avalla, finalmente, il ragionevole indirizzo forgiato da alcuni anni dalla Sezione giurisdizionale Lombardia, tesa a valorizzare la prevalenza della regola dei vantaggi (art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994), di più ampia formulazione e *lex specialis*, rispetto al più restrittivo art. 2126 c.c. (tra l'altro operante solo in caso di nullità "forte", ovvero di illiceità comune ad ambo le parti, qui inconfigurabile), qualora le mansioni di fatto svolte da dipendente *sine titulo*, o con titolo dal voto più basso rispetto a quello prodotto, siano non altamente specialistiche e qualificate, come nel caso degli operatori scolastici/bidelli. La sentenza appare, oltre che ancorata a solidi argomenti normativi e giurisprudenziali, profondamente giusta in quanto ancorata alla vita reale. La tesi era stata ampiamente propugnata dalla Sezione giurisdizionale Lombardia: v. Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 4 febbraio 2026, n. 31; 1 dicembre 2025, n. 187; 27 ottobre 2025, n. 157; 19 settembre 2025, n. 138, 24 febbraio 2025, n. 32; 4 dicembre 2024, n. 187; 29 ottobre 2024, n. 175; 5 agosto 2024, n. 144; 27 maggio 2024, n. 97; e, recepite da Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, 27 novembre 2024, n. 40; Sez. giur. Piemonte, 20 dicembre 2024, n. 320; 14 novembre 2024, n. 122; 14 ottobre 2024, n. 112; Sez. giur. Puglia, 2 settembre 2024, n. 169. Tale indirizzo ha avuto autorevole avallo in dottrina: v. I Piccinini, S. Mancini, *Retribuibilità delle mansioni di fatto svolte a favore della P.A. e danno erariale: un condivisibile ripensamento (nota a Corte dei conti, Sez. Giur. Lombardia, 27 maggio, n. 97, 4 dicembre 2024, n. 187 e 11 febbraio 2025, n. 27)*, in *Lav. prev. oggi*, 2025, 5-6. Per una più ampia lettura della regola dei vantaggi *ex* art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994, *lex specialis* rispetto al più restrittivo art. 2126 c.c., V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, V ed., Milano, Giuffrè, 2022, 379 ss.

stato ragionevolmente evitato, applicando la regola del più probabile che non. (1)

50 – Sezione III centrale d'appello; sentenza 26 marzo 2026; Pres. Maiello, Est. Martorana; P.M. Iadecola; D.G. c. Proc. gen. e altro.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Umbria, 7 settembre 2022, n. 60.

Responsabilità amministrativa e contabile – L. n. 1/2026 – Sopravvenienza – Incidenza su giudizi in corso – Sentenza non ancora depositata – Riapertura camera consiglio – Necessità.
L. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – L. n. 1/2026 – Sopravvenienza – Incidenza su giudizi in corso – Condotte dolose – Non toccate da novella.
L. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 1.
Processo contabile – Motivazione della sentenza – Ragione più liquida – Nozione.
Cost., artt. 24, 111.
Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Svolgimento di attività extralavorative – Incompatibilità assolute *ex* art. 60 ss. d.p.r. n. 3/1957 – Espletamento – Applicabilità dell'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001 – Esclusione – Ragioni.
D.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, art. 60; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53, c. 7.
Processo contabile – Prova – Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Svolgimento attività extralavorative – Incompatibilità assolute *ex* art. 60 ss. d.p.r. n. 3/1957 – Espletamento – Danno erariale da mancata entrata – Prova da parte della Procura contabile – Necessità.
C.g.c., art. 95; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53, c. 7.

Trovando la sopravvenuta l. n. 1/2026 applicazione nei giudizi in corso per i quali ancora non sia stata depositata la relativa sentenza, va riaperta la camera di consiglio per i giudizi incamerati ma per i quali non sia stata ancora depositata la decisione.

Non incide la novella introdotta dalla l. n. 1/2026, entrata in vigore il 22 gennaio 2026, qualora la fattispecie sub iudice *riguardi un'imputazione di responsabilità a titolo di dolo.*

L'applicazione del criterio della "ragione più liquida", secondo cui deve procedersi all'esame del motivo suscettibile di assicurare la definizione del giudizio, anche in presenza di questioni che, secondo l'ordinaria sequenza logico-giuridica, avrebbero prioritario esame: tale principio, desumibile dagli artt. 24 e 111 Cost., è volto ad assicurare l'effettività e la celerità alla tutela giurisdizionale, alla stregua del principio di economia processuale. (1)

In ottemperanza alla pronuncia n. 1/2025/Qm resa dalle Sezioni riunite, l'art. 60 del d.p.r. n. 3/1957 prevede quale causa di incompatibilità con l'impiego pubblico l'accettazione di cariche sociali in seno a società costitute a fini di lucro, tuttavia, le conseguenze contemplate al c. 7 dell'art. 53 d.lgs. n. 165/2001 non trovano applicazione in tale ipotesi in quanto la disciplina dettata dall'art. 63 d.p.r. n. 3 per la violazione dei divieti di cui al precedente art. 60 delinea una serie di conseguenze tipiche alle quali è estranea la valenza delle violazioni in termini di responsabilità amministrativa. (2)

In ottemperanza alla pronuncia n. 1/2025/Qm resa dalle Sezioni riunite, stante l'inapplicabilità dell'art. 53, c. 7, ai casi di attività extralavorative assolutamente vietate, quali l'attività di impresa, il diverso danno da "mancata entrata" per attività assolutamente incompatibile, pur contestabile, va allegato e provato nel suo preciso ammontare dalla procura.

69 – Sezione III centrale d'appello; sentenza 20 aprile 2026; Pres. Maiello, Est. Martorana; P.M. Rotolo; Proc. reg. Lazio c. *Omissis s.p.a*. e altri.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Lazio, 15 ottobre 2021, n. 753.

Giurisdizione e competenza – Giudizio di conto – Operatori telefonici preposti alla raccolta di fondi per le popolazioni colpite dal sisma – Natura di agenti contabili – Esclusione – Giurisdizione contabile per giudizio di conto – Esclusione.
C.g.c., art. 137.
Giurisdizione e competenza – Giurisdizione contabile – Operatori telefonici preposti alla raccolta di fondi per le popolazioni colpite dal sisma – Rapporto di servizio o natura di agenti contabili – Esclusione – Giurisdizione contabile – Esclusione.
C.g.c., art. 137.

L'attività di riscossione posta in essere dagli operatori di telefonia in attuazione del Protocollo di inte-

(1) *Ex multis* Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, 21 aprile 2022, n. 72; Sez. giur. Lazio, 9 agosto 2010, n. 1605; Sez. giur. Lombardia, 11 gennaio 2012, n. 24; Sez. giur. Piemonte, 29 settembre 2011, n. 130 e 1 ottobre 2009, n. 200; Sez. giur. Sardegna, 14 maggio 2025, n. 83.

(1) Cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. III centr. app. 8 maggio 2025, n. 66 e ivi Cass., Sez. lavoro, 9 febbraio 2025, n. 3269.

(2) La questione non è affatto pacifica e la recente ordinanza, Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 7, in questo fascicolo, 191, ha nuovamente rimesso l'interpretazione dell'art. 53, c. 7, t.u. n. 165/2001 alle Sezioni riunite.

sa del 2014 tra gli operatori telefonici e il Dipartimento della protezione civile non può qualificarsi come attività propria di un contabile pubblico, sebbene come una modalità di raccolta di somme donate liberamente per finalità di solidarietà sociale (nella specie, in favore delle popolazioni del centro Italia colpite dal sisma dell'agosto 2016, attivata dal Dipartimento della Protezione civile con ordinanza del 25 agosto 2016), attraverso uno strumento di pagamento messo a disposizione dalle società nell'ambito del rapporto privatistico che le lega ai clienti e tali somme dunque acquistano natura pubblicistica solo nel momento in cui vengono riversate alla Protezione civile sul conto della Tesoreria; ne consegue la declaratoria di insussistenza della giurisdizione della Corte dei conti per un giudizio di conto.

Nell'ambito della raccolta di somme donate liberamente per finalità di solidarietà sociale in favore delle popolazioni del centro Italia colpite dal sisma dell'agosto 2016, attivata dal Dipartimento della Protezione civile con ordinanza del 25 agosto 2016, gli operatori telefonici, soggetti di diritto privato privi di partecipazioni pubbliche, non sono stati investiti di alcuna funzione di natura pubblica, né nei confronti dell'amministrazione, né nei confronti dell'utenza nel mettere a disposizione uno strumento alternativo di pagamento, idoneo a facilitare la raccolta di liberalità da parte di soggetti privati: ne consegue che non sono legati alla pubblica amministrazione da rapporto di servizio né sono agenti contabili e la giurisdizione della Corte dei conti non si fonda sulla semplice disponibilità materiale di somme destinate a fini pubblici, bensì sull'esercizio di una gestione qualificata, caratterizzata da poteri di amministrazione, di disposizione e di imputazione contabile delle risorse nell'ambito dell'organizzazione pubblica.

75 – Sezione III centrale d'appello; sentenza 27 aprile 2026; Pres. Maio, Est. Mignemi; P.M. D'Angelo; M.R. c. Proc. gen. e altri.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Toscana, 15 luglio 2022, n. 188.

Giurisdizione e competenza – Mutamenti legislativi sostanziali o processuali – *Perpetuatio giurisditionis* – Ambito operativo – Distinzione.
C.p.c., art. 5.

Giurisdizione e competenza – Imposta di soggiorno – Omesso versamento al comune – Giurisdizione – Art. 4, c. 1-*ter*, d.lgs. n. 23/2011 – Art. 5-*quinquies* d.l. n. 146/2021 – Riparto con giudice tributario – Determinazione – Fattispecie.
C.g.c., art. 13; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, art. 4, c. 1-*ter*; d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili, art. 5-*quinquies*.

Giurisdizione e competenza – Imposta di soggiorno – Omesso versamento al Comune – Giurisdizione – Art. 4, c. 1-*ter*, d.lgs. n. 23/2011 – Giurisdizione tributaria.
C.c., art. 1218; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, art. 4, c. 1-*ter*.

Il principio della perpetuatio iurisdictionis*, di cui è espressione l'art. 5 c.p.c., rende comunque irrilevanti, ai fini della giurisdizione, i mutamenti legislativi, sostanziali o processuali, e dello stato di fatto successivi alla proposizione della domanda, perseguendo l'obiettivo di conservare la giurisdizione del giudice correttamente adito in base alla legge ed ai presupposti esistenti all'epoca della valida instaurazione del rapporto processuale; tale principio, in base ad esigenze di economia processuale, trova applicazione proprio e soltanto nei casi di sopravvenuta carenza della giurisdizione del giudice adito, e non anche quando il mutamento dello stato di fatto e di diritto (quest'ultimo semmai intervenuto in forza di legge espressamente dichiarata retroattiva) comporti l'attribuzione della giurisdizione al giudice che ne era privo, dovendosi in questo caso confermare la giurisdizione di esso.* (1)

*In materia di giurisdizione sull'omesso versamento dell'imposta di soggiorno da parte di albergatori, le Sezioni unite della Cassazione, con l'ord. n. 22141/2025, hanno proceduto a verificare l'incidenza sulla giurisdizione del c. 1-*ter*, art. 4, d.lgs. n. 23/2011 (in vigore dal 19 maggio 2020) e dell'art. 5-*quinquies *d.l. n. 146/2021 (in vigore dal 21 dicembre 2021), affermando che va considerata sussistente la giurisdizione della Corte dei conti, se, al momento della proposizione della domanda, non era ancora vigente l'art. 4, c. 1-*ter*, d.lgs. n. 23/2011 o anche se era vigente solo quest'ultima norma, in riferimento a fatti accaduti prima dell'entrata in vigore della stessa (fattispecie in cui al momento della proposizione della domanda, quindi, era entrato in vigore solo il c. 1-*ter *dell'art. 4, d.lgs. n. 23/2011 (19 maggio 2020), ma non anche l'art. 5-*quinquies *d.l. n. 146/2021 (21 dicembre 2021).* (2)

*Dopo l'entrata in vigore dell'art. 4, c. 1-*ter*, d.lgs. n. 23/2011, l'obbligo dei gestori delle strutture ricettive di versare l'imposta di soggiorno ha assunto natura esclusivamente tributaria e ciò ha determinato il venir meno della loro qualifica come agenti contabili e del conseguente obbligo della resa del conto: per-*

(1) Cfr. Cass., S.U., ord. 9 agosto 2025, n. 22963 e 27 ottobre 2025, n. 28462; ord. 16 aprile 2009, n. 8999; 16 gennaio 2007, n. 1611; 20 settembre 2006, n. 20315; ord. 28 novembre 2005, n. 25031; 13 settembre 2005, n. 18126, 29 luglio 2005, n. 15916 e 7 marzo 2005, n. 4820; 16 giugno 2003, n. 9554 e 5 maggio 2003, n. 6774.

(2) Nella specifica fattispecie, in applicazione del principio della "*perpetuatio iurisdictionis*", sancito dall'art. 13 c.g.c., in base al quale "*la giurisdizione si determina con riguardo alla legge e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, e non hanno rilevanza rispetto ad essa i successivi mutamenti della legge o dello stato medesimo*", è stata ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei conti.

tanto nei rapporti tra l'erario e il contribuente, le somme dovute da quest'ultimo a titolo d'imposta costituiscono l'oggetto dell'obbligazione tributaria, non un «danno», che a detta obbligazione si aggiunga, ai sensi dell'art. 1218 c.c. (3)

* * *

Sezione d'appello Regione Sicilia

8 – Sezione d'appello Sicilia; sentenza 3 marzo 2026; Pres. Lo Presti, Est. Smiroldo; P.M. Licastro; S.M. e altro c. Proc. reg. Sicilia e altri.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 27 maggio 2025, n. 155.

Responsabilità amministrativa e contabile – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Portata temporale.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, artt. 1, c. 1, lett. a, e 6.
Responsabilità amministrativa e contabile – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Portata in appello – Rimessione al giudice di primo grado – Esclusione – Ragioni.
C.g.c., artt. 190, 193-195, 199; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1 artt. 1, c. 1, lett. a, e 6.
Legge, decreto e regolamento – Norme transitorie – Differenza con norme intertemporali – Loro portata applicativa – Differenze.
Cost., art. 73.
Legge, decreto e regolamento – Norme transitorie – Differenza con norme intertemporali – Rapporto tra le stesse.
Cost., art. 73.
Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Prescrizione – Decorrenza – Dopo la l. n. 1/2026 – Termini – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 1.
Processo contabile – Prove atipiche – Intercettazioni penali – Utilizzabilità in sede contabile – Sussiste.
C.g.c., art. 95; c.p.p., art. 270.
Procedimento amministrativo – Soccorso istruttorio – Rapporti con la l. n. 241/1990 – Fattispecie.
L. 7 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, art. 2.

Con l'art. 1, c. 1, lett. a) della l. n. 1/2026, entrata in vigore il 22 gennaio 2026 il legislatore ha introdotto una serie di disposizioni (sulla nozione di colpa grave, sull'estensione della scusante degli atti ammessi a controllo preventivo, sulla incidenza del concorso dell'amministrazione nella produzione del danno ai fini della sua liquidazione, sull'introduzione della nuova disciplina del c.d. potere riduttivo, sull'esordio della prescrizione, sull'obbligatorietà dell'assicurazione a copertura dei danni erariali e del connesso litisconsorzio necessario dell'assicuratore nel processo contabile di responsabilità) che hanno novellato l'art. 1 della l. n. 20/1994 s.m.i., incidendo significativamente sulla struttura della responsabilità amministrativa e l'art. 6 della l. n. 1/2026 detta disposizioni di diritto transitorio.

L'applicazione delle regole introdotte con l'art. 1, c. 1, lett. a) della l. n. 1/2026 incontra non soltanto i limiti conformativi dell'effetto devolutivo dell'appello (art. 190, c.g.c.) e delle preclusioni assertive e deduttive previsti dagli artt. 193-195 c.g.c., ma anche i limiti fissati dalla disciplina delle ipotesi di rinvio al primo giudice posta dall'art. 199, c.g.c. che non prevede l'ipotesi dello ius superveniens *tra quelle di rinvio al primo giudice e, pertanto non può essere accolta l'istanza di regressione del giudizio al primo grado, formulata dalla difesa in quanto ipotesi non prevista dall'art. 199 c.g.c.*

Le disposizioni di diritto transitorio, che costituiscono norme particolari poste in chiusura di specifiche riforme legislative, sono dettate espressamente dal legislatore per individuare i casi in cui la nuova norma opera retroattivamente, oppure la vecchia norma opera ultrattivamente, al fine di dirimere le antinomie che si verificano nel passaggio dalla legge precedente alla legge successiva e, attesa la loro finalità, sono destinate ad avere una vigenza necessariamente limitata nel tempo; sono, invece, disposizioni di diritto intertemporale le norme o i principi generali volti a comporre le antinomie temporali tra le leggi e a determinare in concreto la norma applicabile nel conflitto tra legge precedente e legge sopravvenuta, destinate ad operare permanentemente, salvo deroghe ad opera di leggi successive.

Tra le norme di diritto intertemporale e quelle di diritto transitorio esiste un rapporto di specialità a favore delle seconde: la norma di diritto intertemporale rappresenta la disciplina generale, cui l'interprete farà ricorso in assenza di una norma di diritto transitorio.

In tema di decorrenza della prescrizione, anche nel caso in cui l'art. 1 della l. n. 20/1994 novellato, che pur si limita a escludere la rilevanza della 'conoscenza' del danno ai fini dell'esordio del termine prescrizionale, si interpretasse nel senso di eliminare qualsiasi rilievo anche alla 'conoscibilità' secondo l'ordinaria diligenza del danno da parte del danneggiato (amministrazione o PR), nel caso in esame il termine d'esordio della prescrizione è individuato in ragione del momento dell'effettivo depauperamento dell'ente, coincidente con la data di accredito al beneficiario dei contributi illecitamente erogati, rimanendo irrilevante il momento della conoscenza, o di conoscibilità, del danno (fattispecie in materia di eroga-

(3) Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 51.

zione di contributi agricoli Agea attuativi del Psr Sicilia 2014/2020).

La generale e consolidata ammissibilità di 'prove atipiche' come le intercettazioni telefoniche intervenute in sede penale nel processo contabile – anche in ragione del principio di circolarità della prova – è ormai generalmente riconosciuta anche qualora dichiarate inutilizzabili ex *art. 270 c.p.p.* (1)

La disciplina del soccorso istruttorio deve trovare coordinamento con quella della ragionevole durata dei tempi procedimentali (art. 2, l. n. 241/1990 e s.m.i.), che impone nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità o infondatezza della domanda, la conclusione del procedimento con un provvedimento espresso redatto in forma semplificata, nonché con i principi d'autoresponsabilità degli istanti e soprattutto di par condicio *dei concorrenti.* (2)

9 – Sezione d'appello Sicilia; sentenza 11 marzo 2026; Pres. Lo Presti, Est. Cernigliaro; V.C. c. Inps e altri.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 2 ottobre 2024, n. 214.

Pensioni civili e militari – Pensioni militari – Servizi pregressi – Riscatto – Tempestività dell'istanza.
L. 15 febbraio 1958, n. 46, nuove norme sulle pensioni ordinarie a carico dello Stato, art. 6, c. 7; d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165, attuazione delle deleghe conferite dall'art. 2, c. 23, l. 8 agosto 1995, n. 335, e dall'art. 1, cc. 97, lett. g), e 99, l. 23 dicembre 1996, n. 662, in materia di armonizzazione al regime previdenziale generale dei trattamenti pensionistici del personale militare, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, nonché del personale non contrattualizzato del pubblico impiego, artt. 5, 7.

In tema di riscatto pensionistico di servizi pregressi da parte di militari, mentre sull'interpretazione degli artt. 5 e 7 d.lgs. n. 165/1997, è intervenuta la recente pronuncia delle Sez. riun. n. 8/2025/Qm, sulla sussistenza di una tempestiva istanza di riscatto, condizione necessaria per l'attribuzione del beneficio, a fronte di diniego in via amministrativa, il provvedimento di rigetto dell'Inps deve essere impugnato tempestivamente nel termine previsto dall'art. 6, c. 7, l. n. 46/1958. (1)

11 – Sezione d'appello Sicilia; sentenza 19 marzo 2026; Pres. Lo Presti, Est. Albo; Inps c. T.M.
Conferma Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 9 giugno 2025, n. 168.

(1) Sul punto *ex plurimis*, Corte conti, Sez. app. Sicilia, 8 aprile 2026, n. 17, 12 maggio 2025, n. 37, 18 marzo 2025, n. 22; Sez. I centr. app., 24 giugno 2024, n. 150 e Sez. II centr., 1 agosto 2025, 181, 23 maggio 2025, 119.

(2) Cons. Stato, Sez. VII, 13 giugno 2025, n. 5165.

(1) Cfr. Corte conti, Sez. II centr. app., 28 dicembre 2023, n. 393; Sez. I centr. app., 19 luglio 2021, n. 280.

Pensioni civili e militari – Dipendenza da causa di servizio – Futura pensione privilegiata – Domanda formulata in servizio – Proponibilità – Sussiste.
D.p.r. 29 ottobre 2001, n. 461, regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie, art. 12.

È ben proponibile, in costanza di rapporto di servizio, l'istanza finalizzata al riconoscimento della dipendenza da causa di servizio in funzione del futuro riconoscimento della pensione privilegiata, il cui diniego è impugnabile dinanzi al giudice delle pensioni, giacché preclude l'accesso a tale specifico trattamento pensionistico, cui l'accertamento stesso è funzionale ex *art. 12 del d.p.r. n. 461/2001: tale anticipazione dell'accertamento finalizzato al futuro trattamento pensionistico privilegiato, nonché dell'annessa tutela in caso di diniego, rinviene la propria* ratio *nell'esigenza di impedire che il decorso del tempo possa rendere più difficoltosi gli accertamenti peritali propedeutici al riconoscimento del beneficio pensionistico anelato.* (1)

14 – Sezione d'appello Sicilia; sentenza 27 marzo 2026; Pres. Lo Presti, Est. Smiroldo; P.M. Licastro; Proc. reg. Sicilia c. *Omissis*.
Riforma Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 27 agosto 2025, n. 262.

Responsabilità amministrativa e contabile – Condotta – Insindacabilità del merito – Limiti – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Danno da disservizio – Genesi e nozione.
Cost., art. 97; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Danno da disservizio – Tipologie sintomatiche.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Danno da disservizio – Criteri quantificatori.
C.c., art. 1226; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1.

L'insindacabilità nel merito, sancita dall'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994, non priva la Corte dei conti della possibilità di accertare la conformità alla legge dell'attività amministrativa, verificandola anche sotto l'aspetto funzionale, ovvero in merito alla congruità

(1) *Ex plurimis*, Corte conti, Sez. riun, 17 agosto 2023 12/Qm; Sez. III centr. app., 19 novembre 2020, n. 203, 11 novembre 2019, n. 219, 28 maggio 2018, n. 182; Sez. II centr. app., 26 gennaio 2021, n. 11; Sez. I centr. app., 8 aprile 2015, n. 171; Sez. app. Sicilia, 25 luglio 2023, n. 42, 26 settembre 2022, n. 168; 4 marzo 2022, n. 36, 29 aprile 2021, n. 199.

dei singoli atti compiuti rispetto ai fini imposti, in via generale od in modo specifico, dal legislatore: le scelte discrezionali della pubblica amministrazione sono dunque sindacabili se tese ad accertare che l'attività svolta non soltanto sia conforme a legge, ma che si sia ispirata a criteri di proporzionalità, economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa (fattispecie relativa a dolosa assegnazione di segretari scolastici, c.d. Dsga, da istituti scolastici periferici ove lavoravano, rimasti sguarniti, ad uffici amministrativi trapanesi percependo maggiori compensi e provocando disservizi alla pubblica amministrazione di provenienza). (1)

Sulla scorta del principio costituzionale di buon andamento (art. 97 Cost.) il "danno da disservizio" alla pubblica amministrazione si accredita come figura di sintesi di una serie di condotte colpevolmente disfunzionali che incidono sulla qualità del servizio, oltre che sulla sua materiale esecuzione.

Diverse sono le figure sintomatiche del danno da disservizio forgiate dalla giurisprudenza: a) danno da mancata resa del servizio; b) danno da disservizio in senso stretto, che si verifica quando il servizio non è conforme alle sue qualità essenziali; c) danno conseguente all'"esercizio illecito di pubbliche funzioni", il cui danno è definito anche come "danno da servizio apparente" o da "disservizio in senso ampio", caratterizzato dall'interruzione del rapporto di immedesimazione organica e dallo «sviamento delle funzioni istituzionali a fini egoistici contrapposti a quelli perseguiti dall'ordinamento» che interrompe il sinallagma funzionale con riferimento all'intera prestazione resa che, per tale motivo, risulta "desostanziata"; d) danno da maggiori risorse spese per conseguire minori risultati nell'espletamento della funzione, come nel caso del pagamento di una retribuzione di valore superiore rispetto a quello delle prestazioni realmente rese; e) danno per costi sostenuti per il ripristino della regolarità del servizio o della funzione; e) danno da maggiori costi per effetto del mancato conseguimento dei livelli attesi di efficacia, efficienza ed economicità e quindi per riduzione d'efficienza; f) danno per ulteriori costi sostenuti per il recupero della legalità, per esempio legati allo svolgimento di verifiche e controlli straordinari volti all'accertamento dell'illecito erariale. (2)

Con riferimento alla prova ed alla quantificazione del danno da disservizio, ai sensi dell'art. 1226 c.c., può farsi riferimento: a) al valore delle risorse strumentali ed umane impiegate dall'ufficio in quell'attività poi vanificata dal comportamento dell'agente; b) agli oneri connessi alla riorganizzazione, alle consulenze legali esterne ed al servizio di auditing *impegnato nelle attività straordinarie di indagine interna e di ispezione collegate ai fatti dannosi; c) alla retribuzione lorda percepita dall'agente che ha causato il disservizio, ma sempre che sia dimostrata la inutilità, dispersione e la distrazione della risorsa finanziaria in ragione della condotta illecita dell'agente.* (3)

17 – Sezione d'appello Sicilia; sentenza 8 aprile 2026; Pres. Lo Presti, Est. Cernigliaro; P.M. Licastro; Proc. reg. Sicilia c. B.V.

Conferma Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 3 settembre 2024, n. 289.

Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Svolgimento di attività extralavorative – Incompatibilità – Attività agricola non professionale – Espletabilità – Attività professionale – Divieto.

D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53.

Responsabilità amministrativa e contabile – Dipendente pubblico – Svolgimento di attività extralavorative – Attività agricola non professionale – Espletabilità – Mancata richiesta di autorizzazione – Assenza di colpa grave – Sussistenza – Fattispecie.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 53.

Lo svolgimento dell'attività agricola in forma non professionale è compatibile con il generale principio di esclusività del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione e non è considerabile imprenditore agricolo a titolo professionale (art. 1 d.lgs. n. 99/2004) chi si limiti a gestire dei fondi di estensione poco significativa acquisiti iure successionis *(o comunque provenienti dal proprio ambito familiare) con collaborazione del proprio coniuge il quale, essendo pensionato, svolga personalmente le 330 ore di lavoro annuo necessarie per la conduzione dell'impresa.* (1)

(1) V. *ex plurimis*, Cass., S.U., ord. 10 novembre 2021, n. 33000.

(2) Sul danno da disservizio, v. Corte conti, Sez. III centr. app., 1 ottobre 2020, n. 159; Sez. II centr. app., 24 febbraio 2020, n. 43, 19 agosto 2019, n. 293, 12 gennaio 2017, n. 8, 8 marzo 2016, n. 247; Sez. I centr. app., 25 settembre 2012, n. 523, 3 dicembre 2008, n. 532. In dottrina V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, V ed., Milano, Giuffrè, 2022, con ampia giurisprudenza.

(3) Sui criteri quantificatori v. Corte conti, Sez. III centr. app., 12 ottobre 2020, n. 173; Sez. II centr. app., 2 luglio 2020, n. 165, 22 novembre 2019, n. 406, 23 agosto 2019, n. 296, 12 gennaio 2027, n. 8; Sez. giur. app. Sicilia, 31 gennaio 2020, n. 7.

(1) *Ex multis* sul tema, Cons. Stato, Sez. II, ord. 2120/2023, sent. n. 5854/2025. In dottrina V. Tenore, *Le attività extraistituzionali e le incompatibilità per il pubblico dipendente*, in *Lav. dir. Europa*, 2024, 1; Id., *Il Manuale del pubblico impiego privatizzato*, Roma, Epc editore, 2024, cap. VII, p. II; L. Busico, *Dipendenti pubblici. Incompatibilità e attività extraistituzionali*, Milano, Giuffrè, 2021; V. Tenore, M. Rossi, M.A. Tilia, *Le incompatibilità per i pubblici dipendenti, le consulenze e gli incarichi dirigenziali esterni*, Milano, Giuffrè, 2014, 121 ss.

Lo svolgimento dell'attività agricola in forma non professionale è compatibile con il generale principio di esclusività del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ma richiede autorizzazione datoriale: tuttavia difetta di colpa grave la dipendente che non abbia chiesto tale autorizzazione a fronte di quadro normativo in materia poco chiaro.

* * *

Sezioni giurisdizionali regionali

Abruzzo

94 – Sezione giurisdizionale Abruzzo; sentenza 5 marzo 2026; Pres. Tridico, Est. Grossi; P.M. Iacovelli; Proc. reg. c. G.F.

Responsabilità amministrativa e contabile – Agenzia delle entrate – Dipendente pubblico – Svolgimento di attività libero-professionale – Attività extraistituzionale non autorizzata e non autorizzabile – Incompatibilità assoluta – Responsabilità erariale per omesso riversamento dei compensi percepiti – Sussistenza – Dissenso motivato dall'interpretazione delle Sezioni riunite – Fattispecie.
C.g.c., art. 1; d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato; art. 60; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53, cc. 7 e 7-*bis*; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

*L'obbligo di riversamento contemplato dai cc. 7 e 7-*bis *dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001 si applica sia alle situazioni di incompatibilità relativa, sia a quelle di incompatibilità assoluta, risultando irragionevole che l'ordinamento imponga la disciplina particolarmente rigorosa del riversamento all'espletamento di incarichi non autorizzati in concreto, mentre limiti al solo (e differente) piano disciplinare le conseguenze dell'espletamento di incarichi non autorizzati né autorizzabili a causa dell'incompatibilità assoluta delle relative prestazioni (nella specie, il collegio, discostandosi motivatamente dal principio di diritto espresso dalle Sezioni riunite n. 1/2025/Qm, ha condannato un dipendente dell'Agenzia delle entrate per omesso versamento – nel conto dell'entrata del bilancio dell'amministrazione di appartenenza – dei compensi percepiti per lo svolgimento di attività libero-professionale assolutamente incompatibile.)*

95 – Sezione giurisdizionale Abruzzo; sentenza 5 marzo 2026; Pres. Tridico, Est. Madeo; P.M. Ciani; Proc. reg. c. *Omissis*.

