

Regole probatorie per l'accertamento della responsabilità erariale nel raccordo tra funzioni di controllo e giurisdizionali (*)

di DONATELLA PALUMBO

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La responsabilità erariale. — 3. La regola di giudizio. — 4. L'attività istruttoria del pubblico ministero. — 5. Il raccordo tra le funzioni di controllo e le funzioni giurisdizionali. — 5.1. L'onere di segnalazione previsto dall'art. 52, comma 4, c.g.c. — 5.2. La rilevanza della funzione consultiva. — 5.3. La rilevanza del controllo preventivo di legittimità. — 6. La prospettiva *de iure condendo*. — 7. Conclusioni.

1. Premessa.

L'esame del raccordo tra le funzioni di controllo e giurisdizionali, con particolare riferimento alle regole probatorie, consente di valorizzare la doppia anima della Corte dei conti nelle materie della contabilità pubblica.

Si tratta di un tema che per lungo tempo è rimasto sullo sfondo del dibattito e che, tuttavia, nell'ultimo decennio ha assunto una nuova centralità per due ordini di ragioni: da una parte l'impatto della *governance* economica europea sulle politiche di bilancio degli Stati membri e le conseguenti modifiche apportate agli artt. 81, 97, 117 e 119 dalla l. cost. n. 1/2012, dall'altra le innovazioni apportate dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il codice di giustizia contabile.

(*) L'Autrice è magistrato della Corte dei conti; si precisa che le opinioni espresse sono riconducibili all'Autrice stessa e non impegnano in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza.

2. La responsabilità erariale.

Preliminarmente, preme segnalare cosa si intende per responsabilità erariale.

Come noto, la tradizionale categoria della responsabilità amministrativo-contabile si declina nelle forme della responsabilità amministrativa, che pertiene a tutti i dipendenti ed amministratori pubblici, e della responsabilità contabile, che pertiene, invece, soltanto ai dipendenti pubblici che espletano attività di agente contabile. Tuttavia, alla responsabilità amministrativa tradizionalmente intesa come responsabilità di tipo risarcitorio, conseguente alle violazioni delle regole di servizio causative di danni patrimoniali per l'Erario, si affiancano le più recenti forme di responsabilità di tipo sanzionatorio ⁽¹⁾, connesse alle violazioni dei doveri di servizio che minacciano i beni-valori fondamentali della contabilità pubblica ⁽²⁾.

Si perviene, dunque, alla categoria unitaria della responsabilità erariale, che comprende le due forme di lesione delle risorse pubbliche e, quindi, dell'Erario, ma con effetti alquanto diversi tra loro, perché mentre la prima si collega all'ingiusto sacrificio dei beni economici in maniera immediata e diretta, a causa dello sperpero delle risorse pubbliche, sia in termini attivi, come spesa, sia in termini omissivi, come mancata entrata, la seconda si concretizza nella compromissione dei beni-valori della contabilità pubblica in maniera indiretta e mediata, come violazione delle fondamentali esigenze di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito pubblico, oltre che di coordinamento della finanza

⁽¹⁾ Fa riferimento a un sistema sanzionatorio contabile T. MIELE, *La giurisprudenza contabile e le ipotesi sanzionatorie. La responsabilità sanzionatoria nel sistema della responsabilità amministrativa*, in Atti del Corso di formazione organizzato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti sul tema *Evoluzione normativa e giurisprudenziale sulle ipotesi di responsabilità sanzionatoria e delle altre forme tipizzate di responsabilità introdotte nell'ordinamento e affidate alla cognizione del giudice contabile*, Roma, 1-3 aprile 2008, in www.corteconti.it.

⁽²⁾ Sul punto, v. F.M. LONGAVITA, *Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa e le specificità rispetto a quella penale. In particolare, il danno erariale*, in www.contabilita-pubblica.it, 14 settembre 2018.

pubblica e dell'unità economica del Paese, con immediati effetti negativi sul buon andamento della Pubblica Amministrazione (come declinati negli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, da ultimo revisionati con la citata l. cost. n. 1/2012).