Responsabilità amministrativa e contabile – Comune – Dirigente del Settore urbanistica – Dirigente del Servizio Avvocatura – Danno da omesso pagamento di fatture per la fornitura di energia elettrica – Colpa grave – Non sussiste – Nel caso di delega al responsabile del servizio – Assenza di indici di criticità.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

Il dirigente del Settore urbanistica di un comune, preposto al coordinamento e alla vigilanza delle attività svolte dai responsabili dei servizi, non risponde per colpa grave del danno conseguente all'omesso pagamento di fatture per la fornitura di energia elettrica, nel caso in cui i relativi compiti siano stati delegati al responsabile del servizio competente, a meno che, nel tempo, non siano emerse gravi anomalie, riguardo al funzionamento di quest'ultimo, che avrebbero dovuto destare l'attenzione del dirigente medesimo.

100 – Sezione giurisdizionale Abruzzo; sentenza 24 marzo 2026; Pres. Tridico, Est. Grossi; P.M. Di Marco; Proc. reg. c. *Omissis*.

Processo contabile – Atto di citazione – Emissione di un secondo atto di citazione – Termine per il deposito dell'atto di citazione – *Dies a quo* – Centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni – Natura perentoria – Pluralità di inviti a dedurre – Contenuto sovrapponibile – Elusione del termine – Configurabilità – Fattispecie.
C.g.c., artt. 1, 67, cc. 5 e 6, 86.

È e resta inammissibile il secondo atto di citazione, depositato oltre il termine di centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni a seguito della notificazione di una prima contestazione preliminare di responsabilità, dal momento che l'emissione di successivi inviti a dedurre, aventi un contenuto sostanzialmente sovrapponibile al primo, costituirebbe un inammissibile rimedio elusivo del termine perentorio previsto per l'emissione dell'atto di citazione (nella specie, è stata dichiara l'inammissibilità anche del secondo atto di citazione, emesso a seguito di notifica di un terzo invito a dedurre, nei confronti dello stesso presunto responsabile e privo di elementi di novità).

6 – Sezione giurisdizionale Abruzzo; decreto 26 marzo 2026; Pres. ed Est. Liberati; P.M. Di Marco; Proc. reg. c. E.A.D.

Processo contabile – Rito abbreviato – Decreto collegiale di ammissione – Riduzione dell'importo offerto dal convenuto – Reclamo del pubblico ministero – Mancata previsione nel processo contabile – Applicabilità dell'art. 740 c.p.c. – Principio generale – Ammissibilità.
C.p.c., art. 740; c.g.c., artt. 7, 130.

Sebbene il codice di giustizia contabile non contenga una espressa disciplina circa la reclamabilità dei decreti collegiali emessi sulla richiesta di rito abbreviato, deve farsi applicazione dell'art. 740 c.p.c., in quanto espressione di un principio generale valevole anche nel processo contabile, sicché va ritenuto ammissibile il reclamo del pubblico ministero avverso il decreto con cui il collegio abbia accolto la richiesta di definizione alternativa del giudizio con rito abbreviato, riducendone l'importo offerto dal convenuto ed assentito dalla procura con parere positivo.

101 – Sezione giurisdizionale Abruzzo; sentenza 26 marzo 2026; Giud. Grossi; E.B. e altri c. Presidenza del Consiglio dei ministri e altri.

Giurisdizione e competenza – Pensioni militari – Comparto sicurezza/difesa – Mancata istituzione della previdenza complementare – Azione di risarcimento del danno – Giurisdizione della Corte dei conti – Non sussiste – Giurisdizione del giudice amministrativo – Sussiste.
C.g.c., art. 1.

In tema di risarcimento del danno, derivante dalla mancata attivazione della previdenza complementare nel comparto difesa/sicurezza, non sussiste la giurisdizione della Corte dei conti ma quella del giudice amministrativo, quale giudice del rapporto di lavoro, stante la totale estraneità della previdenza complementare dal novero non solo delle prestazioni a carico della finanza pubblica ma anche dall'ambito stesso della previdenza e assistenza obbligatorie riconducibili al settore pubblico.

106 – Sezione giurisdizionale Abruzzo; sentenza 15 aprile 2026; Pres. Tridico, Est. Madeo; P.M. Coluzzi; Proc. reg. c. G.D.P.

Responsabilità amministrativa e contabile – Comune – Istruttore contabile economico – Danno erariale da pagamenti indebiti – Condotta dolosa – Illecito arricchimento – Potere riduttivo del giudice – Non si applica – Ravvedimento del convenuto – Irrilevanza.
C.g.c., art. 1; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, art. 83; r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, approvazione del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, art. 52; d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, art. 19; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*bis*; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

Il potere di riduzione da parte del giudice, richiamato anche dal c. 1-bis *dell'art. 1, l. n. 20/1994, non si applica nel caso di condotta dolosa con illecito arricchimento del convenuto, sebbene questi, ravvedendosi, abbia restituito buona parte delle somme sottratte.*

108 – Sezione giurisdizionale Abruzzo; sentenza 22 aprile 2026; Giud. Liberati; *Omissis* c. Inps.

Pensioni civili e militari – Pensioni liquidate in tutto o in parte con il sistema contributivo – Beneficio dei quattro scatti previsto dall'art. 27, c. 3, d.lgs. n. 334/2000 – Applicabilità.
L. 8 agosto 1995, n. 335, riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, art. 1; d.lgs. 5 ottobre 2000, n. 334, riordino dei ruoli del personale direttivo e dirigente della Polizia di Stato, a norma dell'art. 5, c. 1, l. 31 marzo 2000, n. 78, art. 27.

L'art. 27, c. 3, d.lgs. n. 334/2000 si interpreta nel senso che il beneficio dei quattro scatti del 2,5 per cento calcolati sullo stipendio goduto all'atto del pensionamento si applica anche alle pensioni liquidate in tutto o in parte con il sistema contributivo.

* * *

Basilicata

6 – Sezione giurisdizionale Basilicata; sentenza 13 aprile 2026; Pres. Cirillo, Est. Lotito; P.M. Coluzzi; Proc. reg. c. D.C.E. e altro.

Responsabilità amministrativa e contabile – Indebita percezione di finanziamenti a carico del Pnrr – Comune – Sindaco – Mancata realizzazione del programma di edilizia residenziale pubblica – Opera difforme da quella finanziata – Complessità del quadro normativo – Avallo degli organi amministrativi e tecnici – Dolo – Esclusione.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.l. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021, n. 101, misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti, art. 1.

Non sussiste il dolo del sindaco di un comune per l'indebita percezione di finanziamenti a carico dei

fondi complementari del Pnrr, in materia di edilizia residenziale pubblica, nel caso di mancata realizzazione del programma pubblico sovvenzionato, dovendosi tenere conto sia della complessità e ambiguità del quadro normativo di riferimento sia dell'avallo da parte di organi amministrativi e tecnici degli atti adottati dal sindaco.

9 – Sezione giurisdizionale Basilicata; sentenza 20 aprile 2026; Pres. ed Est. Cirillo; P.M. Coluzzi; Proc. reg. c. *Omissis*.

Processo contabile – Costituzione in giudizio del convenuto – Patrocinio di un avvocato – Necessità – Memoria difensiva depositata dal convenuto – Inammissibilità.
C.g.c., artt. 28, 67, 90.

Processo contabile – Incidenti nel processo – Incidente di falso – Scrittura privata non riconosciuta – Efficacia probatoria fidefaciente – Esclusione – Istanza di incidente di falso – Inammissibilità – Contestazione con ordinari mezzi di prova – Ammissibilità.
C.c., artt. 2699, 2702; c.p.c., art. 221; c.g.c., artt. 95, 105.

Processo contabile – Attività istruttoria del pubblico ministero – Obbligo di acquisizione di elementi probatori a favore del presunto responsabile – Valutazione discrezionale – Configurabilità – Omessa acquisizione – Eccezione di nullità – Inammissibilità.
C.g.c., artt. 44, 55, 65, 67, c. 7.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno indiretto – *Mobbing* – Condanna della pubblica amministrazione – Mancata richiesta di visite e consulenze mediche – Nesso causale – Interruzione – Non sussiste.
C.c., artt. 2043, 2087; d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, art. 13; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 17.

Responsabilità amministrativa e contabile – Danno indiretto – Condanna della pubblica amministrazione – *Mobbing* – Elemento soggettivo – Dolo specifico – Necessità – Esclusione – Dolo eventuale – Sufficienza.
C.c., artt. 2043, 2087; d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, art. 13; l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 17.

La memoria difensiva depositata in procura dal convenuto, senza patrocinio di un avvocato, non equivale ad atto di costituzione in giudizio nel processo per responsabilità amministrativa, con le conseguenti preclusioni processuali e decadenze.

È inammissibile l'istanza di fissazione di un termine per proporre querela di falso nell'ipotesi in cui il documento contestato sia una scrittura privata proveniente da un terzo, priva di efficacia probatoria fidefacente, non avendo valore né di atto pubblico né di scrittura privata riconosciuta, la cui autenticità può essere contestata senza particolari formalità e accertata con gli ordinari mezzi di prova.

È da ritenersi infondata l'eccezione di nullità per omessa acquisizione da parte del pubblico ministero di elementi probatori a favore del presunto responsabile chiesti in fase istruttoria, sia perché tale acquisizione è subordinata ad una valutazione discrezionale di ammissibilità e rilevanza sia perché la nullità non può pronunziarsi, se non nei casi previsti dalla legge.

In una fattispecie di responsabilità erariale per danno indiretto alla pubblica amministrazione, a seguito di sentenza di condanna per mobbing*, il nesso eziologico tra condotta ed evento dannoso non può considerarsi interrotto dalla mancata richiesta di visite del medico competente o dell'Inail o di consulenze psichiatriche, da parte del dipendente vittima delle condotte vessatorie.*

Ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa per danno erariale indiretto da condanna di una pubblica amministrazione per mobbing*, non è necessario che vi sia stato un preciso intento di ledere l'indennità psicofisica del dipendente e di esporre l'amministrazione all'obbligo di risarcire il danno* (*dolo specifico*)*, essendo, invece, sufficiente che il convenuto abbia avuto la piena consapevolezza delle condotte vessatorie subite dal dipendente, della volontà di questo di adire le vie giudiziarie nonché dell'obiettiva elevatissima probabilità di soccombenza dell'amministrazione nel contenzioso lavoristico* (*dolo eventuale*)*.*

* * *

Calabria

53 – Sezione giurisdizionale Calabria; sentenza 13 marzo 2026; Pres. Guzzi, Est. Tarantelli; P.M. Pedace; Proc. reg. c. S.G.

Giudizi di conto e per resa del conto – Giudizio di conto – Inrca-Istituto nazionale di ricovero e cura per anziani – Conto del consegnatario di beni di consumo – Requisiti – Mero inventario di magazzino – Improcedibilità – Sussistenza – Discarico dell'agente contabile – Esclusione – Obbligo di ricompilazione e deposito del conto giudiziale – Sussistenza – Giudizio per resa del conto – Azionabilità.
C.g.c., artt. 137-141; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, art. 1.

È improcedibile il conto giudiziale reso dal consegnatario di beni di consumo di un Inrca, laddove il conto, sotto il profilo sostanziale, non sia rappresentativo della gestione da esaminare, essendo, in realtà, assimilabile ad un mero inventario di magazzino, privo di indicazione delle giacenze iniziali, degli acquisti, dei beni consegnati e delle giacenze finali, con va-

lorizzazione dei beni al costo medio ponderato e non al costo di acquisto; tuttavia, la dichiarazione di improcedibilità non consente di dichiarare il discarico dell'agente contabile che resta, infatti, responsabile della resa del conto per la gestione in esame, sicché la procura erariale può attivare nei sui confronti il relativo giudizio qualora non provveda a ricompilare e depositare il conto giudiziale dichiarato improcedibile.

70 – Sezione giurisdizionale Calabria; sentenza 18 marzo 2026; Pres. Guzzi, Est. Tarantelli; P.M. Pedace; Proc. reg. c. U.F.

Giudizi di conto e per resa del conto – Giudizio di conto – Agente contabile comunale – Agente della riscossione dei diritti sul rilascio delle carte di identità elettroniche – Rappresentazione delle sole operazioni in contante – Omessa indicazione delle operazioni dematerializzate – Incompletezza del conto – Configurabilità – Resa del conto per l'intera gestione – Necessità – Improcedibilità – Sussiste.
C.g.c., artt. 137-140; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, art. 1; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 93.

Devono dichiararsi improcedibili i conti giudiziali dell'agente del comune incaricato della riscossione dei diritti sul rilascio delle carte di identità elettroniche che non diano conto del completo esame di tutte le attività compiute nell'esercizio finanziario di riferimento, limitandosi a descrivere la gestione solo con riferimento alle operazioni effettuate in contanti e non anche a quelle dematerializzate, in quanto l'agente contabile è tenuto alla resa del conto giudiziale per l'intera gestione.

71 – Sezione giurisdizionale Calabria; sentenza 18 marzo 2026; Pres. Guzzi, Est. D'Alia; P.M. Pallone; Proc. reg. c. A.I.

Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Dipendenti pubblici – Attività extraistituzionale non autorizzata – Prescrizione dell'azione erariale – *Dies a quo* – Violazione degli obblighi di comunicazione – Occultamento doloso del danno – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Configurabilità.
C.c., art. 2935; c.g.c., art. 66; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2; l. 23 dicembre 1994, n. 724, misure di razionalizzazione della finanza pubblica, art. 22; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 55-*quinquies*; d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1, c. 1.

In tema di danno da attività extra istituzionale retribuita non autorizzata, la violazione degli obblighi di comunicazione all'amministrazione di appartenenza integra la fattispecie dell'occultamento doloso del danno, posto che l'attività svolta non è stata preventivamente sottoposta all'esame e all'autorizzazione della amministrazione; ne consegue che il dies a quo *della prescrizione decorre dalla data del disvelamento del danno e che l'azione erariale risulta tempestiva anche rispetto alla nuova formulazione dell'art. 1, c. 2, l. n. 20/1994, introdotta dall'art. 1, c. 1, lett. a), n. 6), l. n. 1/2026, poiché l'occultamento doloso è stato realizzato dal convenuto violando gli obblighi di comunicazione.*

72 – Sezione giurisdizionale Calabria; sentenza 18 marzo 2026; Pres. Guzzi, Est. Filomena; P.M. Nassis; Ministero dell'interno c. F.M. e altro.

Giudizi a istanza di parte – Istanza di interpretazione del titolo giudiziale – Oggetto – Obiettiva incertezza interpretativa della sentenza di condanna – Proposizione dell'appello – Procedibilità del giudizio di interpretazione – Sussiste.
C.g.c., artt. 190, 211.
Giudizi ad istanza di parte – Giudizio di interpretazione del titolo giudiziale – Sentenza di condanna per danno all'immagine – Decorrenza della rivalutazione "dal momento del verificarsi del danno" – Data di passaggio in giudicato della sentenza penale – Non sussiste – Data del c.d. *clamor fori* da diffusione delle notizie a mezzo stampa – Sussistenza – Fattispecie.
C.c., artt. 1223, 1224; c.g.c., artt. 51, c. 7, 211; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1-*sexies*.

Il giudizio ex *art. 211 c.g.c. di interpretazione del titolo giudiziale è strutturalmente e funzionalmente connesso al procedimento esecutivo, al fine di chiarire i contenuti precettivi della sentenza, in caso di obiettiva incertezza interpretativa, pertanto, la sopravvenuta impugnazione della sentenza non preclude la procedibilità del giudizio di interpretazione già pendente.*

In caso di sentenza di condanna per danno all'immagine, la decorrenza della rivalutazione Istat secondo la locuzione "*dal momento del verificarsi del danno*" *deve intendersi riferita al momento del c.d.* clamor fori*, derivante dalla diffusione della notizia a mezzo stampa dell'esecuzione delle misure cautelari penali, e non già alla data di passaggio in giudicato della sentenza penale di condanna, che costituisce presupposto di esperibilità dell'azione e non il momento del verificarsi del danno stesso.*

91 – Sezione giurisdizionale Calabria; sentenza 31 marzo 2026; Pres. Guzzi, Est. Tarantelli; P.M. Pallone; Proc. reg. c. M.L.

Giudizi di conto e per resa del conto – Giudizio di conto – Asp – Agente contabile della riscossione dei ticket sanitari – Sovrapposizione dell'attività gestionale di due agenti contabili – Confusione operativa nella fase di versamento – Non intellegibilità dell'imputazione delle singole condotte – Improcedibilità del conto – Sussiste.
C.g.c., artt. 137-140; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, art. 1.

Deve essere dichiarato improcedibile il conto giudiziale dell'agente della riscossione dei ticket sanitari di una Asp, laddove emerga che l'intera gestione sia frutto di una completa sovrapposizione dell'attività gestionale di due agenti contabili, i quali, tramite confusione operativa – in particolare nella fase di versamento – hanno di fatto reso non intellegibile l'imputazione delle singole condotte.

* * *

Campania

105 – Sezione giurisdizionale Campania; sentenza 24 aprile 2026; Pres. Oricchio, Est. Cassaneti; P.M. Gigliano; Proc. reg. c. F.M.N.V. e altri.

Processo contabile – Giudizio di responsabilità amministrativa – Sindacato del giudice sulle scelte discrezionali – Possibilità – Limiti.
Cost., art. 97; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, art. 15, cc. 7, e 7-*bis*; d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, razionalizzazione della organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'art. 2 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche., artt. 5, c. 2, 19, c. 1, 28, 63, cc. 1 e 4.
Responsabilità amministrativa e contabile – Azienda ospedaliera – Direttore generale – Direttore sanitario – Direttore amministrativo – Responsabilità da provvedimento amministrativo illegittimo – Affidamento incarico di direzione di struttura sanitaria complessa – Difetto di motivazione – Nomina arbitraria – Comportamento cosciente e volontario – Dolo – Sussistenza – Fattispecie.
Cost., art. 97; c.c., artt. 1175 e 1375; l. 14 gennaio 1998, n. 20, art. 1.

Il principio di insindacabilità del merito amministrativo non preclude al giudice contabile il potere di scrutinare la liceità della condotta, limitatamente alla verifica della conformità dell'azione amministrativa ai criteri di razionale proporzionalità tra i costi sostenuti e i benefici conseguiti: infatti, come il giudice amministrativo può censurare le valutazioni discrezionali che si traducano in violazioni di legge, analogamente il giudice contabile, nell'ambito del giudizio di responsabilità amministrativa, è legittimato a verificare eventuali vizi nelle scelte discrezionali che abbiano determinato un danno erariale.

La scelta arbitraria di contravvenire al chiaro dettato normativo – che impone di motivare analiticamente l'opzione verso un candidato diverso da quello che ha ottenuto il punteggio più elevato – rileva l'intenzione dei convenuti di selezionare il candidato a loro più gradito, sicché appare corretta l'imputazione a titolo di dolo, a fronte di un comportamento cosciente e volontario con accettazione del rischio dell'instaurazione di un contenzioso che avrebbe visto inevitabilmente la soccombenza dell'amministrazione (nella specie, il collegio ha condannato i convenuti – Direttore generale, Direttore sanitario e Direttore amministrativo di un'azienda ospedaliera – per l'affidamento di un incarico di direzione di struttura sanitaria complessa ad un candidato, ricompreso nella terna indicata dalla Commissione tecnica, ma non avente il punteggio più alto).

* * *

Emilia-Romagna

37 – Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna; sentenza 2 marzo 2026; Giud. Patumi; *Omissis* c Inps e altro.

Pensioni civili e militari – Pensioni civili – Rinuncia al riscatto del corso di studi universitari – Diritto potestativo – Inconfigurabilità – Causa del riscatto – Incremento dell'anzianità contributiva – Sussistenza – Accrescimento del montante contributivo – Mero effetto indiretto ed eventuale – Lesione dell'affidamento del lavoratore – Non sussiste.
D.p.r. 29 dicembre 1973, n. 1092, approvazione del t.u. delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato, art. 13; l. 8 agosto 1995, n. 335, riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, art. 1, c. 13; l. 6 dicembre 2011, n. 201, disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, art. 24, c. 2; l. 23 dicembre 2014, n. 190, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015), art. 1, c. 707.

Va esclusa la sussistenza di un diritto potestativo di rinuncia al periodo oggetto di riscatto del corso di studi universitari, al fine di ottenere il passaggio da un sistema di computo del trattamento pensionistico ad un altro maggiormente favorevole, in base ad una valutazione ex post effettuata al momento del pensionamento, poiché tale possibilità si porrebbe in contrasto con il principio solidaristico e di certezza del dirit-

to che presidia il sistema previdenziale; peraltro, va ribadito come la causa del riscatto degli anni di laurea vada rinvenuta nell'incremento dell'anzianità contributiva e non già nell'accrescimento del montante contributivo, che invero costituisce solo un effetto indiretto ed eventuale di tale operazione, sicché non emergono profili lesivi dell'affidamento del lavoratore in un trattamento pensionistico migliore.

44 – Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna; sentenza 17 marzo 2026; Pres. Perin, Est. Catalano; P.M. Chiarenza; Proc. reg. c. R.C.

Giurisdizione e competenza – Giurisdizione contabile – Avis-Associazione volontari italiani del sangue – Associazione privata che svolge attività di interesse pubblico – Prevalente finanziamento pubblico – Sussistenza – Direttore provinciale *pro tempore* – Utilizzo indebito della carta di credito dell'Associazione – Utilizzo dell'auto di servizio a scopi personali – Giurisdizione contabile – Configurabilità.
Cost., art. 103, c. 2.; c.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Avis-Associazione volontari italiani del sangue – Associazione privata che svolge attività di interesse pubblico – Direttore provinciale *pro tempore* – Danno erariale per indebito utilizzo di denaro e beni dell'Avis provinciale – Quantificazione del danno erariale – Criteri – Limitazione alla quota di finanziamenti pubblici – Ripartizione *pro-quota* tra gli enti pubblici erogatori.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1.

Sussiste la giurisdizione contabile nei confronti del Direttore provinciale pro tempore *dell'Avis che abbia indebitamente utilizzato la carta di credito dell'associazione per spese non inerenti l'attività associativa e l'auto di servizio a fini personali non consentiti, in quanto l'Avis svolge prevalentemente attività di interesse pubblico finanziata per il 98 per cento da contributi del Servizio sanitario, mediante convenzioni con l'Ausl territorialmente competente, per 1,5 per cento da privati e per il resto dai fondi provenienti dal 5 per mille erogati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.*

Il danno erariale da uso indebito di somme e beni di proprietà dell'Avis provinciale da parte del Direttore pro tempore *va quantificato tenendo conto esclusivamente della fonte di finanziamento pubblica dell'Avis provinciale e l'importo così determinato va ripartito tra gli enti pubblici erogatori in base alla quota dei contributi rispettivamente conferiti.*

* * *

Friuli-Venezia Giulia

9 – Sezione giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia; sentenza 13 marzo 2026; Giud. Prestianni; A.G. e altri c. Inps.

Processo pensionistico – Mancata comparizione delle parti per due udienze consecutive – Estinzione del processo.
C.p.c., art. 181; c.g.c., artt. 7, 111.

La mancata comparizione di tutte le parti del giudizio alla prima udienza e a quella nuova per questo fissata dal giudice comporta l'estinzione del processo.

2 – Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia Giulia; ordinanza 23 aprile 2026; Pres. Pesel, Est. Gargiulo; P.M. Daino; Proc. reg. c. P.R.

Responsabilità amministrativa e contabile – Attività extraistituzionale non autorizzata – Personale militare – Assistente di stadio (c.d. *steward*) – Lavoro subordinato alle dipendenze di società calcistiche – Qualificazione – Incompatibilità assoluta con il rapporto di pubblico impiego – Non autorizzabilità – Sussiste.
C.g.c., art. 1; d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, t.u. delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, art. 60; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, art. 53; d.l. 8 febbraio 2007, n. 8, convertito con modificazioni dalla l. 4 aprile 2007, n. 41, misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive, art. 2-*ter*; d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, codice dell'ordinamento militare, artt. 894-896; d.m. 13 agosto 2019, modifica del decreto 8 agosto 2007 recante organizzazione e servizio degli *steward* negli impianti sportivi, artt. 2, 3, 5.

*Il c.d. servizio di "*stewarding*" presso impianti sportivi in occasione di eventi calcistici va, nella sostanza, qualificato come lavoro subordinato alle dipendenze di società calcistiche – stante la soggezione dei lavoratori al potere organizzativo delle stesse – con la conseguenza che, in quanto attività assolutamente incompatibile con il rapporto di pubblico impiego, il militare non può, in ogni caso, essere autorizzato a svolgerlo quale attività extraistituzionale.*

* * *

Lazio

166 – Sezione giurisdizionale Lazio; sentenza 28 aprile 2026; Pres. Ciaramella, Est. Guida; P.M. Brizi; Proc. reg. c. T.F.

Responsabilità amministrativa e contabile – Responsabilità per danno da lesione del nesso sinallagmatico – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Colpa grave – Nozione specifica per attività provvedimentale – Configurabilità – Dolo – Formulazione penalistica – Dolo eventuale – Applicabilità – Prova indiziaria – Sufficienza – Fattispecie.
R.d. 16 marzo 1942, n. 262, approvazione del testo del codice civile, art. 11; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

La novella legislativa operata dalla l. n. 1/2026 ha introdotto una nuova specificazione della nozione di colpa grave, che non appare connotata da esaustività, apparendo la stessa rivolta a definirne l'operatività in relazione all'attività provvedimentale, come emerge dal dato testuale della disposizione, per quanto concerne il dolo, invece, la formulazione penalistica dello stesso apportata dalla citata novella, non è da intendersi riferita al solo dolo diretto, ma anche al c.d. dolo eventuale, che si differenzia dalla antitetica figura della colpa cosciente, per la presenza di un atteggiamento psichico di adesione all'evento, per il caso che esso si verifichi come conseguenza, non direttamente voluta, della propria condotta; pertanto, ai fini del relativo accertamento, andranno valorizzati tutti quegli elementi indiziari dai quali inferire la sicura accettazione degli effetti collaterali della propria condotta (nella specie, il collegio ha condannato il direttore della direzione regionale politiche ambientali e ciclo dei rifiuti al risarcimento del danno erariale per le condotte illecite di asservimento della funzione pubblica agli interessi di un imprenditore, sostanziatesi in plurimi *atti contrari ai doveri d'ufficio).*

* * *

Liguria

34 – Sezione giurisdizionale Liguria; sentenza 22 aprile 2026; Pres. Floreani, Est. Grasso; P.M. Ronci; Proc. reg. c. P.W.

Processo contabile – Rito abbreviato – Istanza priva dell'indicazione della somma offerta in pagamento – Irrilevanza – Accertamento delle condizioni di ammissibilità da parte del collegio – Configurabilità – Mancanza del parere del pubblico ministero – Irrilevanza – Fattispecie.
C.g.c., art. 130; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Danno da disservizio – Nozione – Impedimento del corretto e celere espletamento del servizio – Configurabilità.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1.

La funzione dell'organo giudicante nell'esaminare la richiesta di rito abbreviato è espressione di prerogative di carattere prettamente giurisdizionale che consentono al collegio, seppur nell'ambito di una cognizione sommaria e limitata alla prospettazione delle parti, di accertare la sussistenza delle condizioni formali di ammissibilità dell'istanza anche quanto il convenuto non abbia indicato puntualmente la somma offerta in pagamento e il pubblico ministero non abbia depositato il proprio parere non ritenendo correttamente formulata la relativa istanza (nella specie, l'istanza presentata dal convenuto è stata dichiarata inammissibile trattandosi di un caso di doloso arricchimento del danneggiante).

Il c.d. danno da disservizio consiste nell'effetto dannoso causato all'organizzazione e allo svolgimento dell'attività amministrativa dal comportamento illecito tenuto dal convenuto che, impedendo illecitamente il corretto e celere espletamento del servizio, abbia impedito il conseguimento dell'attesa legalità dell'azione pubblica e abbia causato inefficacia o inefficienza di tale azione.

* * *

Lombardia

43 – Sezione giurisdizionale Lombardia; sentenza 4 marzo 2026; Pres. Tenore, Est. Vinciguerra; P.M. Tomasi; Proc. reg. c. *Omissis*.

Responsabilità amministrativa e contabile – Responsabilità dell'esercente la professione sanitaria – Azienda socio-sanitaria territoriale – Direttore U.o.c. Affari generali e legali – Legge "Gelli-Bianco" – Prevalenza del c.d. "scudo erariale" nel caso di condotte attive gravemente colpose – Disposizione più favorevole – Configurabilità – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1; l. 8 marzo 2017, n. 24, disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie, artt. 9, c. 5, 13; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 21, c. 2.

La formulazione letterale del c. 2, dell'art. 21 d.l. n. 76/2020 (c.d. "scudo erariale") non consente di limitarne l'ambito di applicazione a determinate materie o settori, ma riguarda tutti i soggetti sottoposti al-

la giurisdizione della Corte dei conti; conseguentemente, nel periodo di sua vigenza, l'esimente introdotta dallo "scudo erariale" si innesta anche sulla disciplina della responsabilità dell'esercente la professione sanitaria prevista dalla legge Gelli-Bianco, prevalendo su di essa in caso di condotte attive gravemente colpose, in quanto disposizione più favorevole ai soggetti astrattamente destinatari di azioni di responsabilità (nella specie, l'azione di responsabilità proposta nei confronti del direttore U.o.c. Affari generali e legali di una Asst, per omesso invio della comunicazione prevista dall'art. 13 l. n. 24/2017 al sanitario responsabile, è stata ritenuta inidonea a causare un pregiudizio patrimoniale all'azienda a fronte di un errore medico causato da condotta attiva gravemente colposa e, come tale, non perseguibile con azione di responsabilità amministrativa; inoltre, non è stato ritenuto dimostrato il nesso causale tra la condotta omissiva contestata ed un ipotetico danno da preclusione dell'azione di rivalsa in sede civile).

64 – Sezione giurisdizionale Lombardia; sentenza 13 aprile 2026; Pres. ed Est. Tenore; P.M. Papa; Proc. reg. c. *Omissis*.

Responsabilità amministrativa e contabile – Responsabilità dell'esercente la professione sanitaria – Azienda ospedaliera – Medico di guardia – Colpa grave – Legge "Foti" – Tipizzazione – Condotte materiali e meri comportamenti – Inapplicabilità – Interpretazione costituzionalmente orientata – Colpa generica – Applicazione.
Cost., artt. 3, 24; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

L'esito sfavorevole neonatale, causato da un parto cesareo tardivamente effettuato nonostante le caratteristiche altamente e persistentemente patologiche del tracciato cardiotocografico, va imputato alla condotta gravemente colposa del medico guardia, da determinarsi – alla stregua di un'interpretazione costituzionalmente orientata – secondo i noti criteri giurisprudenziali e logici costantemente applicati anteriormente alla novella recata l. n. 1/2026; infatti, la tipizzazione della colpa grave, introdotta dalla citata disposizione e da questa effettuata con riferimenti a condotte provvedimentali e procedimentali, mal si attaglia a condotte materiali quali quelle sanitarie, da valutare, invece, a pena di incostituzionalità, secondo criteri più elastici e duttili di diligenza, prudenza, perizia, negligenza nel caso concreto ed alla stregua di parametri scientifici (linee guida, protocolli, parametri fissati dalla comunità scientifica e dalla letteratura ecc.).

68 – Sezione giurisdizionale Lombardia; sentenza 20 aprile 2026; Pres. ed Est. Tenore; P.M. Piccirillo; Proc. reg. c. R.M.M.

Responsabilità amministrativa e contabile – Aams – Concessionario di ricevitoria del lotto – Agente della riscossione – Omesso versamento dei proventi del lotto – Ludopatia – Esimente soggettiva – Inconfigurabilità – Condotte da valutare nel caso concreto – Possibilità.
R.d. 23 maggio 1924, n. 827, regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, art. 178, lett. d); d.p.r. 7 agosto 1990, n. 303, regolamento di applicazione ed esecuzione delle leggi 2 agosto 1982, n. 528 e 19 aprile 1990, n. 85, sull'ordinamento del gioco del lotto, art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*octies*; l. 23 dicembre 1994, n. 724, misure di razionalizzazione della finanza pubblica, art. 33, c. 2; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

Il ricevitore del lotto, quale agente contabile della riscossione, è responsabile dell'omesso versamento delle somme introitate nell'espletamento della gestione della ricevitoria, al netto delle vincite e dell'aggio spettante, non potendo l'eccepita ludopatia patologica costituire valida esimente soggettiva; tuttavia, ai fini dell'accertamento dell'elemento psicologico che avvince la condotta illecita nel caso concreto, possono essere considerate sia l'intrapreso percorso di recupero con idonee cure che la successiva restituzione parziale degli importi non riversati.

69 – Sezione giurisdizionale Lombardia; sentenza 20 aprile 2026; Pres. Canu, Est. Pezzilli; P.M. Lupacchino; Proc. reg. c. D.A.

Responsabilità amministrativa e contabile – Contributi pubblici regionali – Comune – Responsabile Area Tecnica-Rup/Progettista – Condotta commessa nella vigenza dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 – Inquadramento della normativa emergenziale quale norma speciale – Sopravvenienza della "Legge Foti" con efficacia retroattiva – Condotte attive o omissive – Prevalenza del c.d. "scudo erariale" – Sussistenza – Diritto intertemporale in materia non penale – Applicabilità – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*octies*; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 21, c. 2; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 6.

L'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 (c.d. "scudo erariale") ha introdotto uno speciale assetto – derogatorio e temporaneo – della responsabilità amministrativa, riducendo il disvalore delle condotte attive dannose (sì da promuovere "il fare") e al contempo disincentivando l'inerzia ingiustificata, qualificata come "burocrazia difensiva, affinché questa non fosse di ostacolo all'operato della pubblica amministrazione nel far fronte alle esigenze eccezionali connesse al periodo pandemico e post-pandemico caratterizzato dall'attuazione del Pnrr; ne consegue che le implicazioni dello ius superveniens *retroattivo, di cui all'art. 6 l. n. 1/2026, sulla previgente normativa speciale recata dallo "scudo erariale", vadano risolte secondo le regole generali di diritto intertemporale in materia non penale, applicando il principio "*legi speciali per generalem non derogatur*"(nella specie, a fronte dell'accertata condotta omissiva gravemente colposa del Rup/progettista, il conseguente danno da inutilità delle spese sostenute dal comune è stato imputato integralmente al convenuto, senza applicazione del tetto, di cui all'art. 1, c. 1-*octies, *l. n. 20/1994).*

70 – Sezione giurisdizionale Lombardia; sentenza 21 aprile 2026; Pres. ed Est. Canu; P.M. Tomasi; Proc. reg. c. F.S.

Responsabilità amministrativa e contabile – Responsabilità dell'esercente la professione sanitaria – Azienda socio-sanitaria territoriale – Medico pediatra – Legge "Gelli-Bianco" – Inquadramento e natura speciale della l. n. 24/2017 – Sopravvenienza della "Legge Foti" con efficacia retroattiva – "Tetto risarcitorio" più favorevole – Irrilevanza – Principio della disposizione più favorevole – Inapplicabilità.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*octies*; l. 8 marzo 2017, n. 24, disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie, artt. 9, c. 5, 13; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

*La legge n. 24/2017 (legge "Gelli-Bianco") ha introdotto un sottosistema – unitario e coerente – della responsabilità amministrativa c.d. "indiretta" degli esercenti la professione sanitaria, caratterizzato da indubbia specialità, sia sotto il profilo procedimentale che sostanziale, circostanza che fa ritenere la predetta normativa applicabile nel suo complesso anche dopo l'entrata in vigore della l. n. 1/2026, in osservanza del noto principio giuridico "*legi speciali per generalem non derogatur*"; al riguardo, infatti, non può condividersi l'obiezione secondo cui – con riferimento al tetto risarcitorio indicato dalla l. n. 1/2026 ("legge Foti") – in relazione alla medesima fattispecie incriminatoria, la sanzione più lieve prevista dalla norma sopravvenuta deve prevalere su quella più sfavorevole prevista dalla norma vigente nel momento della condotta illecita, sia perché la natura prevalentemente risarcitoria della responsabilità amministrativa non consente l'applicabilità di principi elaborati nell'ambito della normativa sanzionatoria, sia perché il "tetto" risarcitorio è solo uno degli elementi che costituiscono lo speciale regime introdotto con la legge "Gelli-Bianco" che, stante la sua natura unitaria, non può essere applicata atomisticamente.*

* * *

Marche

85 – Sezione giurisdizionale Marche; sentenza 1 aprile 2026; Pres. Del Rosario, Est. Petrigni; P.M. Pretara; Proc. reg. c. P.G.

Responsabilità amministrativa e contabile – Inps – Dipendente pubblico – Accesso abusivo alle banche dati informatiche – Responsabilità amministrativa – Danno da lesione del nesso sinallagmatico – Danno da disservizio – Onere probatorio – Differenze – Fattispecie.
Cost., art. 97; c.c., artt. 1375, 1176; c.g.c., artt. 101 e 102; d.p.r. 16 aprile 2013, n. 62, regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, artt. 3, 4, 11 e 14.

Il danno da disservizio, conseguente alla condotta illecita del dipendente pubblico che durante l'orario di lavoro abbia abusivamente acceduto alle banche dati dell'Inps per acquisire informazioni riguardanti soggetti terzi, necessita di allegazioni concrete e riscontri probatori specifici circa la sussistenza di un disservizio all'amministrazione, derivante dalla rivelazione di dati e notizie riservati; in mancanza, infatti la contestazione del danno da disservizio si risolverebbe in una mera duplicazione del danno da violazione del nesso sinallagmatico, ravvisabile quando le energie lavorative del dipendente vengano distratte, anche solo in parte, dallo svolgimento dei compiti istituzionali, che giustificano la l'erogazione della retribuzione (nella specie, non è stato ritenuto provato il danno da disservizio all'amministrazione, ma solo il danno da distrazione di energie lavorative dai compiti istituzionali, da parte dell'impiegato infedele che nell'orario di lavoro aveva effettuato accessi massivi ed illeciti a banche dati dell'Inps, relativi ad utenti prevalentemente residenti al di fuori della propria competenza, al fine di fornire informazioni riservate a suoi conoscenti).

* * *

Molise

1 – Sezione giurisdizionale Molise; decreto 20 marzo 2026; Pres. Stanco, Est. Iocca; P.M. Iacovelli; Proc. reg. c. A.D.I. e altro.

Processo contabile – Rito abbreviato – Entità della somma proposta – Misura massima addebitabile – Applicabilità del "tetto" risarcitorio introdotto dalla l. n. 1/2026 – Accordo tra convenuto e pubblico ministero per somma superiore al 30 per cento della pretesa risarcitoria – Rideterminazione da parte del giudice – Fattispecie.
C.g.c., art. 130; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*octies*; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

*L'accordo tra il convenuto e il pubblico ministero per la definizione alternativa del giudizio con rito abbreviato non può prevedere il pagamento di una somma superiore al 30 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione, essendo questa – per effetto dell'art. 1, c. 1-*octies *della l. n. 20/1994, inserito dalla l. n. 1/2026 – la misura massima addebitabile al convenuto medesimo nel giudizio celebrato con rito ordinario (nella specie, a fronte dell'accordo delle parti sul pagamento di una somma pari al 50 per cento della domanda, il collegio, nel valutare la congruità dell'importo proposto, ha rideterminato, nell'esercizio del potere riduttivo, la somma dovuta nella misura del 30 per cento della domanda stessa).*

* * *

Piemonte

48 – Sezione giurisdizionale Piemonte; sentenza 17 aprile 2026; Pres. Pieroni, Est. Mezzapesa; P.M. Martini; Proc. reg. c. *Omissis* s.a.s. e altri.

Responsabilità amministrativa e contabile – Contributi pubblici – Omessa rendicontazione – Condotta antigiuridica – Configurabilità – Elemento soggettivo – Inadempimento volontario dell'obbligo di rendicontazione – Dolo – Sussistenza – Consapevolezza del danno erariale – Irrilevanza – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 4.

Il percettore di contributi pubblici, erogati a valere su risorse provenienti dalla fiscalità generale, è tenuto ad adottare non solo un comportamento prudente e corretto al momento della richiesta del finanziamento, trattandosi di risorse pubbliche a finalità predeterminate e vincolate, ma anche una condotta rispettosa delle modalità di fruizione e di rendicontazione, necessarie a dimostrare l'attinenza delle spese dichiarate ed effettivamente sostenute con le finalità pubblicistiche perseguite e per le quali il finanziamento è stato erogato; l'omessa rendicontazione finale, infatti, configurandosi quale violazione intenzionale del vincolo contrattuale, correlato all'obbligo di realizzazione del programma pubblico, sotteso al contributo ricevuto, è idonea a fondare una ipotesi di responsabilità amministrativa dolosa, senza che sia necessario accertare, in capo al responsabile, il requisito della piena consapevolezza del danno e delle conseguenze pregiudizievoli per l'Erario (nella specie, il collegio ha condannato in solido la società in accomandita semplice e la sua rappresentante legale per non aver restituito il finanziamento pubblico percepito, a seguito della revoca in sede amministrativa per omessa rendicontazione finale).

* * *

Puglia

54 – Sezione giurisdizionale Puglia; sentenza 9 marzo 2026; Pres. Daddabbo, Est. Natali; P.M. Campa; Proc. reg. c. F.M. e altri.

Responsabilità amministrativa e contabile – Ente Parco nazionale Alta Murgia – Incarico di Direttore facente funzioni (f.f.) – Illegittimo inquadramento – Indebita percezione di emolumenti – Responsabilità amministrativa – Conflitto di interessi – Violazione dell'obbligo di astensione – Elementi costitutivi.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

Perché si possa configurare una ipotesi di responsabilità amministrativa per indebita percezione di emolumenti, in capo al funzionario che abbia ottenuto indebitamente l'incarico di direttore f.f. di un Ente Parco, per aver agito in conflitto di interessi, con conseguente violazione dell'obbligo di astensione, occorre che l'interesse (personale o di terzi) di cui il funzionario è portatore sia ignoto all'amministrazione e che il suo perseguimento possa compromettere il soddisfacimento dell'interesse pubblico affidato alle cure dell'amministrazione medesima.

66 – Sezione giurisdizionale Puglia; sentenza 19 marzo 2026; Pres. ed Est. Daddabbo; P.M. Campa; Proc. reg. c. M.P.

Responsabilità amministrativa e contabile – Contributi regionali in agricoltura – Indebita percezione – Danno erariale – Omessa comunicazione delle modifiche del Piano aziendale proposto – Occultamento doloso del danno – Legge "Foti" – Violazione degli obblighi di comunicazione – Mutamento

dei presupposti per il riconoscimento del beneficio – Sussiste.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

Nel caso di indebita percezione di contributi regionali in agricoltura, l'omessa trasmissione delle modifiche apportate al Piano aziendale originariamente proposto, da parte del beneficiario all'ente pubblico erogante, costituisce occultamento doloso del danno per violazione di obblighi di comunicazione (come previsto dalla l. n. 1/2026 c.d. legge "Foti") in quanto ciò costituisce un mutamento della situazione di fatto considerata per il riconoscimento del beneficio.

81 – Sezione giurisdizionale Puglia; sentenza 1 aprile 2026; Giud. Natali; *Omissis* c. Inps.

Pensioni civili e militari – Pensioni civili – Principio dell'automaticità delle prestazioni – Ricongiunzione non onerosa di periodi contributivi versati da Enti soppressi – Onere della prova del lavoratore – Sussistenza del rapporto di lavoro – Sufficienza.
C.c., art. 2116.

Per il principio dell'automaticità delle prestazioni, in forza del quale le prestazioni previdenziali spettano al lavoratore anche quando i contributi dovuti non siano stati effettivamente versati dal datore di lavoro, il lavoratore, che nel giudizio pensionistico chieda l'accertamento del diritto alla ricongiunzione non onerosa di periodi contributivi versati da enti soppressi, ha l'onere di provare esclusivamente la sussistenza del rapporto di lavoro subordinato.

85 – Sezione giurisdizionale Puglia; sentenza 9 aprile 2026; Pres. ed Est. Daddabbo; P.M. Minervini; Proc. reg. c. *Omissis* s.s. e altri.

Giurisdizione e competenza – Contributi pubblici – Società agricola – Illecita percezione di risorse pubbliche – Amministratore di fatto – Rapporto organico di fatto – Giurisdizione della Corte dei conti – Sussiste.
C.c., art. 2639; c.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dell'amministratore di fatto di una società agricola che abbia illecitamente percepito risorse pubbliche, qualora si ipotizzi che dai comportamenti da questo tenuti, in virtù di tale rapporto organico di fatto, sia derivata la distrazione delle risorse dal fine pubblico cui erano destinate.

86 – Sezione giurisdizionale Puglia; sentenza 14 aprile 2026; Pres. Daddabbo, Est. Costa; P.M. Giannini; Proc. reg. c. C.S. e altri.

Giurisdizione e competenza – Contributi pubblici in agricoltura – Impresa agricola individuale – Illecita percezione di risorse pubbliche – Gestore di fatto – Effettivo beneficiario del contributo – Giurisdizione della Corte dei conti – Sussiste.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti del gestore di fatto di una impresa agricola individuale che abbia illecitamente percepito risorse pubbliche, in quanto effettivo beneficiario delle stesse.

30 – Sezione giurisdizionale Puglia; ordinanza 24 aprile 2026; Giud. De Corato; G.R. c. Inps.

Giurisdizione e competenza – Pensioni – Diniego di giurisdizione da parte del giudice ordinario – Riassunzione del giudizio innanzi alla Corte dei conti – Conflitto negativo di giurisdizione – Rimessione d'ufficio della questione alle Sezioni unite della Cassazione.
C.g.c., artt. 1, 17; l. 18 giugno 2009, n. 69, disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile, art. 59.

Nel giudizio pensionistico il giudice adito che ritenga la controversia rientrante nella giurisdizione del giudice ordinario – che la aveva precedentemente declinata a favore della Corte dei conti, con conseguenziale riassunzione della domanda innanzi a questa da parte del ricorrente – deve sollevare d'ufficio, conflitto negativo di giurisdizione innanzi alle Sezioni unite della Corte di cassazione.

* * *

Sardegna

66 – Sezione giurisdizionale Sardegna; sentenza 30 aprile 2026; Pres. Cabras, Est. Mistretta; P.M. Motzo; Proc. reg. c. Z.R.

Responsabilità amministrativa e contabile – Comune – Sindaco – Danno all'immagine alla pubblica amministrazione – Falsa attestazione della presenza in servizio – Valutazione equitativa del danno – Criteri – Fattispecie.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1-*sexies*; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, artt. 79, c. 6, 80; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, artt. 55-*quater*, 55-*quinquies*, cc. 1 e 2.

*L'esercizio dell'azione di responsabilità per danno all'immagine nei confronti della pubblica amministrazione, derivante per falsa attestazione della presenza in servizio, prescinde dal presupposto della previa condanna in sede penale, in quanto la declaratoria di illegittimità costituzionale che ha riguardato l'art. 55-quater del d.lgs. n. 165/2001 non ha inciso sulla disposizione speciale recata dall'art. 55-*quinquies*, c. 2, dello stesso decreto legislativo, se non limitatamente all'ultimo periodo, che alle modalità di stima e quantificazione del danno all'immagine; pertanto, per quantificare il danno occorre procedere equitativamente, considerando la gravità del fatto contestato, le modalità di realizzazione dell'illecito, la reiterazione della condotta, oltre al ruolo e alla funzione ricoperti dal convenuto nell'ambito dell'amministrazione danneggiata e della comunità amministrata e all'impatto mediatico della vicenda (nella specie, il collegio ha condannato un sindaco che giustificava falsamente la sua assenza nell'amministrazione di appartenenza quali permessi per l'espletamento di cariche elettive e, in particolare, per la partecipazione in qualità di Sindaco alle riunioni della Giunta comunale/Consiglio comunale).*

* * *

Sicilia

97 – Sezione giurisdizionale Sicilia; sentenza 10 aprile 2026; Pres. Carra, Est. Parlato; P.M. Zingale; Proc. reg. c. P.G.

Responsabilità amministrativa e contabile – Contributi pubblici in agricoltura – Indebita percezione – Difetto di valido titolo di conduzione dei terreni – Vendita con patto di riservato dominio – Clausola risolutiva espressa – Natura recettizia – Efficacia – Responsabilità – Non sussiste.
C.c., artt. 1456, 1523; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, art. 75.

Assurge a legittimo titolo giuridico di disponibilità dei terreni, quale condizione necessaria e sufficiente per l'erogazione di contributi pubblici nel settore agricolo, una vendita con patto di riservato dominio, in cui la caducazione del vincolo negoziale, conseguente all'esplicarsi dell'efficacia della dichiarazione di avvalersi della clausola risolutiva espressa – avente natura recettizia – si sia verificata successivamente alla presentazione della domanda di contributo.

98 – Sezione giurisdizionale Sicilia; sentenza 13 aprile 2026; Pres. Chiazzese, Est. di Pietro; P.M. Ingrosso; Proc. reg. c. C.S.

Processo contabile – Atto di citazione – Inosservanza del termine per l'emissione di 120 giorni – Inammissibilità della citazione – Riproposizione della domanda – Preclusione – Non sussiste – Nuovo invito a dedurre – Necessità.
C.g.c., artt. 67, 86.

La declaratoria di inammissibilità dell'atto di citazione per inosservanza del termine ex *art. 67 c.g.c. non preclude la riproposizione della domanda, previa emissione di un nuovo invito a dedurre.*

99 – Sezione giurisdizionale Sicilia; sentenza 13 aprile 2026; Pres. Chiazzese, Est. Parlato; P.M. Alberti; Proc. reg. c. R.A. e altro.

Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Indebita percezione di contributi pubblici – Omessa rendicontazione dell'uso delle risorse pubbliche – *Dies a quo* della prescrizione – Decorrenza – Data del termine ultimo del rendiconto – Conoscibilità oggettiva del danno – Configurabilità.
C.c., art. 2935; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2.

Il dies a quo *della prescrizione decorre dalla data di conoscibilità oggettiva del danno e, nel caso di illegittima percezione di contributi pubblici per mancata rendicontazione della destinazione del finanziamento, l'avvio della prescrizione coincide con lo spirare del termine entro cui rendere conto dell'utilizzo delle risorse pubbliche.*

102 – Sezione giurisdizionale Sicilia; sentenza 15 aprile 2026; Pres. Chiazzese, Est. Nocerino; P.M. Ganci; Proc. reg. c. L.O.

Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Prescrizione – Occultamento doloso del danno – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Obblighi informativi – Violazione – Dichiarazioni mendaci e renitenti circa il possesso di requisiti di partecipazione – Configurabilità.
C.c., art. 2935; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 2; d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445, t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, art. 75; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.

Integra un'ipotesi di occultamento doloso del danno, anche a seguito della riforma ex *l. n. 1/2026, l'omesso adempimento di specifici obblighi informativi da parte del privato che abbia falsamente rappresentato all'amministrazione il possesso dei requisiti generali di partecipazione a procedure ad evidenza*

pubblica, mediante dichiarazioni di responsabilità mendaci o renitenti.

105 – Sezione giurisdizionale Sicilia; sentenza 15 aprile 2026; Pres Chiazzese, Est. Parlato; P.M. La Porta; Proc. reg. c. *Omissis* s.a.s.

Giurisdizione e competenza – Comune – Imposta di soggiorno – Gestore di struttura ricettiva – Qualifica di agente contabile – Esclusione – Giurisdizione della Corte dei conti – Non sussiste.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 14; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, art. 4; d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, art. 180; d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili, art. 5-*quinquies*.

Nel giudizio di responsabilità amministrativa nei confronti del gestore di struttura ricettiva, per mancato riversamento al comune dell'imposta di soggiorno riscossa, deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore del giudice tributario, non assumendo l'albergatore la qualifica di agente contabile (nella specie, il collegio ha aderito all'ord. n. 1527/2026 delle Sezioni unite della Corte di cassazione).

* * *

Toscana

26 – Sezione giurisdizionale Toscana; sentenza 13 marzo 2026; Pres. ed Est. Venturini; P.M. Ciccarelli; Proc. reg. c. L.G.

Responsabilità amministrativa e contabile – Azienda Usl – Infermiere – Assenteismo fraudolento – Distrazione di energie lavorative dai compiti istituzionali – Danno da lesione del rapporto sinallagmatico tra prestazione e retribuzione – Configurabilità – Peggioramento qualitativo del servizio – Esclusione.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, t.u. in materia di ordinamento dell'impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, art. 55-*quinquies.*

In ipotesi di falsa attestazione della presenza in servizio, la distrazione a fini egoistici di energie e capacità lavorative del dipendente dai compiti istituzionali va qualificata come danno diretto da lesione del rapporto sinallagmatico, collegato allo "spreco" di retribuzione rispetto a prestazioni non rese o rese in modo incompatibile con i doveri d'ufficio ed è concettualmente distinto dal danno da disservizio e non richiede, di regola, la dimostrazione di un peggioramento qualitativo del servizio, potendo basarsi sulla prova della sistematica distrazione di energie lavorative.

38 – Sezione giurisdizionale Toscana; sentenza 22 aprile 2026; Pres. Venturini, Est. Nikifavara; P.M. Ciccarelli; Proc. reg. c. Comune di Molazzana.

Giudizi di conto e per resa del conto – Giudizio di conto – Tributo provinciale per le funzioni ambientali (Tefa) – Agente contabile – Responsabile del tributo Tari – Configurabilità.
C.g.c., artt. 145, 147, 149; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, art. 74; r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, approvazione del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, artt. 44 ss.; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'art. 4 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, art. 19; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 93, c. 3.
Giudizi di conto e per resa del conto – Giudizio di conto – Tributo provinciale per le funzioni ambientali (Tefa) – Riversamento di quanto dovuto prima dell'udienza di discussione – Discarico dell'agente contabile – Sussistenza – Danno per il ritardo – Autonoma azione della Provincia – Configurabilità.
C.g.c., artt. 145, 147, 149; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, 74; r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, artt. 44 ss.; d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, art. 19; d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, c. 3.

L'agente contabile tenuto alla presentazione del conto giudiziale avente ad oggetto la gestione degli importi riscossi dal comune a titolo di tributo provinciale Tefa va individuato dall'ente locale nel soggetto al quale può imputarsi la gestione materiale delle relative risorse, quale, nel caso di specie, il responsabile del tributo Tari, di cui la Tefa è addizionale provinciale obbligatoria, da riversarsi alla provincia.

Qualora l'agente contabile abbia, in prossimità dell'udienza di discussione del giudizio, provveduto al riversamento di quanto dovuto all'ente impositore, si può procedere al suo discarico in considerazione delle misure di autocorrezione adottate, restando, comunque, impregiudicato il diritto della provincia di promuovere autonome iniziative giudiziali nei confronti del comune per il risarcimento degli eventuali danni da ritardo.

* * *

Trentino-Alto Adige, Bolzano

7 – Sezione giurisdizionale Trentino-Alto Adige, Bolzano sentenza 31 marzo 2026; Pres. Marinaro, Est. Grossmann; P.M. Di Gregorio, Sulzer; Proc. reg. c. M.M. e altri.

Responsabilità amministrativa e contabile – Azienda sanitaria – Referente aziendale in materia di *privacy* – Direttore della ripartizione informatica – Direttore dell'Ufficio per il sistema informativo ospedaliero – Danno erariale da pagamento di sanzione del Garante per la protezione dei dati personali – Prova della sussistenza dei fatti sanzionati – Valore presuntivo del provvedimento sanzionatorio – Sussiste.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1.

I provvedimenti sanzionatori adottati dal Garante per la protezione dei dati personali, pur non potendo essere equiparati a una sentenza passata in giudicato, assumono valore presuntivo circa l'oggettiva sussistenza della violazione, in considerazione della particolare competenza specifica di tale Autorità relativamente alla disciplina di settore.

14 – Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, Bolzano; sentenza 27 aprile 2026; Pres. Marinaro, Est. Zanella; P.M. Sulzer; Proc. reg. c. H.P.

Responsabilità amministrativa e contabile – Comune – Vicesegretario comunale – Omesso affidamento della rappresentanza legale all'Avvocatura dello Stato – Affidamento dell'incarico ad avvocato del libero foro – Omessa indagine di mercato – Fattispecie a formazione progressiva – Condotta commissiva effetto di precedente condotta omissiva – "Scudo erariale" – Non si applica – Fattispecie.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 21, c. 2.

La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo del c. 2 dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020 non si applica nel caso di fattispecie a formazione progressiva, ove la prima parte della condotta di tipo causativo abbia natura omissiva e la seconda parte, di natura commissiva, sia mero effetto del primo segmento omissivo (nella specie, l'attore pubblico ha contestato al vice segretario di un comune di aver affidato, nell'interesse della propria amministrazione, un incarico di patrocinio legale a un avvocato del libero foro, senza aver previamente verificato la possibilità di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato e senza aver espletato un'indagine di mercato).

* * *

Umbria

4 – Sezione giurisdizionale Umbria; decreto 4 marzo 2026; Pres. De Rosa, Est. Vicanolo; P.M. Amante; Proc. reg. c. *Omissis*.

Processo contabile – Rito abbreviato – Parere sfavorevole del pubblico ministero – Preclusione all'ammissibilità del rito – Non sussiste – Rideterminazione dell'importo da parte del collegio – Possibilità – Sussiste.
C.g.c., art. 130.
Processo contabile – Riti speciali – Rito abbreviato – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Esercizio del potere riduttivo – Applicabilità al rito abbreviato – Esclusione.
C.g.c., art. 130; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1, cc. 1-*bis* e 1-*octies*.

Il collegio può ammettere il convenuto richiedente al rito abbreviato, nonostante il parere sfavorevole del pubblico ministero, e determinare l'importo dovuto in misura superiore alla somma proposta in pagamento per la definizione alternativa del giudizio.

In mancanza di una previsione espressa, le disposizioni recate dall'art. 1, cc. 1-bis *e 1*-octies*, l. n. 20/1994, introdotte dalla l. n. 1/2026 in materia di esercizio obbligatorio del potere riduttivo, trovano applicazione soltanto nel giudizio ordinario di responsabilità amministrativa e non nel rito abbreviato.*

6 – Sezione giurisdizionale Umbria; sentenza 4 marzo 2026; Giud. Conte; *Omissis* c. Ministero della difesa.

Pensioni civili e militari – Pensioni militari – Accertamento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità – Domanda di pensione privilegiata – Collegio medico legale – Natura di consulente tecnico d'ufficio – Esclusione – Omessa trasmissione del parere alle parti – Violazione del contraddittorio – Nullità relativa – Eccezione di parte – Decadenza.
C.p.c., artt. 157, 195; c.g.c., artt. 45, 97, 166.

È causa di nullità relativa, rilevabile ad iniziativa della parte, a pena di decadenza nella prima difesa successiva all'atto viziato, la violazione del contraddittorio per omessa trasmissione alle parti del parere del Collegio medico legale, stante la sua non equiparabilità a un consulente tecnico d'ufficio.

8 – Sezione giurisdizionale Umbria; sentenza 18 marzo 2026; Pres. De Rosa, Est. Genua; P.M. Magno; Proc. reg. c. *Omissis*.

Giurisdizione e competenza – Prestazioni erogate dall'Inail – Infortunio sul lavoro – Azione di re-

sponsabilità amministrativa – Azione di regresso civilistica – Concorso di azioni – Ammissibilità – Giurisdizione contabile – Sussiste.
D.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, t.u. delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, attuazione dell'art. 1 della l. 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, artt. 10, 11.
Prescrizione e decadenza – Azione di responsabilità amministrativa – Prestazioni periodiche – Ratei di rendita diretta – Illecito permanente – Decorrenza del *dies a quo* – Data dei singoli pagamenti – Fattispecie.
C.c., art. 2935, l. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 2.

Sussiste la giurisdizione della Corte dei conti nel giudizio di responsabilità per danno erariale arrecato all'Inail, in ragione della corresponsione di prestazioni economiche riconosciute alla vittima di un infortunio sul lavoro, sussistendo un rapporto di reciproca indipendenza tra l'azione di responsabilità per danno erariale e l'eventuale azione civile di regresso.

Nell'ipotesi di danno erariale indiretto, derivante dal pagamento di prestazioni periodiche di denaro, il dies a quo *della prescrizione decorre dalla data dei singoli pagamenti, secondo i principi in tema di illecito permanente (nella specie, si trattava di una rendita diretta corrisposta dall'Inail, tramite l'Inps, ad un dipendente di uno stabilimento militare, con mansioni di artificiere, infortunatosi a causa dell'esplosione di una bomba a mano, ed erogata in rate mensili).*

10 – Sezione giurisdizionale Umbria; sentenza 26 marzo 2026; Giud. Vicanolo; *Omissis* c. Inps.

Pensioni civili e militari – Pensioni civili – Arrotondamento del periodo di servizio – Norme eccezionali – Interpretazione analogica – Esclusione.
R.d. 16 marzo 1942, n. 262, approvazione del testo del codice civile, art. 14; l. 8 agosto 1991, n. 274, accelerazione delle procedure di liquidazione delle pensioni e delle ricongiunzioni, modifiche ed integrazioni degli ordinamenti delle Casse pensioni degli istituti di previdenza, riordinamento strutturale e funzionale della Direzione generale degli istituti stessi, art. 3; l. 8 agosto 1995, n. 335, riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare, art. 1; l. 27 dicembre 1997, n. 449, misure per la stabilizzazione della finanza pubblica, art. 59; d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici, art. 24.

Le disposizioni recate dall'art. 3 della l. n. 274/1991 – che hanno introdotto una regola di computo del servizio specifica per le cessazioni dal servizio dei dipendenti degli enti locali, con arrotondamento a mese intero delle frazioni di mese superiori a 15 giorni – hanno natura eccezionale e, in applicazione dell'art. 14 delle preleggi al c.c., non possono applicarsi in via analogicamente; conseguentemente non può accogliersi la domanda giudiziale del dipendente pubblico, volta ad ottenere, mediante arrotondamento, il requisito contributivo minimo richiesto per l'applicazione del sistema retributivo di calcolo pensionistico.