In questa seconda ipotesi rileva, quindi, la lesione del bene-valore in sé, in quanto essa si traduce in un consistente (e concreto) rischio per la tenuta dell'intero sistema contabile pubblico, in rapporto anche agli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo (oggi ribaditi e rafforzati dalla revisione della *governance* economica europea, operata tra l'altro con il regolamento UE n. 1263/2024 e tradottasi nel Piano strutturale di bilancio di medio termine presentato dal Governo il 27 settembre 2024). Una simile forma di lesione, di tipo valoriale, ha conseguenze ben più rilevanti della prima ed ha indotto il legislatore ad intervenire con un tipo di responsabilità erariale diversa da quella risarcitoria che qualifichiamo appunto come di tipo sanzionatorio ⁽³⁾.

Orbene, nella responsabilità risarcitoria il danno rappresenta l'elemento centrale e di raccordo di tutte le altre componenti dell'illecito: oggettive (condotta, nesso di causalità ed entità del risarcimento) e soggettive (colpa grave, dolo, esimenti soggettive), con funzione essenzialmente recuperatoria della perdita patrimoniale, volta a ripristinare l'equilibrio economico turbato; la base costituzionale è costituita senza alcun dubbio dagli artt. 2 e 28 della Costituzione. Nella responsabilità sanzionatoria, invece, il danno patrimoniale (seppur presente) non rileva; la condotta che si mostra capace di ledere i "beni-valori" fondamentali della contabilità pubblica, ovvero che si mostra capace di turbare l'equilibrio generale e di sistema che si collega ad essi, viene preventivamente individuata, descritta e vietata dal legislatore con

⁽³⁾ Tuttavia, secondo S. CIMINI, *Tipizzazione dell'illecito erariale e limiti all'attribuzione del potere sanzionatorio al giudice contabile*, in *Federalismi*, 2014, 23, «analogamente a quello che avviene con il giudice penale (ma, come si è visto, anche con il giudice amministrativo e civile), si potrebbe avanzare la tesi secondo cui l'attribuzione del potere di applicare una sanzione amministrativa alla Corte dei conti si giustifichi soltanto allorché vi sia una connessione (ovviamente non con un reato, ma) con un potenziale danno all'erario, ossia qualora sia stata avviata un'azione di danno erariale».

un'adequata sanzione, al fine di scoraggiare il suo reale verificarsi in concreto ⁽⁴⁾. L'illecito che deriva dalla violazione delle regole di salvaguardia dei valori è inquadrabile più nel "diritto punitivo" che non in quello "risarcitorio", con funzione di deterrenza, volta a prevenire la condotta vietata, secondo una base costituzionale rinvenibile negli artt. 23 e 25 della Costituzione, condotta assistita da principi di stretta legalità con i suoi corollari, come declinato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale con le celeberrime sentenze n. 12/2007/QM e n. 12/2012/QM ⁽⁵⁾.

Ne deriva che il collegamento della responsabilità erariale risarcitoria al «buon andamento ed al corretto impiego delle risorse pubbliche» esprime quel *fil rouge* che lega ed unifica tutte le funzioni della Corte dei conti, nella cointestazione delle coessenziali potestà di controllo e giurisdizionali per la tutela (responsabilità risarcitoria) e salvaguardia (controllo e responsabilità sanzionatoria) dell'*equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico* di cui all'art. 97, comma 1, della Costituzione, quale premessa logica, oltre che normativa, del *buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione* di cui all'art. 97, comma 2, della Costituzione ⁽⁶⁾.