12 – Sezione giurisdizionale Umbria; sentenza 13 aprile 2026; Pres. De Rosa, Est. Conte; P.M. Magno; Proc. reg. c. *Omissis*.

Responsabilità amministrativa e contabile – Responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie – *Malpractice* sanitaria – Legge "Gelli-Bianco" – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Nozione di colpa grave riferibile ad attività provvedimentali – Non applicabile.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1; l. 8 marzo 2017, n. 24, disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie, art. 1; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, art. 1.
Processo contabile – Rito abbreviato – Pluralità di convenuti – Istanza presentata solo da alcuni convenuti – Sentenza di definizione del giudizio mediante rito abbreviato – Efficacia di giudicato nel rito ordinario – Esclusione – Giudizio di merito – Differente ripartizione del danno – Possibilità – Sussiste.
C.g.c., art. 130.
Processo contabile – Pluralità di convenuti – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Esercizio del potere riduttivo obbligatorio – Singolo responsabile – Calcolo del 30 per cento riferito al danno complessivamente accertato – Criteri.
C.g.c., art. 130; l. 7 gennaio 2026, n. 1, art. 1, c. 1-*octies*.

La nozione di colpa grave delineata dall'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994, così come novellato dalla l. n. 1/2026, non è applicabile alla generalità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile, ma è riferita esclusivamente ad attività di tipo procedimentale e provvedimentale e non è, pertanto, applicabile alle fattispecie di colpa medica per malpractice *sanitaria.*

Nel caso di pluralità di responsabili, la sentenza con la quale sia stato definito il rito abbreviato proposto da alcuni di questi non acquista forza di giudicato esterno nel giudizio merito che prosegue nei confronti degli altri convenuti e non preclude da parte del giudice una differente ripartizione del danno tra i concorrenti.

*Nel caso di giudizio di responsabilità con pluralità di convenuti, è conforme alla disposizione di cui all'art. 1, c. 1-*octies, *l. n. 20/1994, come modificato dalla l. n. 1/2026, la condanna di ciascun convenuto ad un importo non superiore al 30 per cento del danno complessivamente accertato, non occorrendo procedere all'ulteriore riduzione del pregiudizio addebitabile a ciascun concorrente.*

13 – Sezione giurisdizionale Umbria; sentenza 28 aprile 2026; Pres. De Rosa, Est. Conte; P.M. Amante; Proc. reg. c. *Omissis*.

Giurisdizione e competenza – Comune – Imposta di soggiorno – Gestore di struttura ricettiva – Qualità di agente contabile – Esclusione – Giurisdizione della Corte dei conti – Non sussiste – Giurisdizione tributaria – Configurabilità.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, art. 14; d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, art. 4; d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, art. 180; d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2021, n. 215, misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili, art. 5-*quinquies*.

Va declinata in favore del giudice tributario la giurisdizione nei confronti dell'albergatore per omesso versamento al comune dell'imposta di soggiorno riscossa, non rivestendo lo stesso la qualità di agente contabile (nella specie, il collegio ha aderito all'ord. n. 1527/2026 delle Sezioni unite della Corte di cassazione).

* * *

Valle D'Aosta

1 – Sezione giurisdizionale Valle d'Aosta, sentenza 10 aprile 2026; Pres. Riolo, Est. Baldi; P.M. Lorelli; Proc. reg. c. F.P. e altro.

Giurisdizione e competenza – Indebita percezione di contributi pubblici – Consulenti e liberi professionisti – Svolgimento di attività preparatorie ed istruttorie indispensabili per il conseguimento del finanziamento pubblico – Allegazione nell'atto di citazione – Sufficienza – Rapporto di servizio con la pubblica amministrazione – Sussistenza – Giurisdizione contabile – Configurabilità – Effettivo accertamento – Questione di merito – Fattispecie.
Cost., 103, c. 2; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1, c. 1.
Responsabilità amministrativa e contabile – Indebita percezione di contributi pubblici – Responsabilità del beneficiario – Accertamento del giudice contabile – Vincolatività dei motivi di decadenza o di annullamento giudiziale del G.O. – Esclusione – Natura non impugnatoria del giudizio contabile – Configurabilità.
L. 14 gennaio 1994, n. 20, art. 1, c. 1.

Va riconosciuta l'esistenza di un rapporto di servizio tra un privato libero professionista e la pubblica amministrazione, determinante l'assoggettamento alla giurisdizione contabile, qualora nell'atto di citazione si prospetti che il beneficiario di contributi pubblici abbia incaricato l'ausiliario di provvedere ad attività preparatorie ed istruttorie purché assolutamente indispensabili per il conseguimento del finanziamento pubblico indebito; attiene, invece, al merito della controversia l'accertamento della sussistenza delle predette circostanze (nella specie, la tesi attorea, secondo la quale il consulente avrebbe assunto l'incarico di predisporre il "piano aziendale" indispensabile per il conseguimento del finanziamento, è stata ritenuta sfornita di adeguata dimostrazione probatoria, con conseguente assoluzione del convenuto).

Ai fini dell'accertamento giudiziale della responsabilità amministrativa per indebita percezione di contributi pubblici, il giudice contabile non è vincolato alle ragioni di revoca dei benefici da parte dell'amministrazione, indicate nei provvedimenti di decadenza, o alla pronuncia del giudice civile che ne abbia dichiarato l'illegittimità, non avendo il giudizio contabile natura impugnatoria sugli atti.

* * *

Veneto

109 – Sezione giurisdizionale Veneto; sentenza 29 aprile 2026; Pres. Tonolo, Est. Angioni; P.M. Crea; Proc. reg. c. D.O.

Responsabilità amministrativa e contabile – Condotta commessa nella vigenza dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, c.d. "scudo erariale" – Procedimenti non definiti con sentenza passata in giudicato – Efficacia retroattiva della l. n. 1/2026 c.d. "legge Foti" – Sussistenza – "Scudo erariale" – Non si applica.
C.g.c., art. 1; l. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, art. 21; l. 7 gennaio 2026, n. 1, modifiche alla l. 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale, artt. 1, 6.

La previsione recata dall'art. 6 della l. n. 1/2026 – secondo cui le modifiche dalla stessa apportate all'art. 1 della l. n. 20/1994 si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data della sua entrata in vigore – comporta l'inapplicabilità della limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo del c. 2 dell'art. 21 del d.l. n. 76/2020 (c.d. scudo erariale), sebbene i fatti siano stati commessi durante la vigenza di quest'ultimo.

* * *

ALTRE CORTI

CORTE COSTITUZIONALE

39 – Corte costituzionale; sentenza 27 marzo 2026; Pres. Amoroso, Red. Antonini; Corte conti, Sez. riun., spec. comp.

Contabilità dello Stato e pubblica in genere – Corte dei conti – Elenco Istat delle amministrazioni pubbliche – Giurisdizione esclusiva – Art. 23-*quater*, c. 2, d.l. n. 137/2020 – Limitazione ai soli fini della normativa sul contenimento della spesa pubblica – Frammentazione della tutela giurisdizionale – Irragionevolezza – Sussiste – Illegittimità costituzionale.
Cost., artt. 3, 81, 97, 103; c.g.c., art. 11, c. 6, lett. b; d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, art. 23-*quater*.

*È costituzionalmente illegittima la disposizione (art. 23-*quater, *c. 2, d.l. n. 137/2020) che limita la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione sulle controversie relative alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, poiché determina una irragionevole frammentazione della tutela giurisdizionale tra giudice contabile e giudice amministrativo rispetto ad una medesima vicenda sostanziale, avente ad oggetto l'inclusione dell'ente nel perimetro delle amministrazioni pubbliche rilevante ai fini della contabilità nazionale ed europea.*

Diritto – 12. La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con sei ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e da 240 a 243 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, c. 2, d.l. n. 137/2020, come convertito.

Tale disposizione ha modificato l'art. 11, c. 6, lett. *b)*, c.g.c., aggiungendo, dopo le parole «operata dall'Istat», le seguenti: «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», così che ora recita «[l]e sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: […] *b)* in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

Tutti i giudizi *a quibus* sono stati introdotti da enti che hanno chiesto l'annullamento di provvedimenti di ricognizione annuale operata dall'Istat ai sensi dell'art. 1, cc. 2 e 3, l. n. 196/2009, nella parte in cui li hanno inclusi tra le amministrazioni pubbliche.

In punto di rilevanza, le ordinanze ritengono che dalla risoluzione dei dubbi di legittimità costituzionale dipenderebbe la possibilità di decidere le domande di annullamento oggetto di scrutinio perché, ove questi fossero dichiarati non fondati, andrebbe declinata la giurisdizione.

Infatti, la disposizione censurata avrebbe limitato l'ambito della giurisdizione contabile sull'attività svolta dall'Istat ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, laddove, invece, dall'entrata in vigore dell'art. 1, c. 169, l. n. 228/2012, il cui contenuto è stato poi trasfuso nella richiamata lett. *b)* dell'art. 11, c. 6, c.g.c., nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva il giudice contabile conosceva anzitutto della correttezza dell'attività di ricognizione delle amministrazioni pubbliche, operata dall'Istat secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al Sistema europeo dei conti.

Ad avviso di tutti i giudici rimettenti, il censurato art. 23-*quater*, c. 2, contrasterebbe:

a) con l'art. 103, c. 2, Cost., anche in riferimento all'art. 5, c. 1, lett. *a)*, l. cost. n. 1/2012 (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025), ovvero in connessione sistematica con gli artt. 81, c. 6, e 97, c. 1, Cost. (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025), dovendosi ritenere incluse nelle materie di «contabilità pubblica», che la previsione costituzionale assegna alla giurisdizione contabile, le regole di matrice europea rilevanti per la definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche e dei relativi dati contabili consolidati;

b) con l'art. 3 Cost., per gli effetti illogici e irragionevoli derivanti dall'interpretazione che della stessa disposizione hanno dato le Sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sent. n. 30220/2024, per la quale, a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione contabile, si è contestualmente «riespansa» quella del giudice amministrativo; la giurisdizione amministrativa diventerebbe, infatti, non solo principale e temporalmente antecedente rispetto a quella assegnata alla Corte dei conti, nonché eventualmente assorbente della stessa, ma la scissione delle valutazioni spettanti ai due ambiti giurisdizionali porterebbe anche a esiti insostenibili;

c) con gli artt. 24, 111 e 113, c. 3, Cost., escludendo o comunque limitando la possibilità di ottenere l'annullamento dell'inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche.

La disposizione censurata violerebbe altresì:

d) gli artt. 25, 102, 108 e 111 Cost., sul presupposto dell'assenza di una «valida tutela giurisdizionale», in quanto la novella del 2020 non avrebbe inteso «attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale» (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025);

e) l'art. 117 Cost. – anche in relazione all'art. 19 Tue, all'art. 47, paragrafo 2, Cdfue, nonché agli artt. 6 e 13 Cedu (ordinanze iscritte ai numeri 241 e 242 reg. ord. del 2025) –, determinando l'assenza di rimedi

contro l'inosservanza del diritto dell'Unione da parte dell'atto di ricognizione dell'Istat dinanzi a qualsiasi altro giudice (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025);

f) gli artt. 76 e 77 Cost., per l'eterogeneità dei contenuti della stessa rispetto all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 137/2020, nel quale è stata inserita in sede di conversione (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025).

12.1. Le ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e 242 reg. ord. del 2025 sollevano altresì questioni di legittimità costituzionale del c. 1 dello stesso art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito, in base al quale: «[a]gli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (Sec 2010), di cui al regolamento (Ue) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

Secondo le suddette ordinanze tale previsione violerebbe, nel complesso, gli artt. 3, 24, 97, 101, 103, 104, 111 e 117, c. 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 19 Tue, all'art. 47 Cdfue e agli artt. 6 e 13 Cedu.

Infatti, con una legge-provvedimento, priva di adeguate ragioni giustificative, il legislatore avrebbe interferito nell'autonomia della giurisdizione della Corte dei conti, sottoponendo gli enti indicati, sebbene destinatari di sentenze definitive, all'applicazione di previsioni in materia di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

La stessa disposizione, inoltre, violerebbe i canoni della ragionevolezza e i principi di imparzialità e di buon andamento, incidendo sulle modalità dell'azione amministrativa diretta all'accertamento dello status di amministrazione pubblica, e lederebbe il diritto, di fonte europea e convenzionale, alla verifica giurisdizionale di tale qualificazione.

13. Le ordinanze sollevano questioni identiche o strettamente connesse, sì da rendere opportuna la riunione dei relativi giudizi.

In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento di Ferrovienord spa nel giudizio iscritto al numero 70 reg. ord. del 2025, essendo essa priva di un interesse inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio. Peraltro, la stessa si è legittimamente costituita nel giudizio successivamente iscritto al numero 243 reg. ord. del 2025, in qualità di parte nel giudizio *a quo*.

14. Ancora in via preliminare, è necessario valutare l'ammissibilità della costituzione nei giudizi del Procuratore generale della Corte dei conti.

Al riguardo, con specifico riferimento al pubblico ministero contabile, questa Corte ha in passato evidenziato la specificità della sua posizione, «soprattutto allorché egli sia il titolare del potere d'impulso del processo» stesso (sent. n. 375 e n. 1/1996), escludendo, ma proprio «[i]n ragione di tale specificità, […] che la costituzione, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, del pubblico ministero dei giudizi *a quibus* possa reputarsi prevista o disciplinata dalle norme generali e dalle norme integrative di procedura dinanzi alla Corte costituzionale e, al tempo stesso, di poter ricorrere all'applicazione, in via analogica, della disciplina dettata per le parti» (ancora sent. n. 375/1996).

I giudizi principali in relazione ai quali questo orientamento è stato espresso erano invero originati da azioni di responsabilità amministrativa esercitate dal pubblico ministero contabile, così come nel vicino precedente che a tale giurisprudenza ha dato sostanziale continuità (sent. n. 123/2023, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Ai giudizi in esame, invece, è dedicata una disciplina peculiare, contenuta nel Capo terzo del Titolo quarto della Parte seconda del codice di giustizia contabile, distinta da quella dettata per i giudizi di responsabilità e che non mostra il pubblico ministero contabile come titolare di poteri esclusivi di impulso processuale, ma lo vede titolare dell'interesse pubblico alla corretta gestione dei conti.

La peculiarità sia della posizione del pubblico ministero contabile, sia del giudizio in unico grado innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, induce a ritenere che, nella specie, allo stesso sia consentito di partecipare al giudizio in via incidentale.

Va del resto rilevato che, a fronte di richieste del Procuratore generale della Corte dei conti di intervenire in giudizi incidentali introdotti da Sezioni regionali di controllo nel corso di giudizi di parificazione dei rendiconti regionali – nei quali il procuratore regionale partecipa senza essere titolare di poteri d'impulso –, questa Corte ha di recente dichiarato inammissibili gli interventi, senza richiamare il noto orientamento *ex se* preclusivo della presenza del pubblico ministero (sent. n. 123/2023 cit.), osservando, «in via assorbente», che il Procuratore generale «non è parte del giudizio *a quo*» (ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2023, allegata alla sent. n. 1/2024; nello stesso senso, sent. n. 150/2025, punto 2 del *Considerato in diritto* e precedenti ivi citati).

Nei termini esposti la costituzione in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti è pertanto ammissibile.

15. Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, c. 2, d.l. n. 137/2020, come convertito, sono ammissibili, in quanto rilevanti per la stessa valutazione della *potestas iudicandi* del giudice

contabile sulle domande introdotte dai ricorrenti, come correttamente le ordinanze motivano.

16. La connotazione del tutto particolare che hanno assunto, nel tempo, sia l'elenco Istat che il connesso controllo giurisdizionale rende opportuno, ai fini di un più puntuale esame del merito delle questioni sollevate, ripercorrerne la complessa evoluzione.

Il suddetto elenco è stato istituito con la l. 30 dicembre 2004, n. 311, (legge finanziaria 2005)», che ha assegnato all'Istat il compito di redigere annualmente un elenco delle amministrazioni pubbliche, fissando contestualmente un limite alla spesa complessiva delle stesse, al fine di «assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea» (art. 1, c. 5).

Nel compilare l'elenco, l'Istat assumeva come norme classificatorie e definitorie delle amministrazioni pubbliche quelle proprie del regolamento (Ce) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, cosiddetto Sec 95, basato su metodi statistici, ricomprendendo nell'elenco le «unità istituzionali» che riscontrava essere in possesso dei requisiti richiesti, per tale qualificazione, dal citato regolamento.

In origine, i giudizi sull'impugnazione dell'inserimento nell'elenco erano devoluti agli organi di giustizia amministrativa, nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità.

16.1. La collocazione delle amministrazioni pubbliche in tale elenco, in sé neutrale se limitata alla sola funzione statistica, ha progressivamente assunto, nel tempo, una portata specifica che, come rilevato anche dall'Avvocatura generale, ha trasceso tale funzione, divenendo sempre più determinante ai fini della verifica del rispetto delle politiche di convergenza finanziaria imposte dall'Unione europea nonché ai fini dell'applicazione di discipline eccentriche rispetto a tali politiche.

Nella prospettiva di un rafforzamento dell'elenco Istat come strumento per il controllo del deficit e del debito pubblico nazionale, l'art. 1, c. 1, l. n. 196/2009 ha, infatti, specificato che «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica».

Il medesimo art. 1, al c. 2, ha quindi precisato che «[a]i fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica», si intendono per amministrazioni pubbliche gli enti e gli altri soggetti individuati dall'Istat in appositi elenchi, che, ai sensi del comma successivo, sono aggiornati annualmente «sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea» con provvedimento di ricognizione, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 settembre.

Da questo punto di vista, il richiamato regolamento Ce n. 2223/96 divenne determinante anche ai fini della effettiva osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dall'art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Il Protocollo n. 12 al Tfue sulla procedura per i disavanzi eccessivi, infatti, chiarisce, all'art. 2, che i concetti rilevanti a tale fine (pubblico e pubblica amministrazione, disavanzo, investimento) sono definiti ai sensi del Sistema economico dei conti (Sec).

16.2. Quando le politiche monetariste, assunte a livello dell'Unione europea in reazione alla crisi finanziaria del 2009, hanno condotto, attraverso l'adozione del cosiddetto *Fiscal Compact*, a una forte accentuazione del rigore finanziario richiesto agli Stati membri, si è, parallelamente, ulteriormente rafforzato il ruolo del Sec e quindi dell'elenco Istat, divenuto un essenziale punto di riferimento per l'applicazione delle norme nazionali che, allineandosi ai nuovi e più stringenti vincoli europei, hanno via via limitato i margini di operatività dei soggetti rientranti nel bilancio consolidato nazionale.

16.3. Si è trattato di un processo di vasta portata.

In particolare, la l. cost. n. 1/2012, introducendo il nuovo primo comma nell'art. 97 Cost., ha sancito l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».

L'art. 2, c. 1, lett. *a)*, l. n. 243/2012 ha poi definito le «amministrazioni pubbliche» come «gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale».

Queste disposizioni hanno implicitamente fatto leva sul Sec: l'elenco Istat che lo applica si è quindi stabilizzato nell'ordinamento come lo strumento funzionale alla definizione del perimetro dei soggetti destinatari degli obblighi di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico e, in via strumentale, delle norme di *spending review*, assumendo così una funzione ben al di là di quella originaria.

16.4. Attualmente la normativa europea applicata dall'Istat per la ricognizione delle amministrazioni pubbliche è costituita dal regolamento n. 549/2013/Ue (Sec 2010), che ha sostituito il regolamento Ce n. 2223/96 (Sec 95).

Al fine di garantire la comparabilità dei conti economici degli Stati membri, il suddetto regolamento ne richiede l'elaborazione «sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili» (considerando n. 3), stabilendo, all'art. 1, paragrafo 2, che il Sec 2010 prevede: a) «una metodologia (all. A) relativa alle norme,

alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione, nonché dei risultati» economici (ossia i saldi contabili); b) «un programma (all. B) inteso a stabilire i termini entro i quali gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i conti e le tavole da compilare conformemente» alla suddetta metodologia.

In base al sistema Sec 2010, le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali, tra cui, per quanto qui interessa, quello delle amministrazioni pubbliche, che comprende i soggetti che «agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese» (All. A, punto 2.111).

Tale definizione è specificata con una serie di criteri analitici che, in particolare, mirano a verificare se un soggetto, a prescindere dalla qualificazione formale, sia o meno un operatore di mercato, in quali condizioni di concorrenzialità operi e se sia controllato da un'amministrazione pubblica (cosiddetto test *market*/*no market*).

La nozione non ricomprende quindi solo gli organismi pubblici dello Stato e degli enti territoriali, ma anche una serie di altri enti, da identificare singolarmente, a prescindere dalla personalità giuridica pubblica o privata di cui sono stati dotati.

Va precisato che i criteri che il Sec 2010 delinea per l'individuazione delle amministrazioni pubbliche poggiano su circostanze di fatto, le quali, per loro natura, non sono statiche, bensì mutevoli nel tempo e richiedono, quindi, un annuale aggiornamento del corrispondente elenco da parte dell'Istat.

16.5. È proprio in armonia con tale evoluzione della funzione dell'elenco Istat che l'art. 1, c. 169, l. n. 228/2012 ha dettato una specifica previsione per stabilire che «[a]vverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 1, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, c. 2, Cost.».

A decorrere dall'1 gennaio 2013, il legislatore ha così fatto venire meno il precedente doppio grado di giurisdizione del giudice amministrativo sui provvedimenti adottati dall'Istat, sostituendolo con la concentrazione della giurisdizione in un unico grado innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti – giudice specializzato in materia di contabilità pubblica – in speciale composizione.

La suddetta previsione è poi confluita nell'art. 11, c. 6, lett. *b)*, c.g.c., che, in origine, disponeva: «[l]e sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: […] *b)* in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat».

17. Tale disposizione è stata incisa da quella indubbiata, l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito.

Questa, al c. 1, ha dettato, come si è ricordato, una disciplina particolare per un ristretto insieme di enti, identificandoli espressamente *ex lege*, e al c. 2, invece, in via generale, ha privato la previgente giurisdizione della Corte dei conti della cognizione delle controversie relative all'inserimento nell'elenco Istat, mantenendola solo in riferimento a quelle riguardanti l'applicazione delle regole di *spending review*.

Va precisato che l'art. 23-*quater*, inserito in sede di conversione in legge, ha riprodotto il contenuto dell'art. 5 del d.l. 23 novembre 2020, n. 154 (Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19), che il Governo ha deciso di trasfondere, insieme a quello degli altri quattro articoli dello stesso decreto, in emendamenti al disegno di legge di conversione del d.l. n. 137/2020, così che l'art. 1, c. 2, l. n. 176/2020 ha poi disposto l'abrogazione del richiamato d.l. n. 154/2020.

18. A seguito della suddetta modifica del codice di giustizia contabile le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo di interpretare la disciplina europea sui saldi di bilancio e sul Sec 2010, unitamente ai principi di equivalenza ed effettività degli strumenti di tutela, ritenendo la disposizione nazionale espressiva della volontà del legislatore di escludere qualsiasi sindacato sulla corretta individuazione delle amministrazioni pubbliche da parte dell'Istat e quindi sull'esatta perimetrazione del conto consolidato dello Stato italiano.

19. La Corte di giustizia, con la sent. 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21 Ferrovienord e a., ha affermato, in sintesi, che la decisione dell'autorità nazionale competente a definire la composizione del settore delle amministrazioni pubbliche ai sensi del Sec 2010 «deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale», dal momento che «in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito» (punto 69).

Ha poi chiarito che, quanto alle modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, le norme dell'Unione «non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione» (punto 100).

Ha quindi rimesso al giudice interno l'accertamento delle condizioni per ritenere soddisfatto il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

20. Sulla scorta di questa pronuncia le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

della Corte dei conti, non ritenendo integrato tale principio, hanno proceduto, con la sent. 19 ottobre 2023, n. 17, a disapplicare l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito, ritenendolo in contrasto con il diritto dell'Unione.

21. Quest'ultima sentenza è stata impugnata per cassazione dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'Istat, parti resistenti nel giudizio innanzi alle Sezioni riunite, facendo valere la violazione o falsa applicazione dell'art. 7 c.p.a. e dell'art. 11 c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito, per avere la Corte dei conti ritenuto ricompreso nella sua giurisdizione il potere di annullamento dell'elenco Istat.

Le S.U. civili della Cassazione, con sent. n. 30220/2024, hanno ravvisato i presupposti per l'enunciazione del principio di diritto ai sensi dell'art. 363 c.p.c.

Al riguardo, pur riscontrando nella formulazione dell'art. 23-*quater* «indubbie ambiguità», le Sezioni unite hanno affermato che a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione contabile, «si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo chiamato, nell'ambito della sua generale giurisdizione di legittimità disciplinata dall'art. 7 c.p.a. […], ad operare il vaglio della legittimità dell'azione amministrativa e la tutela degli interessi legittimi alla luce degli usuali vizi del provvedimento, riconducibili alla incompetenza, all'eccesso di potere ed alla violazione di legge».

Pertanto, «[i]n tema di impugnazione dell'elenco annuale Istat delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del Sec 2010, l'art. 23-*quater* d.l. n. 137/2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti-sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo».

22. È tale quindi, secondo il diritto vivente, la portata della norma censurata e su di essa questa Corte è chiamata a pronunciarsi.

Anche in considerazione dell'evoluzione in precedenza descritta, è fondata la censura che tutti i rimettenti sollevano in riferimento all'art. 3 Cost., per manifesto difetto di razionalità intrinseca della norma censurata, che mantiene, a fronte del riespandersi della giurisdizione amministrativa, quella contabile «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

22.1. Dirimente, nel giungere a tale conclusione, è, in particolare, la considerazione dell'oggetto sul quale viene a innestarsi il nuovo doppio binario di giurisdizione, amministrativa e contabile: l'elenco Istat, che, in quanto espressivo di una situazione giuridica di carattere temporaneo, basata su criteri attinenti anche al mutevole comportamento economico degli operatori, ha durata solo annuale.

Proprio in forza di questa particolare natura dell'elenco, il previgente criterio della concentrazione della giurisdizione, ottenuto intestando alla Corte dei conti, in un unico grado, il sindacato sia sulla correttezza della ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, sia sul rispetto delle regole di *spending review*, rispondeva a una fondamentale esigenza di certezza del diritto, garantita dall'assegnazione a un'unica istanza avanti a un organo giudiziario di vertice, specializzato nella materia contabile.

Le controversie inerenti sia alla soggezione che all'applicazione delle complesse regole di *spending review* – delle quali peraltro non in pochi casi questa Corte è intervenuta a mitigare le rigidità o addirittura a censurarne le irrazionalità (tra le altre, sent. n. 210/2022, n. 33/2019, n. 272/2015 e n. 79/2014) – potevano così essere risolte unitariamente e in termini temporalmente compatibili con le politiche di spesa degli enti interessati.

Il frazionamento della giurisdizione, invece, ha minato in radice questo risultato.

Per effetto della riespansione della giurisdizione amministrativa, infatti, il contenzioso sull'inserimento nell'elenco annuale Istat ha perso la caratteristica della concentrazione funzionale, risultando le controversie assegnate alla cognizione del giudice amministrativo territorialmente competente in primo grado, determinata in base al luogo in cui ha sede il soggetto ricorrente incluso nell'elenco.

Il sistema si espone, in tal modo, al rischio di una giurisprudenza diversamente articolata sul territorio nazionale.

Ne consegue che i tempi della definitiva decisione sulla legittimità o meno dell'inserimento nell'elenco si allungano notevolmente, divenendo scarsamente compatibili con le esigenze di certezza del diritto delle amministrazioni in ordine alla loro soggezione o meno alle regole in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico e a quelle di *spending review* nell'annualità a cui si riferisce l'elenco Istat.

Si è, peraltro, anche aperta la possibilità di giudicati contrastanti. In effetti, il limitato ambito che la disposizione censurata mantiene alla giurisdizione delle sezioni riunite della Corte dei conti non risulta giuridicamente del tutto distinguibile e autonomo da quello che spetta al giudice amministrativo.

Entrambi gli organi giurisdizionali devono, infatti, conoscere della qualificazione di un soggetto come amministrazione pubblica ai sensi delle regole stabilite dal diritto dell'Unione: il giudice amministrativo per decidere l'oggetto essenziale della propria giurisdizione; quello contabile per accertare il presupposto legale di applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, a un eventuale rigetto del ricorso contro l'inserimento di un ente nell'elenco da parte del giudice amministrativo potrebbe seguire, in ordine alla applicabilità della normativa nazionale di contenimento della spesa, l'introduzione di un giudizio innanzi alla Corte dei conti, che potrebbe comunque pronunciarsi in via

incidentale, negandola, sulla stessa validità dell'iscrizione del suddetto ente nell'elenco, giungendo quindi a disapplicare l'inserimento operato dall'Istat.

Il sistema, in definitiva, oltre a tempi fisiologicamente incongruenti rispetto alle esigenze degli enti coinvolti, sconta anche il rischio di giudicati contrastanti fra giurisdizione amministrativa e contabile in ordine alla qualificazione del soggetto come amministrazione pubblica.

Nessun interesse pubblico meritevole di tutela appare giustificare un tale assetto.

Al riguardo, va osservato che la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento, in relazione alle deroghe alle regole vigenti in via generale in materia di competenza, «sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sent. n. 109 e n. 50/1963, rispettivamente punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sent. n. 117/1972; nn. 142 e 15/1970, entrambe punto 2 del *Considerato in diritto*; ord. n. 159/2000 e n. 508/1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sent. n. 117/2012, punto 4.1. del *Considerato in diritto*)» (sent. n. 38/2025).

Tali esigenze non sono in alcun modo ravvisabili nella norma censurata, che quindi senza comprensibile giustificazione prefigura un sistema giurisdizionale inefficace, articolato in un plesso di giurisdizione speciale ed esclusiva in materia di contabilità pubblica assegnato alla Corte dei conti e al contempo in una giurisdizione concorrente, anch'essa speciale, di tipo generale e che diventa principale e temporalmente antecedente, ed eventualmente assorbente sulla base di parametri di giudizio che sono incentrati sui vizi tipici dell'atto amministrativo.

Lo sdoppiamento della giurisdizione rende quindi aleatoria l'applicabilità o meno, a un determinato ente, delle regole di *spending review* per la specifica annualità a cui è riferibile la breve vita dell'elenco Istat, compromettendo la certezza del diritto, che costituisce, invece, la «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (sent. n. 13/2022).

Tale sdoppiamento della giurisdizione evidenzia dunque un vizio di manifesta irrazionalità intrinseca della norma censurata (sent. n. 38/2025, n. 197/2023, n. 186/2020 e n. 166/2018).

23. La ricomposizione della unitarietà e dell'efficienza del sistema giurisdizionale, peraltro, non può che essere raggiunta riportando in capo alla giurisdizione contabile anche il sindacato sulla correttezza della ricognizione operata dall'Istat, con il correlativo potere di annullare l'inserimento nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di un soggetto privo dei caratteri richiesti per questa qualificazione.