3. La regola di giudizio.

In linea generale, secondo i tradizionali canoni di riparto dell'onere della prova imposti dall'art. 2697 c.c., compete all'attore pubblico la prova del nesso eziologico, la violazione dei doveri correlati all'affidamento in concessione di funzioni pubbliche e la sussistenza dei c.d. elementi di contesto dai quali è possibile

⁽⁴⁾ Per un approfondimento, A. CANALE - S. GRASSO, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in AA.VV., *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, a cura di A. CANALE - D. CENTRONE - F. FRENI - M. SMIRLODO, Milano, 2022, 507 ss.

⁽⁵⁾ Sul tema, P. EVANGELISTA, *Le frontiere della responsabilità amministrativa fra atipicità, fattispecie normate e ipotesi sanzionatorie*, in *Diritto&Conti – Bilancio Comunità Persona*, 20 settembre 2019.

⁽⁶⁾ Così, F.M. LONGAVITA, *Le fattispecie di responsabilità sanzionatoria nell'esperienza dell'attività del controllo e suo raccordo con la giurisdizione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, 2, 55.

inferire la violazione del predetto dovere, mentre spetta al convenuto, sulla base del criterio della maggiore vicinanza della prova, allegare e provare i fatti dedotti a sostegno della assenza di qualsiasi responsabilità, nonché di avere adottato cautele e avere effettuato verifiche idonee ad escludere — o anche solo attenuare — la sua responsabilità colpevole.

Tuttavia, diversamente dall'ambito penale dove vige la regola della prova *oltre ogni ragionevole dubbio* ⁽⁷⁾, nel processo contabile vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del *più probabile che non*, stante la diversità dei valori in gioco nel processo penale tra accusa e difesa e l'equivalenza di quelli in gioco nel processo civile e contabile tra le due parti contendenti.

Secondo la consolidata giurisprudenza della magistratura contabile ⁽⁸⁾ ogni tentativo di applicazione analogica di principi processual-penalistici al giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti si porrebbe in palese contrasto con la precisa opzione del legislatore, che ha inteso ricondurre la disciplina del giudizio di responsabilità nell'ambito del processo civile, in ragione della natura dell'oggetto della cognizione. Del resto, la responsabilità erariale, diversamente da quella penale, si inserisce nell'archetipo della responsabilità patrimoniale, a prevalente funzione risarcitoria-recuperatoria, in disparte alcune ipotesi di responsabilità sanzionatoria, anch'essa patrimoniale, ma che, comunque, non partecipano del carattere afflittivo della libertà personale ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ L'art. 533 c.p.p., rubricato *Condanna dell'imputato*, è stato modificato dalla l. 20 febbraio 2006, n. 46, prevedendo attualmente al comma 1 che il giudice pronuncia sentenza di condanna quando l'imputato risulta colpevole del reato contestatogli «al di là di ogni ragionevole dubbio».

⁽⁸⁾ Cfr., *ex multis*, Corte dei conti, Sez. III giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 127/2024.

⁽⁹⁾ Come ampiamente argomentato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza pronunciata il 13.5.2014, nella causa *Rigolio vs Italia*. Sul punto, v. P.L. REBECCHI, *Osservazioni in tema di giurisprudenza CEDU, "ne bis in idem" e natura della responsabilità amministrativa*, in www.contabilità-pubblica.it, 15 luglio 2015.

4. L'attività istruttoria del pubblico ministero.

L'art. 55 c.g.c., rubricato *Richieste istruttorie*, dispone che «Il pubblico ministero compie ogni attività utile per l'acquisizione degli elementi necessari all'esercizio dell'azione erariale e svolge, altresì, accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile». Tale formulazione evoca l'art. 358 c.p.p., rubricato *Attività di indagine del pubblico ministero*, laddove recita «Il pubblico ministero compie ogni attività necessaria ai fini indicati nell'articolo 326 e svolge altresì accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona sottoposta alle indagini».