Infatti, la previsione di un giudizio in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione non solo risponde, come detto, alla esigenza che la certezza delle situazioni giuridiche ed economico-finanziarie degli enti inclusi nell'elenco annuale Istat non sia compromessa dal protrarsi nel tempo delle eventuali controversie o addirittura da giudicati contrastanti, ma fa leva anche sull'evidente attinenza delle determinazioni conformative dell'elenco Istat «alla materia della contabilità pubblica (art. 103, c. 2, Cost.)» (Cass., S.U. civ., ord. 21 febbraio 2022, n. 5626) e al legame tra questa materia e il quadro normativo emergente dalla riforma costituzionale del 2012, nel quale alla Corte dei conti sono state assegnate sia funzioni di controllo ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, da parte della l. n. 243/2012 (all'art. 20), sia la giurisdizione sul perimetro soggettivo delle stesse, da parte della coeva l. n. 228/2012.

Del resto, secondo questa Corte, alla giurisdizione contabile è «attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» (sent. n. 60/2013).

La «Corte dei conti è quindi la sede più adatta» (sent. n. 18/2019) a ricomporre la razionalità del sistema giurisdizionale in questione, poiché si è visto (*supra*, punto 16.1.) che l'elenco Istat, nella misura in cui è strumento statistico contabile, svolge una funzione essenziale nella predisposizione del conto economico consolidato dello Stato secondo le regole del Sec 2010 e, conseguentemente, nella determinazione dei saldi di finanza pubblica rilevanti non solo a fini interni, ma, soprattutto, europei.

24. Deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23-*quater*, c. 2, d.l. n. 137/2020, come convertito, con assorbimento di tutti gli altri parametri evocati dai rimettenti. (*Omissis*)

P.q.m., la Corte costituzionale, riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, c. 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (*omissis*) convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176;

2) *dichiara* inammissibile l'intervento spiegato da Ferrovienord spa nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2025, indicato in epigrafe; 3) *dichiara* ammissibile la costituzione del Procuratore generale della Corte dei conti nei giudizi indicati in epigrafe; (*omissis*).

* * *

CORTE CASSAZIONE

3868 – Corte di cassazione, Sezioni unite civili; sentenza 20 febbraio 2026; Pres. D'Ascola, Est. Vincenti, P.M. (concl. conf.). E.R. c. Izs Piemonte e Valle d'Aosta.

Giurisdizione e competenza – Rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c. – Questioni inerenti alla giurisdizione – Giudice amministrativo – Ammissibilità – Fondamento.

Cost., art. 111, c. 8; c.p.c., artt. 37, 41, 363-*bis*; c.p.a., artt. 39, 110.

È ammissibile il rinvio pregiudiziale ex *art. 363-*bis *c.p.c. proposto dal giudice amministrativo in ordine a questioni esclusivamente attinenti alla giurisdizione, atteso che la funzione nomofilattica preventiva attribuita alla Corte di cassazione dall'istituto introdotto dalla riforma Cartabia si pone in rapporto di complementarità rispetto agli ordinari strumenti di risoluzione delle questioni di giurisdizione e trova fondamento nell'attribuzione alla Corte del controllo sui motivi inerenti alla giurisdizione ai sensi dell'art. 111, c. 8, Cost., purché il principio di diritto enunciato non interferisca con il merito della controversia e resti circoscritto alla soluzione della questione di riparto della giurisdizione.* (1)

Ragioni della decisione – 1. (*Omissis*) Sul profilo attinente alla facoltà del giudice amministrativo di proporre il rinvio pregiudiziale su una questione di diritto in materia di giurisdizione, giacché i requisiti di cui al citato art. 363-*bis* – dell'essere la sollevata questione esclusivamente di diritto, rilevante nel giudizio *a quo*, connotata da grave difficoltà interpretativa, nonché della numerosità dei giudizi nei quali essa può avere luogo – trovano, nella specie, pieno riscontro. (*Omissis*)

1.2. La risposta positiva all'interrogativo sulla facoltà del giudice amministrativo di accedere al rinvio *ex* art. 363-*bis* c.p.c. trova un solido apporto anzitutto nei *dicta* della sentenza di queste Sezioni unite n. 34851/2023, con la quale si è ritenuto che tale rinvio "può avere ad oggetto una questione di diritto incidente sulla giurisdizione del giudice adito", ossia, in quel caso, della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento.

A tal fine la sent. n. 34851/2023 ha evidenziato che:

a) l'istituto del rinvio pregiudiziale è compatibile con la disciplina dettata per la risoluzione delle questioni di giurisdizione (regolamento e conflitto di giurisdizione), "configurandosi lo stesso, piuttosto, come uno strumento complementare a quelli già previsti dal codice di rito, rispetto ai quali svolge una funzione diversa, orientata non solo e non tanto alla definizione della singola controversia pendente dinanzi al giudice che dispone il rinvio, quanto all'enunciazione di un principio di diritto suscettibile di applicazione in un numero indefinito di giudizi, già pendenti o futuri, nei quali si ponga la medesima questione";

b) l'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 546/1992 opera un generale rinvio alle norme del codice di procedura civile e, dunque, anche a quelle del giudizio di legittimità;

c) non è di ostacolo la circostanza che il giudice di legittimità, per dirimere tali questioni, opera come giudice anche del fatto, risultando in tutte le questioni di carattere processuale una connessione inscindibile tra i profili di diritto e quelli di fatto, così da potersi distinguere concettualmente tra l'interpretazione della norma giuridica astrattamente destinata a regolare la fattispecie, che può essere demandata alla Suprema Corte con il rinvio pregiudiziale, e la ricostruzione della concreta vicenda processuale, che resta affidata al giudice di merito, sia in via preventiva, per motivare la rilevanza della questione, sia successivamente, per l'applicazione del principio di diritto enunciato;

c.1) "sebbene, infatti, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 363-*bis*, tale principio rivesta carattere vincolante nel giudizio *a quo*, dev'essere riconosciuta al giudice di merito la facoltà di escluderne l'applicazione, non solo alla luce di modificazioni normative eventualmente sopravvenute alla sua enunciazione, ma anche alla luce degli elementi risultanti da un'istruttoria più approfondita, ove dagli stessi emerga una situazione di fatto difforme da quella tenuta presente nella formulazione del quesito".

1.2.1. Sono argomenti che confortano l'esito della condivisibile valutazione già operata in sede di filtro di ammissibilità, ossia che "l'attribuzione alla Corte di cassazione, dall'art. 111, c. 8, Cost., di un controllo in via successiva sulla giurisdizione dei giudici amministrativi (e contabili), consente di ritenere che ad Essa sia consentito anche un controllo in via preventiva, pur diverso da quelli già contemplati originariamente dal codice di rito civile [segnatamente, il regolamento preventivo di cui all'art. 41 c.p.c.], come, per l'appunto, il rinvio pregiudiziale".

Del resto, così circoscritto il perimetro del rinvio pregiudiziale che può essere attivato dal giudice amministrativo, il vincolo del principio di diritto imposto al giudice rimettente dal menzionato art. 363-*bis* non confligge con il limite del sindacato che la Costituzione, all'art. 111, c. 8, assegna alla Corte di cassazione, attinente ai "soli motivi inerenti alle giurisdizione". (*Omissis*).

(1) Segue la nota di E. Tomassini, *Il rinvio pregiudiziale* ex *art. 363-*bis *c.p.c. tra nomofilachia preventiva e rapporti tra giurisdizioni: l'apertura al giudice amministrativo e le possibili ricadute sul processo contabile.*

Il rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c. tra nomofilachia preventiva e rapporti tra giurisdizioni: l'apertura al giudice amministrativo e le possibili ricadute sul processo contabile

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Le finalità del nuovo istituto del rinvio pregiudiziale.* – 3. *L'apertura al giudice amministrativo.* – 4. *I problemi costituzionali: l'art. 111 Cost. e la sent. n. 6/2018 della Corte costituzionale* – 5. *La possibile estensione al processo contabile.* – 6. *Considerazioni conclusive.*

1. *Introduzione*

La sentenza delle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, 20 febbraio 2026, n. 3868, costituisce uno dei più significativi approdi interpretativi successivi all'introduzione del nuovo art. 363-*bis* c.p.c., non soltanto per la soluzione della questione di giurisdizione concernente gli incarichi di direzione sanitaria complessa, ma soprattutto per le implicazioni sistemiche che essa produce nel rapporto tra Corte di cassazione e giurisdizioni speciali.

La decisione si colloca all'incrocio di tre grandi direttrici evolutive del processo contemporaneo: il rafforzamento della funzione nomofilattica della Corte regolatrice, la progressiva valorizzazione degli strumenti di uniformazione preventiva del diritto vivente e la crescente tensione tra esigenze di efficienza del sistema e autonomia costituzionale delle giurisdizioni speciali.

Il punto di maggiore interesse della pronuncia consiste nell'aver ritenuto ammissibile il rinvio pregiudiziale proposto dal giudice amministrativo in materia di giurisdizione, pur in assenza di una disposizione espressa del codice del processo amministrativo che richiami l'art. 363-*bis* c.p.c. La Corte, infatti, ha elaborato una costruzione sistematica destinata inevitabilmente a proiettare i suoi effetti anche sul giudice contabile, ove pure si ponga il problema dell'utilizzabilità del nuovo istituto.

Il tema assume particolare delicatezza proprio con riguardo alla giurisdizione contabile. Se, infatti, il rinvio pregiudiziale appare astrattamente coerente con le esigenze di ragionevole durata del processo e di prevedibilità delle decisioni, esso si confronta con il limite costituzionale rappresentato dall'art. 111, c. 8, Cost., che circoscrive il sindacato della Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti ai soli motivi inerenti alla giurisdizione, secondo la rigorosa lettura offertane dalla Corte costituzionale, specialmente con la sent. n. 6/2018.

In questa prospettiva, la sent. n. 3868/2026 rappresenta un passaggio di straordinaria importanza nella ridefinizione dei rapporti tra nomofilachia, giurisdizione e autonomia delle magistrature speciali.

2. *Le finalità del nuovo istituto del rinvio pregiudiziale*

L'art. 363-*bis* c.p.c., introdotto dal d.lgs. n. 149/2022 in attuazione della riforma Cartabia, ha segnato un deciso mutamento nella concezione tradizionale della funzione nomofilattica della Corte di cassazione.

Nel sistema previgente, la nomofilachia era prevalentemente successiva e patologica: la Corte interveniva soltanto all'esito del processo, attraverso il ricorso per cassazione, quando il contrasto interpretativo si era già manifestato e spesso consolidato. Con il nuovo istituto, invece, il legislatore ha inteso attribuire alla Cassazione una funzione preventiva di orientamento del diritto.

Il giudice di merito può ora rimettere direttamente alla Corte una questione esclusivamente di diritto che presenti gravi difficoltà interpretative, sia suscettibile di porsi in numerosi giudizi e sia necessaria alla definizione della controversia.

La sentenza in commento valorizza pienamente tale finalità, affermando che il rinvio pregiudiziale non è finalizzato soltanto alla soluzione della singola controversia, ma all'enunciazione di un principio di diritto destinato ad operare in una pluralità indefinita di giudizi.

Le Sezioni unite chiariscono inoltre che il rinvio non implica una decisione sul caso concreto, ma si colloca su un piano eminentemente ermeneutico. Alla Corte spetta l'interpretazione della norma astrattamente destinata a disciplinare la fattispecie, mentre resta affidata al giudice rimettente la ricostruzione del fatto e l'applicazione del principio al caso concreto.

La logica sottesa all'istituto richiama, inevitabilmente, il modello del rinvio pregiudiziale europeo, pur in assenza di un rapporto ordinamentale sovraordinato. Il sistema processuale italiano tende così ad evolversi verso una forma di "nomofilachia dialogica", nella quale il giudice di merito partecipa direttamente alla formazione del diritto vivente.

3. *L'apertura al giudice amministrativo*

L'aspetto più innovativo della decisione consiste nell'aver ammesso il giudice amministrativo alla possibilità di attivare il rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c. su questioni di giurisdizione.

Il Tar Liguria aveva infatti sollevato il rinvio in relazione all'interpretazione degli artt. 15, c. 7-*bis*, d.lgs. n. 502/1992 e 63 d.lgs. n. 165/2001, al fine di stabilire se le controversie concernenti gli incarichi di direzione sanitaria complessa appartenessero alla giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Le Sezioni unite hanno ritenuto ammissibile il rinvio, richiamando la precedente sent. n. 34851/2023 relativa al giudice tributario, ove già era stata riconosciuta la compatibilità dell'istituto con le questioni di giurisdizione.

Il passaggio decisivo della motivazione è rappresentato dall'affermazione secondo cui il controllo successivo attribuito alla Cassazione dall'art. 111, c. 8, Cost. consentirebbe di ritenere ammissibile anche una forma di controllo preventivo.

Si tratta di una costruzione estremamente significativa. La Corte non si limita a richiamare il rinvio

esterno dell'art. 39 c.p.a., ma sembra fondare direttamente sulla Costituzione la legittimazione del giudice amministrativo ad instaurare il subprocedimento *ex* art. 363-*bis* c.p.c.

In tal modo, tuttavia, la Cassazione compie un passo ulteriore rispetto alla tradizionale configurazione dei rapporti tra giurisdizioni. Il controllo sulla giurisdizione tende infatti a trasformarsi in una forma di orientamento interpretativo preventivo.

La pronuncia tenta di delimitare rigorosamente tale effetto, precisando che il principio di diritto non può interferire con il merito della lite e che il sindacato resta confinato ai profili inerenti alla giurisdizione. Tuttavia, la stessa struttura del rinvio pregiudiziale rende evidente l'ampliamento dell'influenza nomofilattica della Corte regolatrice.

4. *I problemi costituzionali: l'art. 111 Cost. e la sent. n. 6/2018 della Corte costituzionale*

È proprio sotto questo profilo che emergono le principali criticità della decisione.

La Corte costituzionale, specialmente con la sent. n. 6/2018, ha ricostruito in termini rigorosi i limiti del sindacato della Cassazione sulle giurisdizioni speciali, affermando che il ricorso previsto dall'art. 111, c. 8, Cost. non può trasformarsi in uno strumento di controllo generalizzato sulla legalità delle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti.

La Consulta ha escluso che la Cassazione possa assumere una posizione di supremazia gerarchica rispetto ai giudici speciali, ribadendo che il controllo è limitato ai soli motivi inerenti alla giurisdizione.

La sent. n. 3868/2026 cerca di evitare il conflitto con tale orientamento sostenendo che il rinvio pregiudiziale resta confinato alle questioni di giurisdizione e che l'intervento della Cassazione non investe il merito della controversia. Tuttavia, il problema non appare interamente risolto.

L'anticipazione della funzione nomofilattica produce inevitabilmente un effetto conformativo sull'attività interpretativa del giudice speciale. La Cassazione non interviene più soltanto *ex post* per verificare l'esistenza della giurisdizione, ma orienta preventivamente il contenuto dell'attività decisoria.

È qui che si coglie la tensione più profonda tra esigenze di efficienza del sistema e assetto costituzionale delle giurisdizioni.

5. *La possibile estensione al processo contabile*

La questione assume contorni ancora più delicati con riguardo al processo contabile.

Nel processo tributario l'applicabilità dell'art. 363-*bis* c.p.c. trova un significativo fondamento nell'art. 1, c. 2, d.lgs. n. 546/1992, che opera un generale rinvio alle norme del codice di procedura civile.

Nel processo contabile, invece, manca una disposizione analoga.

Gli artt. 7 e 39 c.g.c. prevedono certamente il ricorso ai principi del giusto processo e alle norme del codice di procedura civile compatibili con il rito contabile, ma il rinvio è più limitato e selettivo.

Proprio per questo motivo, l'eventuale estensione dell'art. 363-*bis* c.p.c. al giudice contabile pone problemi sistemici assai più intensi.

Da un lato, le ragioni favorevoli sono evidenti. Il rinvio pregiudiziale potrebbe rappresentare uno strumento di straordinaria utilità pratica nelle materie caratterizzate da forte serialità del contenzioso e da rilevanti contrasti interpretativi. Si pensi alle questioni concernenti la responsabilità amministrativa, la giurisdizione sulle società partecipate, il danno erariale europeo, i giudizi pensionistici o i rapporti tra giurisdizione contabile e ordinaria.

La possibilità di ottenere una soluzione preventiva di questioni di diritto potrebbe contribuire sensibilmente alla ragionevole durata del processo e alla prevedibilità delle decisioni.

Dall'altro lato, tuttavia, l'estensione del rinvio pregiudiziale al giudice contabile rischierebbe di alterare l'equilibrio costituzionale dei rapporti tra giurisdizioni.

Il processo contabile dispone già di un proprio sistema nomofilattico interno, imperniato sulle Sezioni riunite e sui deferimenti per questioni di massima. L'intervento preventivo della Cassazione potrebbe sovrapporsi a tale sistema, determinando una duplicazione dei livelli nomofilattici e una progressiva compressione dell'autonomia della giurisdizione contabile.

Soprattutto, il problema centrale resta quello della compatibilità con l'art. 111 Cost.

La soluzione adottata dalle Sezioni unite nel 2026 appare sostenibile soltanto entro il ristretto ambito delle questioni di giurisdizione. Un'estensione alle questioni sostanziali o processuali diverse dalla giurisdizione determinerebbe verosimilmente una violazione dell'assetto costituzionale delineato dalla Consulta.

6. *Considerazioni conclusive*

La sent. n. 3868/2026 inaugura una nuova stagione della nomofilachia preventiva.

La decisione valorizza in modo deciso le esigenze di efficienza, uniformità interpretativa e ragionevole durata del processo, offrendo una lettura espansiva del nuovo art. 363-*bis* c.p.c. e aprendo un dialogo diretto tra Corte di cassazione e Giudici speciali.

Il nuovo istituto presenta indubbi vantaggi sistemici. Esso consente di prevenire i contrasti interpretativi, di ridurre la frammentazione del diritto vivente e di garantire maggiore prevedibilità delle decisioni. Nel processo contabile, in particolare, uno strumento di questo tipo potrebbe rivelarsi estremamente utile in presenza di questioni seriali o di particolare impatto sistemico.

Tuttavia, proprio la sua efficienza rischia di entrare in tensione con i limiti costituzionali del sindacato della Cassazione sulle giurisdizioni speciali.

L'impressione è che la sentenza del 2026 realizzi una forma di espansione funzionale della nomofilachia della Cassazione che, pur formalmente confinata

alle questioni di giurisdizione, tende sostanzialmente ad incidere sull'autonomia interpretativa delle magistrature speciali.

Per tale ragione, l'eventuale estensione dell'istituto al processo contabile dovrebbe essere affrontata con particolare prudenza.

La soluzione più equilibrata sembra quella di limitare l'utilizzabilità del rinvio pregiudiziale alle sole questioni inerenti alla giurisdizione, evitando che esso si trasformi in un improprio strumento di controllo generalizzato sulla giurisdizione contabile.

Probabilmente, un simile sviluppo richiederebbe una disciplina legislativa espressa, capace di coordinare il nuovo istituto con le peculiarità del processo contabile e con la funzione nomofilattica delle Sezioni riunite.

Solo entro tali limiti il rinvio pregiudiziale potrebbe realmente divenire uno strumento di accelerazione e razionalizzazione del sistema senza alterare il delicato equilibrio costituzionale tra le diverse giurisdizioni.

ELENA TOMASSINI

* * *

I GRANDI TEMI: 1. IL "*DIRITTO ALLA FELICITA'*"

PICCOLE RIFLESSIONI SUL "*DIRITTO ALLA FELICITÀ*"

di *Vito Tenore* (*)

Premessa

Con questo stimolante saggio della collega Patrizia Piccialli, autorevole Magistrato ordinario, per anni Presidente titolare della IV Sezione penale della Corte di cassazione, la *Rivista* della Corte dei conti, che ho l'onore di dirigere, inaugura una serie di scritti dedicati a "*I grandi Temi*" con i quali, Autori di varia provenienza giuridica (e non solo), offrono riflessioni, anche interiori, su argomenti giuridici dai risvolti anche esistenziali o sociali.

Questa *Rivista* vuol essere infatti non solo occasione di approfondimento e aggiornamento su temi strettamente amministrativistici e giuscontabili, ma anche momento di riflessione più alta su argomenti trasversali e profondi che toccano l'interiorità del giurista. L'esordio su questi scritti, sui quali invito i colleghi e i lettori tutti a fornire contributi alla Rivista, è dato dalle riflessioni del Pres. Piccialli, apprezzata giurista e donna di rara sensibilità, sul tema del "*diritto alla felicità*".

La definizione rinvenibile in molti dizionari è abbastanza univoca e socialmente condivisa: la felicità è il sentimento positivo di chi ritiene soddisfatti i propri desideri.

L'etimologia della parola "*felicità*" deriva dal latino *felicitas, -atis*, a sua volta proveniente dall'aggettivo *felix, -icis*. L'etimologia si fonda sulla radice *fe-*, che indica "abbondanza", "fecondità" e "ricchezza", originariamente legata alla "fertile" produttività. La stessa radice *fe-* di *felix* si ritrova in *fecundus* (fecondo) e nel verbo greco *phýo* (far essere, generare).

In origine, essere felici significava quindi essere "fruttiferi", produttivi, prosperi. Ma con il tempo, il termine ha perso la connotazione strettamente materiale di ricchezza per assumere quella più astratta di stato d'animo, gioia e beatitudine. È tuttavia evidente che non solo l'etimologia, ma la vita stessa che conduciamo, palesano spesso una felicità legata all'azione, al "portare a frutto" qualcosa (progetti, relazioni personali, opere di ingegno).

La nozione di "*felicità*" evoca un tema alto, non solo giuridico, ma filosofico, sociale, economico, psicologico e, addirittura, esistenziale. La nozione di "*felicità*" muta, infatti, radicalmente a seconda della lente attraverso cui la si osserva.

Sul piano filosofico, se per Aristotele era il "*bene supremo*" dell'uomo, che non si ottiene con il piacere materiale, ma attraverso l'esercizio della virtù e della ragione (essere felici significa realizzare appieno il proprio compito nel mondo), per gli Stoici ed Epicurei la felicità era intesa come *atarassia* (assenza di turbamento), raggiungibile (per gli stoici) con il distacco dalle emozioni esterne, oppure (per gli epicurei) attraverso la saggezza che libera dai timori infondati.

La lente della psicologia parla invece di *felicità* come benessere soggettivo che deriva da emozioni positive, impegno, relazioni, significato e realizzazione. Da altri si parla di felicità come equilibrio dinamico: essa non è euforia costante, ma una coerenza interna tra desideri, azioni e valori.

Anche l'economia studia la felicità, rimarcando come la ricchezza influenzi il benessere, mettendo in discussione l'idea diffusa che più soldi equivalgano sempre a più gioia. Tuttavia, il "*Paradosso di Easterlin*" dimostra che, superata una soglia di sussistenza, l'aumento del reddito non produce un aumento proporzionale di felicità.

Le scienze sociologiche studiano come il contesto sociale influenzi la nostra percezione di "*vita buona*", che muta a seconda delle culture: le culture occidentali associano spesso la felicità al successo individuale e al benessere materiale, mentre le culture orientali tendono a vederla come un concetto più interiore e nel contempo collettivo, legato all'armonia familiare e alla connessione con la comunità.

Sul piano giuridico, sebbene nel 2019 sia stata presentata nel nostro ordinamento una proposta di legge costituzionale (A.C. n. 2321, presentata alla Camera dei Deputati il 23 dicembre 2019 e i primi firmatari sono stati Maria Teresa Bellucci, Giorgia Meloni e Francesco Lollobrigida) per inserire esplicitamente il "*diritto di essere felici*" nell'art. 3, la nostra Carta non menziona esplicitamente la "*felicità*" quale valore o diritto fondamentale, ma molti giuristi lo rinvengono indirettamente proprio dall'art. 3 Cost.: il compito della Repubblica di "*rimuovere gli ostacoli... che impediscono il pieno sviluppo della persona umana*" è da molti interpretato come presupposto necessario per permettere a ognuno di essere felice. Lo Stato non garantisce il "risultato" (essere felici), ma le condizioni e gli strumenti per perseguirlo (lavoro, salute, istruzione).

Ma un "*diritto alla felicità*" potrebbe trovare un implicito riconoscimento nella formula "aperta", scolpita dall'art. 2 Cost., sui diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali, norma che richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. È un principio fondamentale che pone la persona al centro, in tutte le sue esigenze, ivi compresa la felicità.

(*) V. Tenore è Presidente di Sezione della Corte dei conti e abilitato ASN Professore ordinario di diritto amministrativo.

La Corte costituzionale, pur non avendo ancora assunto alcuna pronuncia sul "*diritto alla felicità*" in senso stretto, ha fatto negli anni costanti richiami al "*pieno sviluppo della personalità*" ben utilizzabili per legittimare la protezione di nuovi diritti civili quali, auspicabilmente, un giorno, il "*diritto alla felicità*". La Consulta non ha dunque mai sancito un "*diritto alla gioia*", ma ha stabilito che la Costituzione protegge i presupposti della felicità: si veda, ad esempio, la sent. n. 1146/1988 che ribadisce che esistono principi supremi (come lo sviluppo della personalità) che non possono essere sovvertiti nemmeno da leggi di revisione costituzionale, mentre la sent. n. 61/1991 in materia di lavoro e maternità, sottolinea come la tutela della dignità e dei legami familiari sia strumentale al pieno sviluppo umano.

Anche la giurisprudenza della Corte di cassazione ha spesso sfiorato il concetto di felicità parlando di "*realizzazione personale*" e "*serenità*": nella sentenza n. 4570/2014 della Sez. II civ., si fa riferimento al diritto di realizzare le proprie ambizioni come espressione di un basilare diritto della personalità, mentre nella sentenza delle S.U. civ., n. 25767/2015 si conferma che il risarcimento del danno non patrimoniale deve coprire la lesione di diritti inviolabili della persona che impediscono il perseguimento del proprio progetto di vita. Ma soprattutto le fondamentali sentenze sul danno esistenziale (Cass. civ., nn. 7281, 7282, 7283, 8827, 8828/2003 e Corte cost. n. 233/2003) hanno lambito il "*diritto alla felicità*" riconoscendo che ogni alterazione delle abitudini di vita e delle relazioni interpersonali (che colpiscono la "*felicità*" quotidiana) merita tutela se incide sulla dignità umana garantita dall'art. 2 della Costituzione.

Ma i giudici, soprattutto di merito, hanno spesso utilizzato il concetto di benessere psicofisico e felicità per decidere su questioni delicate quali la continuità degli affetti in sede di separazione e divorzio: numerose sentenze pongono l'interesse del minore a mantenere legami affettivi stabili come priorità assoluta per la sua "*serena crescita*", che è una forma di felicità tutelata per legge. Anche per il rapporto nonni-nipoti, la giurisprudenza ha spesso sottolineato il diritto dei bambini a godere dell'affetto dei nonni come elemento necessario per il loro equilibrio emotivo. Da ultimo diverse sentenze esaltano il rapporto uomo-animale (essere senziente) ai fini della reciproca felicità che si palesa in incontri in ospedali o, addirittura, in strutture carcerarie.

In estrema sintesi, ad oggi, per la nostra giurisprudenza "italica" la felicità è l'effetto della tutela di altri diritti (salute, famiglia, lavoro, libertà) piuttosto che un diritto di per sé azionabile in tribunale.

In altri ordinamenti il tema è invece più chiaramente affrontato e riconosciuto.

La Dichiarazione d'indipendenza americana (1776) è il riferimento storico più celebre sul tema, dove il "*perseguimento della felicità*" è sancito come un diritto inalienabile dell'uomo, inteso principalmente come libertà negativa: lo Stato non deve ostacolare il cittadino mentre cerca di costruire la propria serenità. Nel tempo, molte Costituzioni dei singoli Stati (come il Vermont o la Virginia) hanno adottato formule simili, legandola spesso alla sicurezza e alla proprietà.

Ma anche l'Assemblea generale delle Nazioni unite (Onu) ha istituito il 20 marzo come la *Giornata internazionale della felicità,* sottolineando che il benessere dei popoli deve essere un obiettivo politico globale e la Risoluzione 66/281 del 2012 riconosce la felicità come un obiettivo politico globale, invitando gli Stati a integrare il benessere nel calcolo del progresso nazionale.

La Costituzione del Giappone del 1946 (art. 13) è tra le più avanzate in materia. Essa stabilisce che il diritto dei cittadini alla vita, alla libertà e al perseguimento della felicità deve essere l'obiettivo supremo nella legislazione e negli affari di governo, ma questo diritto è garantito finché non contrasta con il benessere pubblico

In Francia, sebbene la Costituzione attuale non citi esplicitamente un "*diritto alla felicità*", le radici francesi sul tema sono profonde: la Dichiarazione del 1789, nel preambolo, afferma che le istituzioni sono stabilite per il "*mantenimento della Costituzione e la felicità di tutti*" e la Costituzione del 1793 (Giacobina) all'art. 1 dichiarava testualmente che "*lo scopo della società è la felicità comune*".

Da fonti Unicef si apprende che il Regno del Bhutan è l'unico Paese al mondo ad aver inserito nella propria Costituzione (Art. 9) l'obbligo per lo Stato di promuovere le condizioni per la felicità interna lorda (Fil) anziché limitarsi al Pil (valore monetario totale di tutti i beni e servizi finali prodotti all'interno di un paese in un determinato periodo di tempo, solitamente un anno, principale indicatore utilizzato per misurare la salute economica, la crescita e la ricchezza prodotta da una nazione).

Recentemente, il Brasile ha discusso una proposta di riforma (Pec della felicità) per modificare l'art. 6 della Costituzione federale con l'obiettivo di inserire il diritto alla ricerca della felicità legandolo strettamente ai diritti sociali (educazione, salute, lavoro, sicurezza). L'idea è che non ci sia vera ricerca della felicità senza i mezzi minimi di sussistenza.

Il suddetto modello statunitense (Dichiarazione 1776) intende "*la felicità*" come libertà negativa: lo Stato deve astenersi dall'interferire nella ricerca individuale della felicità. Ma è ben prospettabile un diverso modello italiano/europeo inteso come libertà positiva o "*felicità civica*": lo Stato deve intervenire attivamente per creare un contesto di dignità sociale e partecipazione che renda possibile la fioritura umana.

A nostro avviso, in qualsiasi ordinamento, e dunque anche nel nostro, probabilmente non si può garantire la felicità per legge (essendo uno stato transitorio), ma sicuramente si dovrebbe garantire il diritto di cercarla e a non essere ostacolati nella sua ricerca.

La sua transitorietà la accomuna al "*piacere temporaneo*", ma se ne differenzia per la sua più profonda portata esistenziale non traibile necessariamente dal piacere materiale o fisico, che sicuramente però contribuisce, con altri fattori, alla temporanea felicità.

Molte altre considerazioni potrebbero essere sviluppate sulla "*felicità"*, ma probabilmente solo un percorso interiore, esperienziale, di vita vissuta e di introspezione al proprio interno possono condurci a perseguire una "*felicità tendenziale*", quella che ognuno di noi ricerca quotidianamente e che spesso non si accorge di avere sotto i propri occhi, distratti dalla vana ricerca di sterili obiettivi di temporaneo appagamento o piacere, che si rivelano poi ostativi alla più profonda, seppur instabile, "*felicità*", fine ultimo esistenziale complesso, ma irrinunciabile. Ma, forse, la sua instabilità è l'elemento connotante da dover accettare: la felicità trae infatti forza proprio dalla sua assenza. Come la gioia è riconoscibile perché conosciamo la noia, il dolore e la fatica, la luce è definibile solo in relazione all'ombra. La temporaneità della felicità è ciò che le conferisce preziosità**.**

È dunque errato vivere la temporaneità della felicità come un fallimento che porta ad una ricerca ansiosa verso il prossimo momento magico: come scriveva Seneca, il saggio non cerca di trattenere l'emozione, ma di goderne finché c'è. La felicità è dunque il saper godere un'emozione.

Lo studio della collega Piccialli che presento ci aiuta in questo percorso di scandaglio interiore e di ricerca esistenziale.

* * *

ESISTE IL "DIRITTO ALLA FELICITÀ"?

di *Patrizia Piccialli* (*)

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Esiste la felicità come diritto?* – 3. *Il diritto come felicità. La Giornata internazionale della felicità.* – 4. *La felicità sul piano normativo: cenni.* – 5. *Il diritto come felicità: la Costituzione italiana.* – 6. *Esiste una connessione tra destino e carattere che conduce verso la felicità?* – 7. *Conclusioni: la strada per la felicità.*

1. *Premessa*

Il tema che sono chiamata a trattare è il diritto e la felicità. Cercherò di rispondere alla domanda: esiste il "*diritto alla felicità*"?

È necessaria una premessa: esiste una dimensione politico-giuridica della felicità e una dimensione etica della felicità.

Sotto il primo profilo, non vi è dubbio che esiste un diritto alla felicità.

Che voglio dire? Può esistere, almeno teoricamente, nello Stato, in determinate condizioni storico-sociali, una forza propulsiva capace di produrre un sentimento di felicità nella comunità.

La comunità felice è quella in cui ciascuna persona è garantita nella possibilità di realizzarsi, esprimersi pienamente, fiorire, crescere.

Tale condizione è raggiungibile solo allorquando siano garantiti i cosiddetti "diritti sociali" che includono il diritto all'istruzione, alla salute, al lavoro, all'accesso al cibo ed all'abitazione, alla sicurezza e alla protezione delle categorie più deboli (anziani, poveri disabili, minori), all'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne.

Per non impoverire l'umanità dobbiamo combattere per questa felicità che si manifesta come principio vitale, che sprona al cambiamento, sollecitando l'agire e l'azione condivisa.

È, invece, negativa la risposta alla domanda se esiste la felicità come diritto, sotto il profilo etico.

Non è possibile configurare questa felicità come diritto perché non sarebbe possibile, né auspicabile fondare un obbligo giuridico su un sentimento.

2. *Esiste la felicità come diritto?*

Prima di entrare proprio nel mio tema mi rendo conto che non posso sfuggire alla domanda: cosa è per te la felicità, dal punto di vista etico? Come definisci la felicità?

A mio avviso, non è un diritto ma *uno stato di grazia* riservato a qualche momento della vita.

Nel discutere sul tema della felicità, dobbiamo partire da una premessa: il sentimento che se ne ha è fondamentalmente soggettivo.

La felicità è una scelta personale.

Io non mi sentirei mai di contestare ad una persona la sua dichiarazione di felicità, dicendole: "Non è vero, tu non sei felice".

L'unico principio universale non contestabile è: "Meglio essere felici che infelici (Bauman)".

L'etimologia della parola felicità rimanda sistematicamente alla cattura del momento giusto, che è collegato alla fortuna: la felicità è una questione di fortuna ed è legata originariamente al concetto di fecondità, alla capacità di fiorire e di generare frutti.

(*) P. Piccialli è Presidente di Sezione della Corte di cassazione.

In italiano, felicità deriva dal latino *felix,* che significa fortuna, e talvolta sorte. In francese b*onheur* deriva da *heur*, la fortuna. In inglese, *happiness* e *happy* derivano da *happ*, la fortuna, il destino, ciò che accade.

In tedesco, *Gluck* significa sia felicità che fortuna.

Gli antichi greci, per designare la felicità, utilizzavano la parola *eudamonia* dal termine *eudaimon*,che significa felice ed il cui significato letterale è buon spirito, buon dio (da *eu*= buono e *daimon*= dio, spirito).

Allora che cosa è per me la felicità?

È, innanzitutto, il momento in cui il tempo tutto ad un tratto si ferma e diventa eternità.

È il senso di intensa felicità che pervade il protagonista della Ricerca del tempo perduto quando sente il profumo ed il sapore della *madeilene* immersa nel tè ai fiori di tiglio. Quel profumo e quel sapore suscitano in lui un senso di durata e lo fa sentire completamente liberato dalle contingenze del tempo. L'epoca dell'affanno è, invece, un'epoca senza profumo.

È lo stesso stato d'animo di due innamorati, per i quali un'alchimia del tempo connette sensazioni e ricordi in un cristallo temporale esentato sia dal presente che dal passato.

Ricordiamo Dostoevskij: "Se il tempo è eternamente presente il tempo non esiste più. Quando ogni uomo avrà raggiunto la felicità il tempo non ci sarà più" (citazione dai Demoni).

Ed è il sentimento di dolce felicità che prova il professore Isac Borg, medico ormai anziano, nel film di Bergman "il posto delle fragole", quando, durante il viaggio per andare a ritirare un premio alla carriera, si ritrova in quel luogo speciale e simbolico della memoria (il posto delle fragole nella casa familiare di vacanza), che diventa un rifugio interiore di pace e innocenza legato alla giovinezza, che lo fa ritornare a sé. Così il protagonista, attraverso un'apertura emotiva e spirituale, si riconcilia con la vita, gli affetti e la morte, recuperando un senso di completezza e trovando una serenità che prima mancava, con la quale contrasta l'aridità emotiva della vecchiaia.

Più banalmente, per me la felicità è anche il momento in cui supero qualche particolare infelicità: per esempio quando soffro di un mal di denti e questo improvvisamente si dilegua, facendomi sentire felici.

La felicità, pertanto, sotto questo profilo, non consiste nella libertà dai problemi e dalle preoccupazioni ma, al contrario sopraggiunge, quando supero le difficoltà della Vita.

3. *Il diritto come felicità. La Giornata internazionale della felicità*

Certamente *non è un diritto legale*. Non esiste una legge che renda la felicità un diritto, ma è un obiettivo costituzionale e filosofico.

La Giornata internazionale della felicità, celebrata in tutto il mondo ogni anno il 20 marzo, è stata istituita dall'Assemblea generale dell'Organizzazione delle nazioni unite (Onu) il 28 giugno 2012 e rappresenta un momento per riflettere sull'importanza della felicità nelle nostre vite.

Nel documento istitutivo si legge che, scopo della Giornata, è quello di promuovere la ricerca della felicità da parte di ogni individuo e incentivare lo "sviluppo sostenibile, l'eradicazione della povertà, la felicità e il benessere di tutte le persone".

La felicità ed il benessere vengono, pertanto, proposti come obiettivi universali e aspirazioni nella vita delle persone in tutto il mondo e, nello stesso tempo, viene sottolineata l'importanza che questi diventino obiettivo dell'azione politica dei governi.

L'Onu ogni anno stila un rapporto fitto di dati da cui emerge che, in base ai parametri tenuti in considerazione (es. aspettative di vita, la libertà di fare le proprie scelte di vita, la percezione della corruzione, l'assistenza sociale), i cittadini più felici al mondo sono quelli della Finlandia, seguiti da quelli della Danimarca e poi, al terzo posto, quelli dell'Islanda. L'Italia figura al 31° posto della classifica.

Queste giornate annuali della felicità si sono raccolte intorno alla locuzione: *Resta calmo, Sii saggio, Sii gentile*.

Tale motto, composto dai tre inviti, appena citati, è stato scelto dall'Associazione *no profit Action for happiness,* attiva in 160 paesi.

Il primo invito "Resta calmo" sembra riportare al pensiero degli stoici ed alla loro accettazione del paradigma aristotelico della natura umana, che concepisce l'uomo come animale razionale.

La razionalità stoica, infatti, prende in considerazione la calma, in quanto l'Uomo attraverso l'uso della ragione, diviene capace di dominare gli istinti, l'irruenza, l'emotività e le paure. La razionalità, per gli Stoici, è un cardine intorno a cui ruota la loro intera dottrina ed essa non è propria solo dell'individuo umano ma permea di sé l'intero universo.

Dalla razionalità immanente nell'individuo, poi discende la dignità che allo stesso ontologicamente appartiene. E la tutela della dignità di un individuo, quasi sempre, coincide con l'assicurargli un percorso di vita virtuoso orientato anche al raggiungimento della felicità.

Con il riferimento al secondo invito, "Sii saggio", si potrebbe continuare a richiamare gli stoici, citando "Le Lettere a Lucilio", di Seneca, per il quale è la saggezza-razionalità a portare alla gioia.

Nelle Lettere, rivolgendosi all'amico, spiega come il rifiutare saggiamente lussi, ricchezze ed onori (quindi scegliere di non farsi guidare dall'appagamento degli istinti ma di affidarsi alla ragione per agire) porti al bene: "14: *Ti insegnerò come tu possa renderti conto di non essere saggio. Il saggio è pieno di gioia, allegro e sereno, impertur-*

babile; la sua vita è pari a quella degli dèi. E ora esamina te stesso: se non sei mai triste, se nessuna speranza ti fa trepidare in attesa del futuro, se notte e giorno il tuo spirito fiero e soddisfatto di sé mantiene un atteggiamento stabile e sempre uguale, hai toccato il culmine dell'umano bene; ma se cerchi dovunque ogni genere di piaceri, sappi che ti mancano ugualmente saggezza e gioia. Vuoi raggiungerla, ma sbagli se speri di arrivarci tra le ricchezze e gli onori: cerchi cioè la gioia tra gli affanni: i falsi beni cui aspiri, convinto che ti daranno contentezza e piacere, sono causa di dolori".

Lasciando da parte il pensiero di Seneca, possiamo dire che cercare di essere saggi, riporta alla rivalutazione del "principio della responsabilità" che vale anche per la tutela dell'ambiente e la sostenibilità dello sviluppo (tema su cui poi ci soffermeremo), da cui oggi non è possibile prescindere in una strategia della felicità.

Il raggiungimento della felicità per l'Uomo, a mio avviso, non può scindersi dalla sostenibilità del progresso e dalla tutela ambientale (e la nostra Costituzione tiene conto, come dirò, di questi principi).

Con riferimento al terzo invito "Sii gentile", non può non farsi appello al principio di solidarietà laddove si tenta di compensare situazioni assai difficili per i cittadini (penso all'imperversare di una epidemia) attraverso comportamenti solidali dello Stato, per esempio misure economiche compensative mirate a ridurre gli effetti negativi o, comunque, attraverso la solidarietà privata dei singoli, rivolta a parenti o amici, o quella collettiva delle tante associazioni che si adoperano per venire incontro ai bisogni della società.

4. *La felicità sul piano normativo: cenni*

Ma come può uno Stato contribuire ad assicurare la felicità dei propri cittadini?

Vediamo gli esempi.

In sintesi, appare opportuno far presente che il riferimento al diritto alla felicità, prima che nella risoluzione Onu, che ha istituito la Giornata della felicità, lo si ritrova in alcuni importanti documenti giuridici metanazionali.

Lo si ritrova già nella dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti d'America del 4 luglio 1776, in cui nel preambolo è scritto che "Tutti gli uomini sono creati uguali; che essi sono dal creatore dotati di certi inalienabili diritti, tra questi vi sono la Vita, la Libertà ed il perseguimento della felicità". Qui il fine della felicità di tutti è lasciato alla libera determinazione dei singoli individui.

Affermazione in verità non del tutto originale.

E ancora prima la felicità è collegata al concetto di diritto attraverso le vicende della meno nota rivoluzione Corsa (1730-1769), il cui protagonista fu un giovane napoletano, Pasquale Paoli, il quale dopo aver organizzato la resistenza, si fece promotore di un progetto politico costituzionale innovativo in cui si faceva menzione della felicità della Nazione, una volta riacquistata la libertà.

Il concetto di felicità tornò alla ribalta qualche anno più tardi in Europa, in Toscana, dove nel 1778 nacque, su impulso del Granduca Pietro Leopoldo, un ambizioso progetto costituzionale. La Storia ha poi dimostrato che non si riuscì a far convivere il benessere dei sudditi con l'assolutismo del Principe.

Filangieri nel primo volume della Scienza della legislazione del 1780, intitolato "delle regole generali della scienza legislativa", afferma che «*le buone leggi sono l'unico sostegno della felicità nazionale*». Il compito dello Stato, pertanto, è quello di garantire a ogni cittadino la possibilità di supplire ai suoi bisogni con un lavoro discreto, escludendo che una vita conservata a stento possa essere una vita felice.

Il concetto di felicità viene ripreso dalla Dichiarazione francese sui diritti dell'uomo del 1789, dove all'art. 1 si legge che "*Il fine delle istituzioni pubbliche è rappresentato dalla «felicità di tutti»*".

La Costituzione giacobina del 1793 (che sostituì quella del 3 settembre 1791) introduce nel suo primo articolo, la diversa formula della "*felicità comune*", intesa come scopo della società. La felicità diventa, dunque, un bene pubblico, da perseguire al di là e al di sopra delle proprie personali aspirazioni e desideri. Lo Stato da garante si trasforma in promotore; da eventualità riservata alla sfera privata, la felicità muta in dovere.

Nel corso dell'Ottocento la riflessione sulla felicità riprende nuovo vigore, attraverso l'indagine delle dinamiche sociali legate al processo di industrializzazione.

Interviene sul tema anche Karl Marx. Ed il suo è un intervento di rottura, con l'elaborazione di una nuova teoria della felicità, basata sul superamento di quelle che venivano considerate delle mere illusioni, come il bisogno di religiosità, che genera solo felicità illusoria e allontana dalla realtà i suoi protagonisti.

La Storia ci ha insegnato che i totalitarismi del Novecento soffocarono per lunghi anni tutti i diritti umani in tema di libertà, di legalità e di sicurezza personale, tanto da far parlare di "morte del diritto positivo" (Carnelutti, pag. 116).

Il tema della felicità ricompare, finalmente, nel 1946 con l'art. 13 della Costituzione dell'Impero giapponese, che testualmente recita «tutte le persone che costituiscono il popolo saranno rispettate come individui. Il loro diritto alla vita, alla libertà ed al perseguimento della felicità, entro i limiti del benessere pubblico, costituirà l'obiettivo supremo dei legislatori e degli organi responsabili del governo».

Il riconoscimento del diritto al perseguimento della felicità, quale fine principale del legislatore, è presente anche nella Costituzione del Buthan.

Nel 1972, il Re del piccolo Stato asiatico del Bhutan, crea un nuovo indicatore per misurare il livello di felicità interna lorda dei suoi cittadini.

In più di 40 anni il livello Fil si è trasformato da filosofia di vita del paese a elemento fondamentale per lo sviluppo economico.

Il Bhutan non garantisce un "diritto" legale alla felicità, ma ha reso la Felicità interna lorda (Fil) il suo obiettivo di sviluppo centrale, misurando il benessere attraverso parametri che bilanciano prosperità materiale, benessere psicologico, conservazione culturale e protezione ambientale, superando l'enfasi del solo Pil.

Questo approccio*, ispirato dal Buddhismo*, guida le politiche governative per garantire istruzione, salute, lavoro e armonia con la natura, promuovendo uno stile di vita equilibrato e sostenibile, anche se la felicità rimane un obiettivo complesso da raggiungere per tutti i cittadini.

Si tratta di un approccio olistico allo sviluppo che, trascendendo la mera crescita del Pil, cerca un equilibrio tra benessere materiale e benessere spirituale, culturale ed ecologico.

5. *Il diritto come felicità: La Costituzione italiana*

E nel nostro Paese?

La Costituzione italiana non menziona esplicitamente il "*diritto alla felicità*", ma ne garantisce le precondizioni attraverso principi fondamentali come la libertà (artt. 2, 13), l'uguaglianza (art. 3), la salute (art. 32) e il lavoro (art. 4), fornendo agli individui gli strumenti per perseguire la propria realizzazione personale, che è il vero scopo della felicità, senza definirne il concetto, che rimane soggettivo.

L'art. 3 della nostra Costituzione, a differenza dello Statuto Albertino del 1848 che faceva riferimento alla "Nazione felice", non riconosce espressamente la felicità degli individui quale diritto, ma stabilisce che è compito dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona.

Occorre che ciò sia realizzato come premessa generale per il conseguimento di uno stato di benessere individuale, ma poi è compito di ciascuno attivarsi per realizzarlo, anche magari semplicemente seguendo Voltaire che amava dire «ho deciso di essere felice perché fa bene alla mia salute».

Diversamente dai costituenti statunitensi, che avevano per obiettivo la realizzazione della felicità privata, i costituenti italiani disegnano un quadro in cui la felicità corrisponde alla possibilità di conoscere ed essere sé stessi, di partecipare alla costruzione della società, di agire come cittadini politicamente attivi.

Una felicità civica, riassunta nella formula dell'articolo 3 della Costituzione, che affida alle istituzioni della Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Ancora una volta, profilo individuale e profilo collettivo sono configurati insieme: perché solo se tutti sono messi in condizione di poter pienamente realizzare sé stessi sul piano individuale e collettivo, allora ciascuno di noi potrà poi realmente farlo.

È bello pensare che il centro della nostra Carta fondamentale non è la pretesa egoistica dei singoli individui di poter ottenere ciò che farebbe la loro felicità, ma un programma condiviso di società.

La Costituzione italiana si concentra, pertanto, sulle condizioni per perseguire la felicità che è vista come un fine che ciascuno deve perseguire, ma lo Stato deve creare un contesto favorevole, garantendo i diritti e le opportunità.

In sintesi, la Costituzione italiana offre un quadro di diritti e libertà che permettono a ogni cittadino di costruire la propria felicità, senza definirla, lasciando al singolo il compito di realizzarla.

Il centro della nostra Carta sono disposizioni programmatiche (riguardanti l'istruzione, la salute, il lavoro, l'assistenza sociale, la previdenza) attraverso le quali lo Stato si impegna ad assicurare ad ogni cittadino una vita dignitosa: vale a dire, la vita di chi è in grado, grazie all'istruzione, di comprendere la propria posizione nel mondo e di porsi realisticamente l'obiettivo di migliorarla attraverso un lavoro che contribuisca, oltre che al proprio sostentamento, al miglioramento della società nel suo complesso.

Dal punto di vista giuridico, la tecnica impiegata per formulare tale visione del futuro è particolarmente rivelatrice, al diritto corrisponde il dovere: tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge (art. 3 Cost.); i diritti inviolabili sono riconosciuti e garantiti ma nello stesso tempo è richiesto l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2); è riconosciuto il diritto al lavoro ma ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

È un modo per legare indissolubilmente l'interesse individuale (il diritto) all'interesse collettivo (il dovere), evitando il rischio di chiusure egoistiche su sé stessi.

Principi costituzionali correlati alla felicità:

Articolo 2:

Riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come sia singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Articolo 3:

Impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza, impedendo il pieno sviluppo della persona umana.

Articolo 4:

Sancisce il diritto al lavoro, e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto; ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Articolo 32:

Tutela la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività, presupposto per ogni forma di benessere.

È importante sottolineare che di recente in Italia con la legge cost. n. 1/22 sono state introdotte le modifiche agli artt. 9 e 41 della Cost.

È vero, infatti, che i principi fondamentali della Costituzione non possono essere modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale ma la Carta deve rimanere sensibile ai valori dell'ambiente e della salute, oggetto di particolare tutela, anche nell'interesse delle future generazioni.

In tal senso, con la legge cost. n. 1/22 si è stabilita l'introduzione nell'art. 9 della Costituzione della tutela degli interessi delle generazioni future.

In particolare, al terzo comma, introdotto con la novella, si stabilisce che la Repubblica "tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.

Con l'aggiunta di questo nuovo comma si introducono nella Costituzione italiana tre nuovi lemmi: "biodiversità", "ecosistemi" e "generazioni future".

Ciò vuol dire che non possono essere fatte scelte che possano compromettere la salubrità dell'ecosistema, né per le generazioni presenti, né per quelle future.

Possiamo pertanto affermare che dal 2022 in Italia si è avuta la costituzionalizzazione della responsabilità intergenerazionale, volta ad assicurare il benessere, ma anche la felicità per gli individui appartenenti alle prossime generazioni.

Anche l'art. 41 è stato modificato con la stessa legge costituzionale ed è stato inserito al secondo comma il riferimento alla salute ed all'ambiente: "non può svolgersi (l'iniziativa economica privata) in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana".

Anche il terzo comma è stato modificato aggiungendo la parola ambientali: "La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali e ambientali".

Appare evidente che la nostra Costituzione sancisce la connessione tra società e felicità, creando le condizioni per essere felici o infelici.

6. *Esiste una connessione tra destino e carattere che conduce verso la felicità?*

Ed è anche evidente – basta guardarsi intorno – che, nonostante le norme della Costituzione e le leggi cerchino di garantire alle persone un'esistenza serena, pacifica e felice, tante persone non sono felici.

La biografia di ognuno di noi si può cercare di riscrivere cercando di ricreare retrospettivamente la connessione tra il destino ed il carattere. Non possiamo negare, infatti, che c'è un effetto diretto tra la situazione in cui siamo nati-la nostra cosiddetta sorte- e l'abilità di perseguire e conquistare la felicità.

Allora, se non esiste il diritto alla felicità, esistono due fattori – entrambi influenzati dalla società – nel tracciare il percorso della vita umana*: il destino* ed *il carattere* (v. Bauman: "*Meglio essere felici*").

Il destino è il nome comune che noi diamo a tutti i fattori su cui non riusciamo ad esercitare la nostra influenza, quelli su cui non abbiamo il controllo: per esempio essere nati in Europa e non in Asia; se si è nati a Napoli, come me, e non in Lombardia. Tutto questo è parte del destino e noi non possiamo influenzarlo, semplicemente perché non è frutto delle nostre scelte.

Il carattere è, invece, il fattore che – possibilmente – anche se non necessariamente – è sotto il nostro controllo personale.

Sul carattere possiamo lavorare sia su noi stessi che sugli altri, cercando di rendere qualcuno migliore.

Domandiamoci: esiste una connessione tra destino e carattere?

Il destino apparecchia il ventaglio delle possibilità. Non vi è dubbio, infatti, che per chi è in Italia le possibilità di scelta sono diverse rispetto a chi è nato in Bangladesh. Ma è sempre il carattere ad operare tra le possibilità stabilite dal destino. Che cosa voglio dire? Anche nel caso di un "destino difficile", possiamo, con il carattere, operare delle scelte che ci conducono sulla strada del diritto alla felicità

Ed in una prospettiva sociologica quali sono le cause della infelicità nell'epoca moderna?

Il grande filosofo tedesco dell'etica e della morale Max Scheler, maestro di Edith Stein, morto nel 1928, sottolineò, come ricorda Bauman, con parole più che mai attuali, è che il problema della nostra società è *il confronto tra elementi diversi.*

Il filosofo parte da quella che lui definisce una invenzione moderna: tutti gli uomini sono eguali.

Perché una invenzione? All'uguaglianza dei diritti e all'eguaglianza sociale formalmente riconosciuta si accompagna una differenziazione dei poteri genuini, degli averi e della educazione.

La formale uguaglianza sociale politica suggerisce che abbiamo il diritto di confrontarci con gli altri e di raggiungere il medesimo livello di società ed in tal modo lavoriamo sul carattere. Ma non è così. Noi pensiamo di poter raggiungere qualcosa ma poi veniamo impediti e ci sentiamo inadeguati al compito.

Il confronto tra l'enorme ventaglio di possibilità dischiuso a ciascuno di noi e la realtà di un controllo molto limitato sul destino di un individuo che manca di risorse – a volte un genuino difetto di carattere ma anche solo circostanze esterne che l'ostacolano – crea uno stato di infelicità.

7. *Conclusioni: la strada per la felicità*

Molti fili si sono intrecciati nel mio discorso.

Quale filo devo tirare per trovarmi tra le mani la conclusione?

Qual è la strada per la felicità?

È necessario ritrovare ogni giorno quella che Umberto Eco chiama la condizione fondamentale dell'essere umano: il rapporto con un altro essere umano.

Come afferma il grande scrittore: "È il suo sguardo (quello di un altro essere umano) che definisce e forma noi stessi. Così come non possiamo vivere senza mangiare e dormire, non possiamo comprendere che siamo senza lo sguardo e la risposta dell'altro. Il risultato del vivere in una comunità dove ciascuno ha deciso sistematicamente di non guardarsi mai l'un l'altro, comportandosi come se non esistessimo, sarebbe la follia o la morte".

Non bastano le nuove leggi, gli interventi giudiziari, le riforme.

Occorre una presa di coscienza diffusa e affrontare la situazione.

Bisogna agire sulle persone, contrastando quel processo di massificazione e solitudine che spersonalizza e aliena.

La felicità comincia a casa, con il contatto con altre persone.

Ciò che è essenziale è, comunque, e così concludo, è che l'essere umano coltivi il rapporto con un altro essere umano.

* * *

RECENSIONI

Tiziano Tessaro, Elena Tomassini, Margherita Bertin
Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1
Torino, Giappichelli, 2026, pagg. 592.

Il volume "Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la l. 7 gennaio 2026, n. 1", di Tiziano Tessaro, Elena Tomassini e Margherita Bertin, si presenta come un'opera di ampio respiro scientifico e di notevole ambizione sistematica, destinata a collocarsi tra i contributi più rilevanti nel dibattito contemporaneo sulla trasformazione della magistratura contabile. L'indagine, distribuita in tredici parti e oltre cinquecento pagine, affronta in modo organico le profonde innovazioni legislative concernenti la Corte dei conti, muovendo da una prospettiva che intreccia diritto costituzionale, diritto amministrativo, contabilità pubblica e responsabilità erariale.

Uno dei principali meriti dell'opera risiede nel metodo adottato. Gli Autori non si limitano a descrivere la novella normativa, ma la inseriscono entro una cornice teorica più ampia, fondata sul rapporto tra controllo, giurisdizione e buon andamento dell'amministrazione. Centrale è il richiamo alla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale, assunta come snodo interpretativo dell'intero sistema. Da qui prende forma la categoria del "rischio di amministrazione", utilizzata come chiave di lettura per comprendere l'oscillazione storica tra eccesso di responsabilizzazione del funzionario e, all'opposto, fenomeni di deresponsabilizzazione.

Particolarmente apprezzabile è la sezione dedicata ai controlli preventivi e all'attività consultiva. Il testo mostra come l'ampliamento delle funzioni della Corte dei conti, specie in materia di Pnrr e contratti pubblici, possa determinare una trasformazione della fisionomia costituzionale dell'Istituto, con il rischio di slittamenti verso modelli para-amministrativi o di cogestione. Gli Autori pongono con rigore il problema della distinzione tra controllo, consulenza e amministrazione attiva, offrendo una riflessione che travalica il dato contingente della riforma e investe i fondamenti stessi dello Stato di diritto finanziario.

Di grande interesse risultano altresì i capitoli sulla responsabilità amministrativa, nei quali vengono esaminati il nuovo regime della colpa grave, il potere riduttivo del giudice, le coperture assicurative, il principio del "*ne bis in idem*" e i rapporti con la giurisprudenza europea. Qui emerge con chiarezza la tesi di fondo del volume: la tutela dell'efficienza amministrativa non può tradursi in una socializzazione del danno erariale, né in una compressione irragionevole delle garanzie costituzionali poste a presidio delle finanze pubbliche.

Sotto il profilo stilistico, l'opera è densa, tecnica e rivolta prevalentemente a studiosi, magistrati e operatori specializzati. La ricchezza delle argomentazioni, delle tavole sinottiche e dei riferimenti giurisprudenziali ne accresce il valore scientifico, pur richiedendo al lettore un'attenzione costante. Non si tratta di un manuale divulgativo, ma di un vero trattato critico sulla riforma.

In conclusione, il volume costituisce un contributo di prim'ordine allo studio della nuova configurazione della Corte dei conti. La forza dell'opera sta nell'aver trasformato una riforma legislativa contingente in occasione per interrogarsi sul significato costituzionale del controllo pubblico, sul rapporto tra politica e responsabilità e sulla qualità della democrazia finanziaria. Per chiunque voglia comprendere la traiettoria futura della magistratura contabile italiana, questa lettura appare non solo utile, ma necessaria. [VITO TENORE]

* * *

Vito Tenore, Carlo Villani
Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente
Milano, Giuffre, 2026, 3ª ed., pagg. 779.

Giunge alla sua terza edizione l'accurato studio sistematico di Vito Tenore, magistrato contabile (Presidente della Sezione giurisdizionale Lombardia e Direttore del Massimario e Rivista) e Carlo Villani, magistrato ordinario (Sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma e componente della Direzione distrettuale antimafia) dedicato alle concorrenti e cumulative responsabilità del pubblico dipendente. Il pubblico dipendente, nell'esercizio delle proprie funzioni, è infatti esposto a cinque forme di responsabilità: civile, penale, amministrativo-contabile, disciplinare e, se dirigente, anche a quella dirigenziale. Gli studi in materia si sono raramente soffermati su una visione sistematica e complessiva di tali cinque illeciti e a tale carenza intende sopperire questo studio, frutto di una pluriennale attività giudiziaria, di studio, di ricerca e didattica degli Autori.

Il volume, mediando tra rigore scientifico e analisi della casistica giurisprudenziale e dei contributi dottrinali più autorevoli, analizza ogni profilo delle cinque responsabilità e prospetta, in chiave propositiva, soluzioni su punti nevralgici della materia.

Il testo, alla luce della più recente normativa (legge Anticorruzione, riforma Madia, scudo erariale, l. n. 1/2026 c.d. legge Foti, riforma dei reati contro la pubblica amministrazione), degli ultimi c.c.n.l., della più attenta dottrina e della più aggiornata giurisprudenza, intende offrire un accurato e attuale quadro sistematico di tutti i profili strutturali delle cinque responsabilità, al fine di fornire agli operatori giuridici un'autorevole guida per affrontare e risolvere le numerose questioni che la realtà gestionale e quella processuale pongono ogni giorno. Il testo è corredato da un'utile appendice normativa sulle fonti normative che regolano tutte e cinque le responsabilità analizzate. La ricchezza dei dati giurisprudenziali e dottrinali rendono il testo un volume di assoluto riferimento per avvocati, magistrati, dirigenti pubblici, studiosi e per chiunque prepari concorsi pubblici di alto profilo. Una notevole chiarezza espositiva connota il volume ricco di casistiche concrete ricondotte con rigore scientifico a sistema. [LUIGI CARBONE]

* * *

Ernesto Fabiani

Il processo civile nell'era dell'intelligenza artificiale. Macchine intelligenti per una giustizia civile aumentata

Napoli, Jovene, 2026, pagg. 494.

L'interessante studio di Ernesto Fabiani, autorevole Professore ordinario di diritto processuale civile, prendendo atto del labile confine tra vita *offline* e *online*, definisce l'AI, analizzando la nozione, le classificazioni operate, le caratteristiche, le tipologie, le differenze dai programmi tradizionali, le differenze dall'intelligenza umana, per poi passare all'esame del suo impatto sull'attività del giudice civile e del suo ufficio. Tale esame, condotto anche in chiave comparativa con altri ordinamenti giudiziari (Cina, Estonia, Europa), non si limita alla giustizia predittiva, pur accuratamente analizzata, ma valuta con attenzione i rapporti fra uomo e macchina alla ricerca di un punto di equilibrio nella loro interazione. Molto interessante, coinvolgente e convincente è la distinzione operata tra "*giudizio di diritto ed AI*" (capitolo V) e "*giudizio di fatto ed AI*" (capitolo VI), ove l'autore scandaglia l'incidenza della *res* intelligente nei due momenti topici della decisione, rimarcando i rischi di una delega ad una AI del delicato lavoro affidato all'uomo-giudice. Traspare in tutto il volume una profonda conoscenza del rito civile, delle sue complessità, delle sue insidie, e per ogni passaggio procedurale viene vagliata l'utilizzabilità dell'AI e prospettati i limiti a tale ricorso. Molto elegante è l'analisi conclusiva del possibile contrasto dell'uso processuale dell'AI con canoni costituzionali: vengono valutati i possibili contrasti con gli artt. 3, 24, 25, 101, 102, 111, Cost., prospettandosi, in conclusione, una tesi favorevole ad una AI quale supporto al giudice evitando una sua sostituzione, in sintonia con la più recente normativa nazionale ed europea. In sintesi, si rimarca nel testo il diritto ad una decisione "umana", che non esclude l'uso delle AI non solo per velocizzare i giudizi, ma per un miglioramento qualitativo del processo e del suo esito finale, ovvero la sentenza. Testo di assoluto spessore, da consultare per ogni studioso del processo e per riflettere sull'impatto delle AI nella società. [VITO TENORE]

* * *

Michele Oricchio

Fatica di amministrare e principio di responsabilità ai tempi del Pnrr

Napoli, Esi, 2026, pagg. 175.

Lo studio di Michele Oricchio, autorevole Presidente di Sezione della Corte dei conti che vanta una eclettica formazione intermagistratuale, prende le mosse dalle persistenti criticità dell'azione amministrativa soprattutto dal periodo Covid ad oggi, per poi valorizzare il basilare principio di responsabilità (chi sbaglia paga), canone fondamentale nella civile convivenza, che il legislatore ha progressivamente attenuato in molti rami del diritto, per asserite esigenze di rilancio economico e di più completo utilizzo delle risorse del Pnrr. Lo studio si incentra sulla inidoneità degli strumenti sin qui utilizzati dal legislatore per correggere strutturalmente le disfunzioni esistenti nell'azione pubblica, sui reali effetti (rilancio o incremento del debito pubblico) del Pnrr che può portare a spese rapide ma inefficienti e sul pericoloso impatto della l. 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge Foti) sul principio di responsabilità soprattutto degli amministratori, la cui buona fede viene presunta. L'Autore palesa legittime perplessità sull'esistenza reale di una "*fatica dell'amministrare*" pur valorizzata in recenti decisioni della Consulta e, soprattutto, esprime riserve sulle modalità assunte dal

legislatore per intervenire su criticità dell'azione amministrativa, ovvero non individuando le cause di tali criticità, ma attraverso la deresponsabilizzazione di dipendenti e amministratori. Il testo palesa una lucidità nella comprensione dell'azione amministrativa, dei fini della politica, del reale funzionamento della pubblica amministrazione, frutto di pluriennale vita giudiziaria e amministrativa dell'Autore. Testo agile ma profondo, di cui si suggerisce la lettura per l'obbiettività metodologica e la chiarezza espositiva. [VITO TENORE]

* * *

Innocenza Zaffina

La Corte dei conti nella legge 7 gennaio 2026 n. 1

Roma, Direkta, 2026, pagg. 144.

Lo studio di Innocenza Zaffina, attenta studiosa e magistrato contabile dopo una autorevole e formativa esperienza in Banca d'Italia, analizza in modo chiaro e compiuto le sinergiche funzioni della Corte dei conti per poi scandagliare con lucidità l'impatto della l. 7 gennaio 2026, n. 1 su tali funzioni. Il taglio è argomentatamente critico alla luce dei parametri costituzionali ed eurounitari su cui la novella Foti impatta. Tutti gli istituti toccati dalla riforma vengono analizzati con chiarezza e lucidità frutto di vita giudiziaria ben nota all'Autrice, che ben approfondisce non solo i precetti della l. n. 1/2026 già entrati in vigore dal 22 gennaio 2026, ma anche quelli oggetto di delega al Governo, tra i quali la pericolosa gerarchizzazione della Procura contabile. Il testo dà contezza dei primi contributi dottrinali e delle prime decisioni della magistratura contabile, offrendo così a studiosi, avvocati, magistrati e a tanti giovani che si preparano al concorso per l'accesso alla Magistratura contabile un chiaro contributo per la comprensione della "nuova" Corte dei conti. Una felice paragrafazione e una sempre più rara chiarezza espositiva connotano l'agile volume che, in un numero congruo di pagine, fornisce un esaustivo quadro al lettore, di cui dobbiamo essere grati all'Autrice. [VITO TENORE]

* * *

Francesco Foggia

Beni pubblici e interessi della collettività. Tutela, gestione e valorizzazione del demanio e del patrimonio pubblico

Napoli, Edizioni scientifiche italiane, collana "Diritto e professioni", 2026, pagg. 297.

Il testo di Francesco Foggia, attento magistrato della Corte dei conti, offre una panoramica organica e interdisciplinare su uno dei temi più complessi del diritto amministrativo contemporaneo: i beni pubblici nell'attuale assetto normativo e nella moderna società. Il testo riesce a superare la tradizionale visione statica e puramente patrimoniale del demanio per abbracciare una prospettiva dinamica, centrata sulle utilità sociali e sullo sviluppo del Paese.

Il principale pregio del lavoro di Foggia risiede nella capacità di non isolare la materia all'interno del solo alveo del diritto amministrativo, approcciandola in modo interdisciplinare. L'autore integra costantemente la trattazione con profili civilistici (analisi del regime proprietario e dei diritti d'uso), profili penali (tutela penale dei beni rispetto a condotte di danneggiamento, occupazione o abuso), profili finanziario-contabili (il legame indissolubile con la contabilità pubblica, la redditività dei beni e il rischio di danno erariale correlato a cattive gestioni).

Questo approccio a tutto tondo permette di comprendere come la "*res publica*" non sia un concetto teorico, bensì un *asset* economico e sociale vivo.

Foggia analizza l'evoluzione concettuale del bene pubblico, soffermandosi sulla transizione dalla rigida dicotomia demanio/patrimonio alla categoria, più fluida e identitaria, dei beni comuni. Il *focus* si sposta dall'appartenenza formale (di chi è il bene?) alla funzione sociale (a cosa serve e quale utilità arreca alla comunità?).

Il libro dedica inoltre ampio spazio a dinamiche di stretta attualità: la rigenerazione urbana come strumento per sottrarre i beni pubblici al degrado; lo sviluppo sostenibile, analizzando l'impatto della tutela ambientale sulla gestione delle risorse demaniali; le opportunità connesse al Pnrr, esaminando come i fondi europei abbiano attivato nuove rotte per la valorizzazione del patrimonio pubblico.

Un altro nodo centrale è il bilanciamento tra l'interesse della collettività e l'iniziativa economica privata. L'autore affronta i delicati schemi di partenariato pubblico-privato, le concessioni e le finalità sociali che devono guidare l'amministrazione, evitando che la ricerca di redditività economica si traduca in una svendita dei diritti della collettività.

Il testo oltre ad essere opera di alta dogmatica, ha nel contempo una chiara vocazione anche operativa: inserito in una preziosa ed utile collana dedicata alle professioni, il testo mantiene un rigore scientifico elevato senza perdere di vista le necessità applicative di funzionari pubblici, avvocati e amministratori locali. L'integrazione con le linee guida del Pnrr rende il volume una guida aggiornata per interpretare le riforme in corso, la cui lettura si suggerisce a magistrati, avvocati e studiosi. Il testo non si limita infatti a fotografare lo stato dell'arte normativo, ma stimola una riflessione critica su come la pubblica amministrazione debba evolvere: da mero "custode geloso" del patrimonio a regolatore e facilitatore di benessere sociale. [VITO TENORE]

* * *

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Agricoltura

v.: *Giurisdizione e competenza – Responsabilità amministrativa e contabile*

Ambiente (tutela dell')

v.: *Amministrazione dello Stato e pubblica in genere*

Amministrazione dello Stato e pubblica in genere

"Fondo nazionale per il Made in Italy" – Relazione *ex* art. 11 l. n. 15/2009 e art. 22 d.l. n. 76/2020 (Corte conti, Sez. centr. contr. gestione, Coll. contr. conc., 18 marzo 2026, n. 9) 140

"*Green New Deal*" – Relazione al Parlamento (Corte conti, Sez. centr. contr. gestione, 20 aprile 2026, n. 44) 134

"Interventi emergenziali per l'innovazione e la digitalizzazione nel sistema scolastico" – Relazione al Parlamento (Corte conti, Sez. centr. contr. gestione, 26 marzo 2026, n. 43) 132

Intervento in materia di "Sicurezza sismica nei luoghi di culto" – Stato di attuazione al 31 dicembre 2025 – Rapporto al Parlamento (Corte conti, Sez. centr. contr. gestione, 5 marzo 2026, n. 39) 125

"Metropolitane nelle grandi aree urbane" – Relazione *ex* art. 11 l. n. 15/2009 e art. 22 d.l. n. 76/2020 (Corte conti, Sez. centr. contr. gestione, Coll. contr. conc., 8 aprile 2026, n. 11) 141

v. pure: *Contabilità dello Stato e pubblica in genere*

Banca, credito e risparmio

v.: *Giudizi di conto e per resa del conto*

Beni pubblici in genere

v.: *Contratti pubblici*

Calamità pubbliche, terremoto, alluvioni

v.: *Giurisdizione e competenza*

Contabilità dello Stato e pubblica in genere

Corte dei conti – Elenco Istat delle amministrazioni pubbliche – Giurisdizione esclusiva – Art. 23-*quater*, c. 2, d.l. n. 137/2020 – Limitazione ai soli fini della normativa sul contenimento della spesa pubblica – Frammentazione della tutela giurisdizionale – Irragionevolezza – Sussistenza – Illegittimità costituzionale (Corte cost., 27 marzo 2026, n. 39) 219

Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione (Corte conti, Sez. riun. contr., 6 marzo 2026, n. 9) 119

Contabilità regionale e degli enti locali

Canone unico patrimoniale (Cup) – Aggiornamento (riduzione) del canone di occupazione di spazi comunali – Transazione – Condizioni (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, 6 marzo 2026, n. 75, con nota di A. CARAPELLUCCI, A. GERACI, D. PALUMBO, M. RANDOLFI) 152

Comune – Compensi ai dipendenti per attività di componente di commissione di concorso – Riconducibilità al trattamento accessorio – Limiti e criteri (Corte conti, Sez. contr. Veneto, 13 aprile 2026, n. 106) 184

Comune – Entrate – Compensazione dei crediti tributari – Applicabilità – Limiti e condizioni (Corte conti, Sez. contr. Sardegna, 23 aprile 2026, n. 159) 173

Comune – Organo di revisione finanziario contabile dell'ente – Asseverazione reciproci rapporti debiti-crediti fra ente locale e società partecipate – Analisi approfondita di ogni singola voce e inclusione di tutti gli enti strumentali e società partecipate – Necessità (Corte conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, 10 aprile 2026, n. 30) 151

Comune – Spesa di personale – Vincoli assunzionali – Computo delle assunzioni di professionalità sociali presso Ats finanziate con risorse del Fna – Esclusione (Corte conti, Sez. autonomie, 17 aprile 2026, n. 10) 144

Dissesto finanziario – Credito restitutorio da erroneo versamento di tributi – Inclusione nella massa passiva – Presupposti (Corte conti, Sez. contr. Abruzzo, 16 aprile 2026, n. 53) 147

Dissesto finanziario – Rimborso di tributi versati erroneamente – Regole concorsuali – Applicazione (Corte conti, Sez. contr. Abruzzo, 16 aprile 2026, n. 53) 147

Nomina dell'ente locale quale esecutore testamentario – Modalità di amministrazione delle somme di denaro dell'asse ereditario da parte dell'ente – Utilizzo di conti correnti esterni alla Tesoreria comunale – Necessità (Corte conti, Sez. contr. Veneto, 17 marzo 2026, n. 75) 182

Riduzione del canone di locazione – Contribuzione indiretta a carico delle finanze pubbliche – Non sussiste (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, 30 marzo 2026, n. 114) 159

Contratti pubblici

Concessioni di beni pubblici – Quantificazione del canone concessorio – Sindacabilità della scelta discrezionale operata dall'amministrazione titolare – Condizioni (Corte conti, Sez. contr. Campania, 31 marzo 2026, n. 104) 151

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Concessioni di beni pubblici – Revoca in autotutela sempre esercitabile nei limiti di legge (Corte conti, Sez. contr. Campania, 31 marzo 2026, n. 104) 151

Corte dei conti

Attività consultiva *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Ambito oggettivo di applicazione (Corte conti, Sez. contr. Umbria, 9 marzo 2026, n. 17) 181

Attività consultiva *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Applicabilità

- (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, 6 marzo 2026, n. 75, con nota di A. CARAPELLUCCI, A. GERACI, D. PALUMBO, M. RANDOLFI 152

- (Corte conti, Sez. contr. Lombardia, 30 marzo 2026, n. 114) 159

Attività consultiva *ex* art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 – Applicabilità – Sussiste (Corte conti, Sez. contr. Puglia, 2 aprile 2026, n. 62) 170

Attività consultiva *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Parere richiesto da un comune capofila di una Zona sociale – Inammissibilità soggettiva – Sussiste (Corte conti, Sez. contr. Umbria, 9 marzo 2026, n. 17) 181

Attività consultiva *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Parere richiesto sulla spesa per il pagamento dell'accoglienza di minori in strutture residenziali – Inammissibilità oggettiva – Sussiste (Corte conti, Sez. contr. Umbria, 9 marzo 2026, n. 17) 181

Attività consultiva in materia di contabilità pubblica – Disciplina dettata dall'art. 2 l. n. 1/2026 – Applicabilità – Condizioni (Corte conti, Sez. contr. Puglia, 2 aprile 2026, n. 62) 170

Attività consultiva in materia di contabilità pubblica – Richiesta di parere attinente a fattispecie concreta connessa all'attuazione del Pnrr – Vincolatività della qualificazione espressa dall'ente locale richiedente – Sussiste (Corte conti, Sez. contr. Piemonte, 30 marzo 2026, n. 21) 162

Attività consultiva in materia di contabilità pubblica – Richiesta di parere attinente alla disciplina della variazione dei prezzi – Inammissibilità oggettiva – Sussiste (Corte conti, Sez. contr. Piemonte, 30 marzo 2026, n. 21) 162

Attività consultiva in materia di contabilità pubblica *ex* art. 2 l. n. 1/2026 – Ambito oggettivo di applicazione (Corte conti, Sez. contr. Piemonte, 30 marzo 2026, n. 21) 162

Controllo preventivo di legittimità – Atti presupposti – Individuazione – Conseguenze sulla responsabilità amministrativa (Corte conti, Sez. contr. Campania, 31 marzo 2026, n. 104) 151

Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026 presentata dal Provveditore alle opere pubbliche per il Lazio – Inammissibilità soggettiva – Sussiste (Corte conti, Sez. centr. contr. legittimità, 25 marzo 2026, n. 3) 119

Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026 presentata dal segretario comunale – Inammissibilità soggettiva – Sussiste (Corte conti, Sez. contr. Puglia, 2 aprile 2026, n. 62) 171

Richiesta di parere ai sensi dell'art. 2 l. n. 1/2026 riguardante una fattispecie concreta della quale non sia dimostrata l'attinenza all'attuazione del Pnrr e del Pnc ed il valore superiore al milione di euro – Inammissibilità oggettiva – Sussiste (Corte conti, Sez. centr. contr. legittimità, 25 marzo 2026, n. 3) 119

Energia elettrica ed energia in genere

v.: *Giurisdizione e competenza – Processo contabile*

Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

Accademia nazionale dei Lincei – Gestione finanziaria 2024 – Relazione al Parlamento (Corte conti, Sez. contr. enti, 14 aprile 2026, n. 57) 143

Fondazione Rossini opera festival (Rof) – Gestione finanziaria 2023 e 2024 – Relazione al Parlamento (Corte conti, Sez. contr. enti, 4 marzo 2026, n. 40) 142

Istituto nazionale infortuni sul lavoro (Inail) – Gestione finanziaria 2024 – Relazione al Parlamento (Corte conti, Sez. contr. enti, 1 aprile 2026, n. 60) 143

Enti locali

v: *Contabilità regionale e degli enti locali – Corte dei conti – Giudizi di conto e per resa del conto – Giurisdizione e competenza*

Fondazioni

v.: *Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria – Lavoro (contratto collettivo di)*

Giochi e scommesse

v.: *Giurisdizione e competenza – Responsabilità amministrativa e contabile*

Giudizi a istanza di parte

Giudizio di interpretazione del titolo giudiziale – Sentenza di condanna per danno all'immagine – Decorrenza della rivalutazione "dal momento del verificarsi del danno" – Data di passaggio in giudicato della sentenza penale – Non sussiste – Data del c.d. *clamor fori* da diffusione delle notizie a mezzo stampa –

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Sussistenza – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Calabria, 18 marzo 2026, n. 72) 205

Istanza di interpretazione del titolo giudiziale – Oggetto – Obiettiva incertezza interpretativa della sentenza di condanna – Proposizione dell'appello – Procedibilità del giudizio di interpretazione – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Calabria, 18 marzo 2026, n. 72) 205

Giudizi di conto e per resa del conto

Giudizio di conto – Agente contabile comunale – Agente della riscossione dei diritti sul rilascio delle carte di identità elettroniche – Rappresentazione delle sole operazioni in contante – Omessa indicazione delle operazioni dematerializzate – Incompletezza del conto – Configurabilità – Resa del conto per l'intera gestione – Necessità – Improcedibilità – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Calabria, 18 marzo 2026, n. 70) 205

Giudizio di conto – Asp – Agente contabile della riscossione dei ticket sanitari – Sovrapposizione dell'attività gestionale di due agenti contabili – Confusione operativa nella fase di versamento – Non intellegibilità dell'imputazione delle singole condotte – Improcedibilità del conto – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Calabria, 31 marzo 2026, n. 91) 206

Giudizio di conto – Inrca-Istituto nazionale di ricovero e cura per anziani – Conto del consegnatario di beni di consumo – Requisiti – Mero inventario di magazzino – Improcedibilità – Sussistenza – Discarico dell'agente contabile – Esclusione – Obbligo di ricompilazione e deposito del conto giudiziale – Sussistenza – Giudizio per resa del conto – Azionabilità (Corte conti, Sez. giur. Calabria, 13 marzo 2026, n. 53) 204

Giudizio di conto – Tributo provinciale per le funzioni ambientali (Tefa) – Agente contabile – Responsabile del tributo Tari – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Toscana, 22 aprile 2026, n. 38) 214

Giudizio di conto – Tributo provinciale per le funzioni ambientali (Tefa) – Riversamento di quanto dovuto prima dell'udienza di discussione – Discarico dell'agente contabile – Sussistenza – Danno per il ritardo – Autonoma azione della Provincia – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Toscana, 22 aprile 2026, n. 38) 214

Resa del conto – Istituto di credito – Preposto al servizio di cassa e di incasso delle tasse universitarie per conto di un Ateneo – Tesoriere e non mero cassiere – Obbligo di resa del conto – Sussiste (Corte conti, Sez. II centr. app., 26 marzo 2026, n. 59) 195

Giurisdizione e competenza

Comune – Imposta di soggiorno – Gestore di struttura ricettiva – Qualifica di agente contabile – Esclusione – Giurisdizione della Corte dei conti – Non sussiste (Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 15 aprile 2026, n. 105) 214

Comune – Imposta di soggiorno – Gestore di struttura ricettiva – Qualifica di agente contabile – Esclusione – Giurisdizione della Corte dei conti – Non sussiste – Giurisdizione tributaria – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Umbria, 28 aprile 2026, n. 13) 217

Contributi pubblici – Società agricola – Illecita percezione di risorse pubbliche – Amministratore di fatto – Rapporto organico di fatto – Giurisdizione della Corte dei conti – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Puglia, 9 aprile 2026, n. 85) 212

Contributi pubblici in agricoltura – Impresa agricola individuale – Illecita percezione di risorse pubbliche – Gestore di fatto – Effettivo beneficiario del contributo – Giurisdizione della Corte dei conti – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Puglia, 14 aprile 2026, n. 86) 212

Finanziamenti pubblici – Contributo *ex* art. 25 d.l. n. 34/2020 – Indebita percezione – Giurisdizione contabile – Sussistenza – Ragioni – Finalità pubblicistiche del contributo – Rapporto di servizio (Corte conti, Sez. II centr. app., 23 marzo 2026, n. 55) 194

Gioco pubblico – Mediante apparecchi *Awp new slot* – Mancato versamento al concessionario della c.d. quota legge di stabilità 2015 – Art. 1, c. 649, l. n. 190/2014 – Giurisdizione contabile – Esclusione – Ragioni (Corte conti, Sez. I centr. app., 27 marzo 2026, n. 67) 190

Giudizio di conto – Operatori telefonici preposti alla raccolta di fondi per le popolazioni colpite dal sisma – Natura di agenti contabili – Esclusione – Giurisdizione contabile per giudizio di conto – Esclusione (Corte conti, Sez. III centr. app., 20 aprile 2026, n. 69) 197

Giurisdizione contabile – Avis-Associazione volontari italiani del sangue – Associazione privata che svolge attività di interesse pubblico – Prevalente finanziamento pubblico – Sussistenza – Direttore provinciale *pro tempore* – Utilizzo indebito della carta di credito dell'Associazione – Utilizzo dell'auto di servizio a scopi personali – Giurisdizione contabile – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, 17 marzo 2026, n. 44) 207

Giurisdizione contabile – Operatori telefonici preposti alla raccolta di fondi per le popolazioni colpite dal sisma – Rapporto di servizio

o natura di agenti contabili – Esclusione – Giurisdizione contabile – Esclusione (Corte conti, Sez. III centr. app., 20 aprile 2026, n. 69) 197

Imposta di soggiorno – Omesso versamento – Giurisdizione contabile – Esclusione – Ragioni – Giurisdizione tributaria – Sussiste (Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 51) 193

Imposta di soggiorno – Omesso versamento al comune – Giurisdizione – Art. 4, c. 1-*ter*, d.lgs. n. 23/2011 – Giurisdizione tributaria (Corte conti, Sez. III centr. app., 27 aprile 2026, n. 75) 198

Imposta di soggiorno – Omesso versamento al comune – Giurisdizione – Art. 4, c. 1-*ter*, d.lgs. n. 23/2011 – Art. 5-*quinquies* d.l. n. 146/2021 – Riparto con giudice tributario – Determinazione – Fattispecie (Corte conti, Sez. III centr. app., 27 aprile 2026, n. 75) 198

Indebita percezione di contributi pubblici – Consulenti e liberi professionisti – Svolgimento di attività preparatorie ed istruttorie indispensabili per il conseguimento del finanziamento pubblico – Allegazione nell'atto di citazione – Sufficienza – Rapporto di servizio con la pubblica amministrazione – Sussistenza – Giurisdizione contabile – Configurabilità – Effettivo accertamento – Questione di merito – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Valle d'Aosta, 10 aprile 2026, n. 1) 217

Mutamenti legislativi sostanziali o processuali – *Perpetuatio giurisditionis* – Ambito operativo – Distinzione (Corte conti, Sez. III centr. app., 27 aprile 2026, n. 75) 198

Pensioni – Diniego di giurisdizione da parte del giudice ordinario – Riassunzione del giudizio innanzi alla Corte dei conti – Conflitto negativo di giurisdizione – Rimessione d'ufficio della questione alle Sezioni unite della Cassazione (Corte conti, Sez. giur. Puglia, ord. 24 aprile 2026, n. 30) 212

Pensioni militari – Comparto sicurezza/difesa – Mancata istituzione della previdenza complementare – Azione di risarcimento del danno – Giurisdizione della Corte dei conti – Non sussiste – Giurisdizione del giudice amministrativo – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, 26 marzo 2026, n. 101) 203

Prestazioni erogate dall'Inail – Infortunio sul lavoro – Azione di responsabilità amministrativa – Azione di regresso civilistica – Concorso di azioni – Ammissibilità – Giurisdizione contabile – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Umbria, 18 marzo 2026, n. 8) 215

Rinvio pregiudiziale *ex* art. 363-*bis* c.p.c. – Questioni inerenti alla giurisdizione – Giudice amministrativo – Ammissibilità – Fondamento (Cass., S.U., 20 febbraio 2026, n. 3868, con nota di E. TOMASSINI) 225

Titoli di efficienza energetica (T.e.e.) – Indebita emissione in favore di società non avente diritto – Danno erariale – *Petitum* sostanziale – Giurisdizione contabile – Sussiste (Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 52) 193

Titoli di efficienza energetica (T.e.e.) – Indebito ottenimento da parte di società privata – Giurisdizione contabile – Sussistenza – Ragioni (Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 52) 193

Impiegato dello Stato e pubblico in genere

Dipendente pubblico – Assenza per malattia – Svolgimento di attività sportiva – Possibile valenza disciplinare – Condizioni (Corte conti, Sez. I centr. app., 6 marzo 2026, n. 47) 189

Dipendente pubblico – Assenza per malattia – Svolgimento di attività sportiva – Possibilità – Limiti (Corte conti, Sez. I centr. app., 6 marzo 2026, n. 47) 189

Doveri – Onore e disciplina – Nozioni e differenze (Corte conti, Sez. riun. giur. 3 marzo 2026, n. 3, con nota di V. TENORE) 187

Doveri – Servire l'amministrazione con onore – Nozione (Corte conti, Sez. riun. giur. 3 marzo 2026, n. 3 con nota di V. TENORE,) 187

Svolgimento di attività extralavorative – Incompatibilità – Attività agricola non professionale – Espletabilità – Attività professionale – Divieto (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 8 aprile 2026, n. 17) 201

Svolgimento di attività extralavorative – Incompatibilità assolute *ex* art. 60 ss. d.p.r. n. 3/1957 – Espletamento – Applicabilità dell'art. 53, c. 7, d.lgs. n. 165/2001 – Esclusione – Ragioni (Corte conti, Sez. III centr. app., 26 marzo 2026, n. 50) 197

v. pure: *Prescrizione e decadenza – Processo contabile – Responsabilità amministrativa e contabile*

Impiegato regionale e degli enti locali

v.: *Contabilità regionale e degli enti locali – Regione in genere e regioni a statuto ordinario*

Lavoro (contratto collettivo di)

Ipotesi di accordo di flessibilità relativo al personale della Fondazione Teatro Lirico di Cagliari – Certificazione positiva (Corte conti, Sez. contr. Sardegna, 4 marzo 2026, n. 45) 173

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Infortuni sul lavoro e malattie professionali

v.: *Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria – Giurisdizione e competenza*

Legge, decreto e regolamento

Norme transitorie – Differenza con norme intertemporali – Loro portata applicativa – Differenze (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 3 marzo 2026, n. 8) 199

Norme transitorie – Differenza con norme intertemporali – Rapporto tra le stesse (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 3 marzo 2026, n. 8) 199

v. pure: *Responsabilità amministrativa e contabile*

Notificazione e comunicazione di atti

Processo contabile – Fallimento del convenuto – Notifica al curatore – Funzioni sostanziali e processuali (Corte conti, Sez. I centr. app., 2 aprile 2026, n. 69) 191

Processo contabile – Impresa individuale – Fallimento del convenuto – Notifica al titolare dell'impresa ma su pec della curatela – Idoneità (Corte conti, Sez. I centr. app., 2 aprile 2026, n. 69) 191

Processo contabile – Impresa individuale – Notifica alla persona fisica del titolare – Possibilità (Corte conti, Sez. I centr. app., 2 aprile 2026, n. 69) 191

Processo contabile – Notifiche al convenuto – Criteri graduali *ex* art. 88, c. 5, c.g.c. – Osservanza – Violazione – Sanatoria di matrice penale – Esclusione – Ragioni (Corte conti, Sez. III centr. app., 16 marzo 2026, n. 48) 196

v. pure: *Processo contabile*

Medici

v.: *Responsabilità amministrativa e contabile*

Militare

v.: *Responsabilità amministrativa e contabile*

Opere pubbliche

v.: *Corte dei conti*

Parchi nazionali e aree protette

v.: *Responsabilità amministrativa e contabile*

Pensioni civili e militari

Dipendenza da causa di servizio – Futura pensione privilegiata – Domanda formulata in servizio – Proponibilità – Sussiste (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 19 marzo 2026, n. 11) 200

Pensioni civili – Arrotondamento del periodo di servizio – Norme eccezionali – Interpretazione analogica – Esclusione (Corte conti, Sez. giur. Umbria, 26 marzo 2026, n. 10) 216

Pensioni civili – Principio dell'automaticità delle prestazioni – Ricongiunzione non onerosa di periodi contributivi versati da Enti soppressi – Onere della prova del lavoratore – Sussistenza del rapporto di lavoro – Sufficienza (Corte conti, Sez. giur. Puglia, 1 aprile 2026, n. 81) 212

Pensioni civili – Rinuncia al riscatto del corso di studi universitari – Diritto potestativo – Inconfigurabilità – Causa del riscatto – Incremento dell'anzianità contributiva – Sussistenza – Accrescimento del montante contributivo – Mero effetto indiretto ed eventuale – Lesione dell'affidamento del lavoratore – Non sussiste (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, 2 marzo 2026, n. 37) 206

Pensioni liquidate in tutto o in parte con il sistema contributivo – Beneficio dei quattro scatti previsto dall'art. 27, c. 3, d.lgs. n. 334/2000 – Applicabilità (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, 22 aprile, n. 108) 203

Pensioni militari – Accertamento della dipendenza da causa di servizio dell'infermità – Domanda di pensione privilegiata – Collegio medico legale – Natura di consulente tecnico d'ufficio – Esclusione – Omessa trasmissione del parere alle parti – Violazione del contraddittorio – Nullità relativa – Eccezione di parte – Decadenza (Corte conti, Sez. giur. Umbria, 4 marzo 2026, n. 6) 215

Pensioni militari – Servizi pregressi – Riscatto – Tempestività dell'istanza (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 11 marzo 2026, n. 9) 200

Ricongiunzione contributiva – Periodi già indicati nella domanda – Emersione successiva di settimane contributive – Incompletezza del provvedimento di ricongiunzione – Rettifica – Ammissibilità – Divieto di reiterazione della domanda *ex* art. 4 l. n. 29/1979 – Inapplicabilità (Corte conti, Sez. I centr. app. 6 marzo 2026, n. 50) 189

v. pure: *Giurisdizione e competenza*

Prescrizione e decadenza

Azione di responsabilità amministrativa – Danni indiretti – Dopo la l. n. 1/2026 – Decorrenza della prescrizione dal pagamento da parte della pubblica amministrazione (Corte conti, Sez. III centr. app., 16 marzo 2026, n. 48) 196

Azione di responsabilità amministrativa – Dipendenti pubblici – Attività extraistituzionale non autorizzata – Prescrizione dell'azione erariale – *Dies a quo* – Violazione degli obblighi di

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

comunicazione – Occultamento doloso del danno – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Calabria, 18 marzo 2026, n. 71) 205

Azione di responsabilità amministrativa – Indebita percezione di contributi pubblici – Omessa rendicontazione dell'uso delle risorse pubbliche – *Dies a quo* della prescrizione – Decorrenza – Data del termine ultimo del rendiconto – Conoscibilità oggettiva del danno – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 13 aprile 2026, n. 99) 213

Azione di responsabilità amministrativa – Prescrizione – Decorrenza – Dopo la l. n. 1/2026 – Termini – Fattispecie (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 3 marzo 2026, n. 8) 199

Azione di responsabilità amministrativa – Prescrizione – Occultamento doloso del danno – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Obblighi informativi – Violazione – Dichiarazioni mendaci e reticenti circa il possesso di requisiti di partecipazione – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 15 aprile 2026, n. 102) 213

Azione di responsabilità amministrativa – Prestazioni periodiche – Ratei di rendita diretta – Illecito permanente – Decorrenza del *dies a quo* – Data dei singoli pagamenti – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Umbria, 18 marzo 2026, n. 8) 216

Azione di responsabilità amministrativa – Vicende di rilievo anche penale – Occultamento doloso – *In re ipsa* – Decorrenza della prescrizione – Dalla scoperta dei fatti (Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 52) 193

Procedimento amministrativo

Soccorso istruttorio – Rapporti con la l. n. 241/1990 – Fattispecie (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 3 marzo 2026, n. 8) 199

Processo contabile

Appello – Costituzione in giudizio dell'appellato – Sottoscrizione della procura – Procuratore iscritto all'albo speciale dei cassazionisti – Necessità – Sottoscrizione da parte di un legale non iscritto all'albo dei cassazionisti – Difetto dello *ius postulandi* – Sussistenza – Conseguenze (Corte conti, Sez. I centr. app., 18 marzo 2026, n. 62) 190

Appello – Interesse ad impugnare – Parte integralmente vittoriosa in primo grado – Appello incidentale – Inammissibilità – Ragioni (Corte conti, Sez. I centr. app., 9 marzo 2026, n. 53) 189

Attività istruttoria del pubblico ministero – Obbligo di acquisizione di elementi probatori a favore del presunto responsabile – Valutazione discrezionale – Configurabilità – Omessa acquisizione – Eccezione di nullità – Inammissibilità (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 20 aprile, n. 9) 204

Atto di citazione – Emissione di un secondo atto di citazione – Termine per il deposito dell'atto di citazione – *Dies a quo* – Centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni – Natura perentoria – Pluralità di inviti a dedurre – Contenuto sovrapponibile – Elusione del termine – Configurabilità – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, 24 marzo 2026, n. 100) 202

Atto di citazione – Inosservanza del termine per l'emissione di 120 giorni – Inammissibilità della citazione – Riproposizione della domanda – Preclusione – Non sussiste – Nuovo invito a dedurre – Necessità (Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 13 aprile 2026, n. 98) 213

Citazione – Notifica – Duplice notifica dell'invito a dedurre – Termini – Sforamento – Termini ancorati al secondo invito – Tardività della citazione – Inammissibilità – Fattispecie peculiare (Corte conti, Sez. II centr. app., 23 marzo 2026, n. 54) 194

Citazione – Notifica – Vizi – Legittimazione a farli valere – Convenuti diversi dal destinatario della notifica contestata – Legittimazione – Sussistenza – Ragioni (Corte conti, Sez. II centr. app., 23 marzo 2026, n. 54) 194

Costituzione in giudizio del convenuto – Patrocinio di un avvocato – Necessità – Memoria difensiva depositata dal convenuto – Inammissibilità (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 20 aprile, n. 9) 204

Giudizio di responsabilità amministrativa – Sindacato del giudice sulle scelte discrezionali – Possibilità – Limiti (Corte conti, Sez. giur. Campania, 24 aprile 2026, n. 105) 206

Incidenti nel processo – Incidente di falso – Scrittura privata non riconosciuta – Efficacia probatoria fidefaciente – Esclusione – Istanza di incidente di falso – Inammissibilità – Contestazione con ordinari mezzi di prova – Ammissibilità (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 20 aprile, n. 9) 204

Indebito ottenimento dei titoli di efficienza energetica – Competenza territoriale – Criteri (Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 52) 193

Motivazione della sentenza – Ragione più liquida – Nozione (Corte conti, Sez. III centr. app., 26 marzo 2026, n. 50) 197

Pluralità di convenuti – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Esercizio del potere riduttivo obbligatorio –

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Singolo responsabile – Calcolo del 30 per cento riferito al danno complessivamente accertato – Criteri (Corte conti, Sez. giur. Umbria, 13 aprile 2026, n. 12) 216

Prova – Impiegato dello Stato e pubblico in genere – Svolgimento attività extralavorative – Incompatibilità assolute *ex* art. 60 ss. d.p.r. n. 3/1957 – Espletamento – Danno erariale da mancata entrata – Prova da parte della Procura contabile – Necessità (Corte conti, Sez. III centr. app., 26 marzo 2026, n. 50) 197

Prove – Regola generale – Più probabile che non – Opera – Differenze con rito penale (Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 52) 193

Prove atipiche – Intercettazioni penali – Utilizzabilità in sede contabile – Sussiste (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 3 marzo 2026, n. 8) 199

Riti speciali – Rito abbreviato – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Esercizio del potere riduttivo – Applicabilità al rito abbreviato – Esclusione (Corte conti, Sez. giur. Umbria, decr. 4 marzo 2026, n. 4) 215

Rito abbreviato – Decreto collegiale di ammissione – Riduzione dell'importo offerto dal convenuto – Reclamo del pubblico ministero – Mancata previsione nel processo contabile – Applicabilità dell'art. 740 c.p.c. – Principio generale – Ammissibilità (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, decr. 26 marzo 2026, n. 6) 203

Rito abbreviato – Entità della somma proposta – Misura massima addebitabile – Applicabilità del "tetto" risarcitorio introdotto dalla l. n. 1/2026 – Accordo tra convenuto e pubblico ministero per somma superiore al 30 per cento della pretesa risarcitoria – Rideterminazione da parte del giudice – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Molise, decr. 20 marzo 2026, n. 1) 211

Rito abbreviato – Istanza priva dell'indicazione della somma offerta in pagamento – Irrilevanza – Accertamento delle condizioni di ammissibilità da parte del collegio – Configurabilità – Mancanza del parere del pubblico ministero – Irrilevanza – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Liguria, 22 aprile 2026, n. 34) 208

Rito abbreviato – Parere sfavorevole del pubblico ministero – Preclusione all'ammissibilità del rito – Non sussiste – Rideterminazione dell'importo da parte del collegio – Possibilità – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Umbria, decr. 4 marzo 2026, n. 4) 215

Rito abbreviato – Pluralità di convenuti – Istanza presentata solo da alcuni convenuti – Sentenza di definizione del giudizio mediante rito abbreviato – Efficacia di giudicato nel rito ordinario – Esclusione – Giudizio di merito – Differente ripartizione del danno – Possibilità – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Umbria, 13 aprile 2026, n. 12) 216

Sezioni riunite – Inquadramento – Articolazione delle Sezioni d'appello – Conseguenze (Corte conti, Sez. riun. giur., 3 marzo 2026, n. 3 con nota di V. TENORE) 187

Sezioni riunite – Oggetto del giudizio e portata del *decisum* – Enunciazione del principio di diritto (Corte conti, Sez. riun. giur., 3 marzo 2026, n. 3, con nota di V. TENORE) 187

Sezioni riunite – Rimessione – Presupposti – Rilevanza della questione – Nozione (Corte conti, Sez. riun. giur., 3 marzo 2026, n. 3, con nota di V. TENORE) 187

Sezioni riunite – Rimessione dal Procuratore generale – Funzioni e fini – Violazione di prerogative difensive – Esclusione – Ragioni (Corte conti, Sez. riun. giur., 3 marzo 2026, n. 3, con nota di V. TENORE) 187

Soggetti asseritamente concorrenti – Mancata citazione in giudizio – Nullità dell'atto di citazione – Esclusione (Corte conti, Sez. II centr. app., 17 marzo 2026, n. 52) 193

v. pure: *Notificazione e comunicazione di atti*

Processo pensionistico

Mancata comparizione delle parti per due udienze consecutive – Estinzione del processo (Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, 13 marzo 2026, n. 9) 207

Prova

v.: *Processo contabile – Responsabilità amministrativa e contabile*

Regione in genere e regioni a statuto ordinario

Calabria – Gestione del Fondo per la non autosufficienza, del Fondo politiche per la famiglia e del Fondo "dopo di noi" – Referto al consiglio regionale (Corte conti, Sez. contr. Calabria, 11 marzo 2026, n. 43) 150

Molise – La gestione del personale della Regione Molise negli esercizi 2023/2024 – Referto al consiglio regionale (Corte conti, Sez. contr. Molise, 20 marzo 2026, n. 28) 161

Piemonte – Spesa sociale – Comuni capoluogo di provincia e di Città metropolitana – Referto al consiglio regionale (Corte conti, Sez. contr. Piemonte, 8 aprile 2026, n. 26) 166

v. pure: *Responsabilità amministrativa e contabile*

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Responsabilità amministrativa e contabile

Aams – Concessionario di ricevitoria del lotto – Agente della riscossione – Omesso versamento dei proventi del lotto – Ludopatia – Esimente soggettiva – Inconfigurabilità – Condotte da valutare nel caso concreto – Possibilità (Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 20 aprile 2026, n. 68) 209

Agenzia delle entrate – Dipendente pubblico – Svolgimento di attività libero-professionale – Attività extraistituzionale non autorizzata e non autorizzabile – Incompatibilità assoluta – Responsabilità erariale per omesso riversamento dei compensi percepiti – Sussistenza – Dissenso motivato dall'interpretazione delle Sezioni riunite – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, 5 marzo 2026, n. 94) 202

Attività extraistituzionale non autorizzata – Personale militare – Assistente di stadio (c.d. *steward*) – Lavoro subordinato alle dipendenze di società calcistiche – Qualificazione – Incompatibilità assoluta con il rapporto di pubblico impiego – Non autorizzabilità – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, ord. 23 aprile 2026, n. 2) 207

Avis-Associazione volontari italiani del sangue – Associazione privata che svolge attività di interesse pubblico – Direttore provinciale *pro tempore* – Danno erariale per indebito utilizzo di denaro e beni dell'Avis provinciale – Quantificazione del danno erariale – Criteri – Limitazione alla quota di finanziamenti pubblici – Ripartizione *pro-quota* tra gli enti pubblici erogatori (Corte conti, Sez. giur. Emilia-Romagna, 17 marzo 2026, n. 44) 207

Azienda ospedaliera – Direttore generale – Direttore sanitario – Direttore amministrativo – Responsabilità da provvedimento amministrativo illegittimo – Affidamento incarico di direzione di struttura sanitaria complessa – Difetto di motivazione – Nomina arbitraria – Comportamento cosciente e volontario – Dolo – Sussistenza – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Campania, 24 aprile 2026, n. 105) 206

Azienda sanitaria – Referente aziendale in materia di *privacy* – Direttore della Ripartizione informatica – Direttore dell'Ufficio per il sistema informativo ospedaliero – Danno erariale da pagamento di sanzione del Garante per la protezione dei dati personali – Prova della sussistenza dei fatti sanzionati – Valore presuntivo del provvedimento sanzionatorio – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 31 marzo 2026, n. 7) 215

Azienda Usl – Infermiere – Assenteismo fraudolento – Distrazione di energie lavorative dai compiti istituzionali – Danno da lesione del rapporto sinallagmatico tra prestazione e retribuzione – Configurabilità – Peggioramento qualitativo del servizio – Esclusione (Corte conti, Sez. giur. Toscana, 13 marzo 2026, n. 26) 214

Comune – Dirigente del Settore urbanistica – Dirigente del Servizio Avvocatura – Danno da omesso pagamento di fatture per la fornitura di energia elettrica – Colpa grave – Non sussiste – Nel caso di delega al responsabile del servizio – Assenza di indici di criticità (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, 5 marzo 2026, n. 95) 202

Comune – Istruttore contabile economico – Danno erariale da pagamenti indebiti – Condotta dolosa – Illecito arricchimento – Potere riduttivo del giudice – Non si applica – Ravvedimento del convenuto – Irrilevanza (Corte conti, Sez. giur. Abruzzo, 15 aprile 2026, n. 106) 203

Comune – Sindaco – Danno all'immagine alla pubblica amministrazione – Falsa attestazione della presenza in servizio – Valutazione equitativa del danno – Criteri – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Sardegna, 30 aprile 2026, n. 66) 212

Comune – Vicesegretario comunale – Omesso affidamento della rappresentanza legale all'Avvocatura dello Stato – Affidamento dell'incarico ad avvocato del libero foro – Omessa indagine di mercato – Fattispecie a formazione progressiva – Condotta commissiva effetto di precedente condotta omissiva – "Scudo erariale" – Non si applica – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Trentino-Alto Adige, Bolzano, 27 aprile 2026, n.14) 215

Condotta – Insindacabilità del merito – Limiti – Fattispecie (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 27 marzo 2026, n. 14) 200

Condotta commessa nella vigenza dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, c.d. "scudo erariale" – Procedimenti non definiti con sentenza passata in giudicato – Efficacia retroattiva della l. n. 1/2026 c.d. "legge Foti" – Sussistenza – "Scudo erariale" – Non si applica (Corte conti, Sez. giur. Veneto, 29 aprile 2026, n. 109) 217

Contributi pubblici – Omessa rendicontazione – Condotta antigiuridica – Configurabilità – Elemento soggettivo – Inadempimento volontario dell'obbligo di rendicontazione – Dolo – Sussistenza – Consapevolezza del danno

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

erariale – Irrilevanza – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Piemonte, 17 aprile 2026, n. 48) 211

Contributi pubblici in agricoltura – Indebita percezione – Difetto di valido titolo di conduzione dei terreni – Vendita con patto di riservato dominio – Clausola risolutiva espressa – Natura recettizia – Efficacia – Responsabilità – Non sussiste (Corte conti, Sez. giur. Sicilia, 10 aprile 2026, n. 97) 213

Contributi pubblici regionali – Comune – Responsabile Area Tecnica-Rup/Progettista – Condotta commessa nella vigenza dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 – Inquadramento della normativa emergenziale quale norma speciale – Sopravvenienza della "Legge Foti" con efficacia retroattiva – Condotte attive o omissive – Prevalenza del c.d. "scudo erariale" – Sussistenza – Diritto intertemporale in materia non penale – Applicabilità – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 20 aprile 2026, n. 69) 209

Contributi regionali in agricoltura – Indebita percezione – Danno erariale – Omessa comunicazione delle modifiche del Piano aziendale proposto – Occultamento doloso del danno – Legge "Foti" – Violazione degli obblighi di comunicazione – Mutamento dei presupposti per il riconoscimento del beneficio – Sussiste (Corte conti, Sez. giur. Puglia, 19 marzo 2026, n. 66) 211

Contributo sull'attestazione di prestazione energetica degli edifici – Mancata determinazione del contributo da parte del legislatore regionale – Danno erariale da mancata entrata – Non sussiste (Corte conti, Sez. I centr. app., 9 marzo 2026, n. 53) 190

Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Contestazione – Ambito applicativo – Art. 51, c. 7, c.g.c. – Anche per reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione – Possibilità – Fattispecie (Corte conti, Sez. riun. giur. 3 marzo 2026, n. 3 con nota di V. TENORE) 187

Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Contestazione – Ambito applicativo – Art. 17, c. 30-*ter*, d.l. n. 78/2009 – Rinvio all'art. 7 l. n. 97/2001 – Rinvio mobile – Conseguenze – Reati diversi da quelli contro la pubblica amministrazione – Contestabilità (Corte conti, Sez. riun. giur. 3 marzo 2026, n. 3 con nota di V. TENORE) 187

Danno all'immagine della pubblica amministrazione – Nozione (Corte conti, Sez. riun. giur. 3 marzo 2026, n. 3 con nota di V. TENORE) 187

Danno da disservizio – Criteri quantificatori (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 27 marzo 2026, n. 14) 200

Danno da disservizio – Genesi e nozione (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 27 marzo 2026, n. 14) 200

Danno da disservizio – Nozione – Impedimento del corretto e celere espletamento del servizio – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Liguria, 22 aprile 2026, n. 34) 208

Danno da disservizio – Tipologie sintomatiche (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 27 marzo 2026, n. 14) 200

Danno erariale – Attività extralavorative assolutamente vietate – Applicabilità art. 53, cc. 7 e 7-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 – Dubbi – Rimessione alle Sezioni riunite (Corte conti, Sez. II centr. app., ord. 17 marzo 2026, n. 7) 191

Danno erariale – Militare in malattia – Partecipazione a gara podistica – Possibilità – Limiti – Conseguenze erariali – Indebita percezione della retribuzione – Sussistenza – Fattispecie (Corte conti, Sez. I centr. app., 6 marzo 2026, n. 47) 189

Danno erariale – Quantificazione – Doppio tetto *ex* art. 1, c. 1-*octies,* l. n. 20/1994 – Novella *ex* l. n. 1/2026 – Dubbi di legittimità costituzionale – Rimessione alla Consulta – Parametri violati (Corte conti, Sez. II centr. app., ord. 23 aprile 2026, n. 9) 192

Danno erariale – Vantaggi *ex* art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 – Computo – Mansioni minimali non specialistiche – Possesso di titolo ma con voto inferiore – Computo dei vantaggi – Sussistenza – Ragioni (Corte conti, Sez. II centr. app., 1 aprile 2026, n. 63) 195

Danno erariale – Vantaggi *ex* art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 – Computo – Mansioni svolte senza laurea prescritta – Esclusione dei vantaggi – Ragioni (Corte conti, Sez. II centr. app., 1 aprile 2026, n. 63) 195

Danno erariale – Vantaggi *ex* art. 1, c. 1-*bis*, l. n. 20/1994 – Differenze e prevalenza rispetto all'art. 2126 c.c. – Mansioni minimali – *Sine titulo* – Nullità forte – Inconfigurabilità – Conseguenze – Computo dei vantaggi – Sussistenza – Ragioni – Possesso del titolo con mero voto più basso – Assenza totale del danno (Corte conti, Sez. II centr. app., 1 aprile 2026, n. 63) 195

Danno indiretto – Condanna della pubblica amministrazione – *Mobbing* – Elemento soggettivo – Dolo specifico – Necessità – Esclusione – Dolo eventuale – Sufficienza (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 20 aprile 2026, n. 9) 204

INDICE ANALITICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Danno indiretto – *Mobbing* – Condanna della pubblica amministrazione – Mancata richiesta di visite e consulenze mediche – Nesso causale – Interruzione – Non sussiste (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 20 aprile 2026, n. 9) 204

Dipendente pubblico – Svolgimento di attività extralavorative – Attività agricola non professionale – Espletabilità – Mancata richiesta di autorizzazione – Assenza di colpa grave – Sussistenza – Fattispecie (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 8 aprile 2026, n. 17) 201

Dipendente pubblico – Svolgimento di attività extralavorative – Espletamento di attività assolutamente vietate – Danno *in re ipsa* – Esclusione – Adesione a Sezioni riunite n. 1/2025/Qm – Prova del danno – Necessità – Fattispecie (Corte conti, Sez. I centr. app., 18 marzo 2026, n. 62) 190

Ente Parco nazionale Alta Murgia – Incarico di Direttore facente funzioni (f.f.) – Illegittimo inquadramento – Indebita percezione di emolumenti – Responsabilità amministrativa – Conflitto di interessi – Violazione dell'obbligo di astensione – Elementi costitutivi (Corte conti, Sez. giur. Puglia, 9 marzo 2026, n. 54) 211

Indebita percezione di contributi pubblici – Responsabilità del beneficiario – Accertamento del giudice contabile – Vincolatività dei motivi di decadenza o di annullamento giudiziale del G.O. – Esclusione – Natura non impugnatoria del giudizio contabile – Configurabilità (Corte conti, Sez. giur. Valle d'Aosta, 10 aprile 2026, n. 1) 217

Indebita percezione di finanziamenti a carico del Pnrr – Comune – Sindaco – Mancata realizzazione del programma di edilizia residenziale pubblica – Opera difforme da quella finanziata – Complessità del quadro normativo – Avallo degli organi amministrativi e tecnici – Dolo – Esclusione (Corte conti, Sez. giur. Basilicata, 13 aprile 2026, n. 6) 203

Inps – Dipendente pubblico – Accesso abusivo alle banche dati informatiche – Responsabilità amministrativa – Danno da lesione del nesso sinallagmatico – Danno da disservizio – Onere probatorio – Differenze – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Marche, 1 aprile 2026, n. 85) 210

L. n. 1/2026 – Sopravvenienza – Incidenza su giudizi in corso – Condotte dolose – Non toccate da novella (Corte conti, Sez. III centr. app., 26 marzo 2026, n. 50) 197

L. n. 1/2026 – Sopravvenienza – Incidenza su giudizi in corso – Sentenza non ancora depositata – Riapertura camera consiglio – Necessità (Corte conti, Sez. III centr. app., 26 marzo 2026, n. 50) 197

Nesso causale – Condotte omissive – Incidenza sul danno – Giudizio controfattuale – Necessità (Corte conti, Sez. III centr. app., 16 marzo 2026, n. 48) 196

Nesso causale – Condotte omissive – Individuazione della condotta dovuta – Necessità – Fattispecie (Corte conti, Sez. III centr. app., 16 marzo 2026, n. 48) 196

Responsabilità degli esercenti le professioni sanitarie – *Malpractice* sanitaria – Legge "Gelli-Bianco" – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Nozione di colpa grave riferibile ad attività provvedimentali – Non applicabile Corte conti, Sez. giur. Umbria, 13 aprile 2026, n. 12) 216

Responsabilità dell'esercente la professione sanitaria – Azienda ospedaliera – Medico di guardia – Colpa grave – Legge "Foti" – Tipizzazione – Condotte materiali e meri comportamenti – Inapplicabilità – Interpretazione costituzionalmente orientata – Colpa generica – Applicazione (Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 13 aprile 2026, n. 64) 209

Responsabilità dell'esercente la professione sanitaria – Azienda socio-sanitaria territoriale – Direttore U.o.c. Affari generali e legali – Legge "Gelli-Bianco" – Prevalenza del c.d. "scudo erariale" nel caso di condotte attive gravemente colpose – Disposizione più favorevole – Configurabilità – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 4 marzo 2026, n. 43) 208

Responsabilità dell'esercente la professione sanitaria – Azienda socio-sanitaria territoriale – Medico pediatra – Legge "Gelli-Bianco" – Inquadramento e natura speciale della l. n. 24/2017 – Sopravvenienza della "Legge Foti" con efficacia retroattiva – "Tetto risarcitorio" più favorevole – Irrilevanza – Principio della disposizione più favorevole – Inapplicabilità (Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 21 aprile 2026, n. 70) 210

Responsabilità per danno da lesione del nesso sinallagmatico – Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Colpa grave – Nozione specifica per attività provvedimentale – Configurabilità – Dolo – Formulazione penalistica – Dolo eventuale – Applicabilità – Prova indiziaria – Sufficienza – Fattispecie (Corte conti, Sez. giur. Lazio, 28 aprile 2026, n. 166) 208

Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Portata in appello – Rimessione al giudice di primo grado – Esclusione – Ragioni (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 3 marzo 2026, n. 8) 199

Riforma *ex* l. n. 1/2026 – Portata temporale (Corte conti, Sez. app. Sicilia, 3 marzo 2026, n. 8) 199

Sanità pubblica

v.: *Giudizi di conto e per resa del conto – Responsabilità amministrativa e contabile*

Scuola

v.: *Amministrazione dello Stato e pubblica in genere*

Società

Società a partecipazione pubblica – Compenso del liquidatore a carico del socio pubblico – Esclusione (Corte conti, Sez. contr. Sardegna, 23 aprile 2026, n. 161) 175

v. pure: *Giurisdizione e competenza*

Tributi

v.: *Contabilità regionale e degli enti locali – Giudizi di conto e per resa del conto – Giurisdizione e competenza*

Unione europea

Fondi strutturali – Le opzioni semplificate di costo nella gestione dei fondi strutturali e di investimento europei – Relazione al Parlamento (Corte conti, Sez. aff. europei e int., 12 marzo 2026, n. 3) 144

INDICE CRONOLOGICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Controllo

Sezioni riunite in sede di controllo
6 marzo 2026, n. 9 119

Sezione centrale controllo legittimità
25 marzo 2026, n. 3 119

Sezione centrale controllo gestione
5 marzo 2026, n. 39 125
26 marzo 2026, n. 43 132
20 aprile 2026, n. 44 134

Collegio controllo concomitante
18 marzo 2026, n. 9 140
8 aprile 2026, n. 11 141

Sezione centrale controllo enti
4 marzo 2026, n. 40 142
1 aprile 2026, n. 60 143
14 aprile 2026, n. 57 143

Sezione delle autonomie
17 aprile 2026, n. 10 144

Sezione controllo affari europei e internazionali
12 marzo 2026, n. 3 144

Sezioni regionali di controllo

Abruzzo
16 aprile 2026, n. 53 147

Calabria
11 marzo 2026, n. 43 150

Campania
31 marzo 2026, n. 104 151

Emilia-Romagna
10 aprile 2026, n. 30 151

Lombardia
6 marzo 2026, n. 75 152
30 marzo 2026, n. 114 159

Molise
20 marzo 2026, n. 28 161

Piemonte
30 marzo 2026, n. 21 162
8 aprile 2026, n. 26 166

Puglia
2 aprile 2026, n. 62 170

Sardegna
4 marzo 2026, n. 45 173
23 aprile 2026, n. 159 173
23 aprile 2026, n. 161 175

Umbria
9 marzo 2026, n. 17 181

Veneto
17 marzo 2026, n. 75 182
13 aprile 2026, n. 106 184

Giurisdizione

Sezioni riunite in sede giurisdizionale
3 marzo 2026, n. 3 187

Sezione I centrale d'appello
6 marzo 2026, n. 47 189
6 marzo 2026, n. 50 189
9 marzo 2026, n. 53 189
18 marzo 2026, n. 62 190
27 marzo 2026, n. 67 190
2 aprile 2026, n. 69 191

Sezione II centrale d'appello
ord. 17 marzo 2026, n. 7 191
17 marzo 2026, n. 51 193
17 marzo 2026, n. 52 193
23 marzo 2026, n. 54 194
23 marzo 2026, n. 55 194
26 marzo 2026, n. 59 195
1 aprile 2026, n. 63 195
ord. 23 aprile 2026, n. 9 192

Sezione III centrale d'appello
16 marzo 2026, n. 48 196
26 marzo 2026, n. 50 197
20 aprile 2026, n. 69 197
27 aprile 2026, n. 75 198

Sezione d'appello Sicilia
3 marzo 2026, n. 8 199
11 marzo 2026, n. 9 200
19 marzo 2026, n. 11 200
27 marzo 2026, n. 14 200
8 aprile 2026, n. 17 201

Sezioni giurisdizionali regionali

Abruzzo
5 marzo 2026, n. 94 202
5 marzo 2026, n. 95 202
24 marzo 2026, n. 100 202
26 marzo 2026, n. 101 203
decr. 26 marzo 2026, n. 6 203
15 aprile 2026, n. 106 203
22 aprile 2026, n. 108 203

INDICE CRONOLOGICO DELLE DELIBERAZIONI E DELLE SENTENZE

Basilicata
13 aprile 2026, n. 6 203
20 aprile 2026, n. 9 204

Calabria
13 marzo 2026, n. 53 204
18 marzo 2026, n. 70 205
18 marzo 2026, n. 71 205
18 marzo 2026, n. 72 205
31 marzo 2026, n. 91 206

Campania
24 aprile 2026, n. 105 206

Emilia-Romagna
2 marzo 2026, n. 37 206
17 marzo 2026, n. 44 207

Friuli-Venezia Giulia
13 marzo 2026, n. 9 207
ord. 23 aprile 2026, n. 2 207

Lazio
28 aprile 2026, n. 166 208

Liguria
22 aprile 2026, n. 34 208

Lombardia
4 marzo 2026, n. 34 208
13 aprile 2026, n. 64 209
20 aprile 2025, n. 68 209
20 aprile 2025, n. 69 209
21 aprile 2026, n. 70 210

Marche
1 aprile 2026, n. 85 210

Molise
decr. 20 marzo 2026, n. 1 211

Piemonte
17 aprile 2026, n. 48 211

Puglia
9 marzo 2026, n. 54 211
19 marzo 2026, n. 66 211
1 aprile 2026, n. 81 212
9 aprile 2026, n. 85 212
14 aprile 2026, n. 86 212
ord. 24 aprile 2026, n. 30 212

Sardegna
30 aprile 2026, n. 66 212

Sicilia
10 aprile 2026, n. 97 213
13 aprile 2026, n. 98 213
13 aprile 2026, n. 99 213
15 aprile 2026, n. 102 213
15 aprile 2026, n. 105 214

Toscana
13 marzo 2026, n. 26 214
22 aprile 2026, n. 38 214

Trentino-Alto Adige, Bolzano
31 marzo 2026, n. 7 215
27 aprile 2026, n. 14 215

Umbria
decr. 4 marzo 2026, n. 4 215
4 marzo 2026, n. 6 215
18 marzo 2026, n. 8 215
26 marzo 2026, n. 10 216
13 aprile 2026, n. 12 216
28 aprile 2026, n. 13 217

Valle d'Aosta
10 aprile 2026, n. 1 217

Veneto
29 aprile 2026, n. 109 217

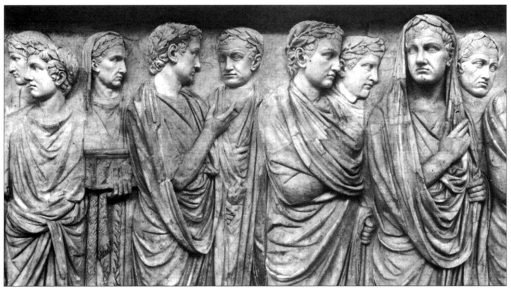
Altre Corti

Corte costituzionale
27 marzo 2026, n. 39 219

Corte di cassazione
S.U. 20 febbraio 2026, n. 3868 225

Direzione e redazione
Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 - Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it

La foto della copertina è del Maestro Moreno Maggi



ISBN 978-88-498-5743-6

9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)