Il pubblico ministero, configurandosi come una *parte pubblica*, ha un obbligo di lealtà processuale al quale non sono tenute nella stessa misura le altre parti private ed è tenuto a svolgere accertamenti su fatti e circostanze a favore della persona individuata quale presunto responsabile (nel processo contabile) o a favore della persona sottoposta alle indagini (nel processo penale) nell'interesse della Giustizia⁽¹⁰⁾. In particolare, nel processo contabile, il pubblico ministero agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale, a tutela di interessi generali e indifferenziati dell'ordinamento, per assicurare l'integrità dell'Erario globalmente inteso e l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ P. TONINI - C. CONTI, *Manuale di procedura penale*, Milano, 2024. Sul punto, si richiama anche la giurisprudenza costituzionale, secondo cui l'obbligo di svolgere accertamenti anche a favore della persona sottoposta alle indagini «è funzionale ad un corretto e razionale esercizio dell'azione penale» (Corte cost., sent. n. 96/1997, con nota di commento di G. SILVESTRI, *Il P.M. quale era, quale è, quale dovrebbe essere*, in *Giur. cost.*, 1997, 2, 957), con riferimento anche alla “completezza” almeno tendenziale delle indagini preliminari (Corte cost., sent. n. 88/1991, con nota di commento di M. ROCA, *Archiviazione, non luogo a procedere e dovere di completezza delle indagini nella sentenza della Corte cost. n. 88/91*, in *La giustizia penale*, 1992, 6, 184).

⁽¹¹⁾ Così, D. TOTÀ, *Il pubblico ministero presso la Corte dei conti: organizzazione e funzioni alla luce del codice di giustizia contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2021, 1, 49. Del resto, come ha affermato L. GIAMPAOLINO, *Intervento al Convegno su Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di unità d'Italia: il ruolo della Corte dei conti*, svoltosi a Napoli il 6 dicembre 2011, in www.corteconti.it, nel giudizio contabile,

5. Il raccordo tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali.

Venendo al dettaglio del raccordo tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, va premesso che le prime, nel loro complesso, per espresso dettato costituzionale ⁽¹²⁾ hanno come punto di rilevanza ermeneutico gli *atti* e le *gestioni* pubbliche, impersonalmente intese, nella loro dimensione oggettiva, laddove la giurisdizione ha come suo punto di rilevanza ermeneutico la condotta personale di chi ha agito per l'Ente, adottando in concreto gli atti amministrativi e/o gestori imputabili all'Ente stesso ⁽¹³⁾.

Mondi apparentemente non comunicanti che, tuttavia, hanno trovato un riconoscimento nei principi fissati dall'art. 20, comma 2, lettera p), della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 con cui si è provveduto a disciplinare esplicitamente i rapporti tra controllo e giurisdizione, sotto il triplice aspetto: a) delle «connessioni tra risultanze ed esiti accertativi raggiunti in sede di controllo» con le attività giurisdizionali della Corte dei conti; b) della «documentazione e (degli) elementi probatori (derivanti dal controllo) producibili in sede di giudizio»; c) della «idonea considerazione» dei «pareri resi dalla Corte dei conti (...) ai fini della valutazione della effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo (...) e del nesso di causalità».

Tre sono, quindi, i profili che si pongono all'attenzione.

soprattutto a causa della presenza del pubblico ministero, trova ingresso e tutela, in un rapporto processuale diretto alla garanzia degli interessi e alla parità delle parti, «l'interesse pubblico generale che è quello del corretto agire delle pubbliche amministrazioni e della corretta gestione delle pubbliche risorse».

⁽¹²⁾ Secondo l'art. 100, comma 2, Cost., «La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito».

⁽¹³⁾ Secondo l'art. 103, comma 2, Cost., «La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge». In particolare, l'art. 1 c.g.c. definisce gli ambiti della giurisdizione contabile: giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e altri giudizi in materia di contabilità pubblica (comma 1), nonché i giudizi in materia pensionistica, i giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e gli altri giudizi nelle materie specificate dalla legge (comma 2).

5.1. L'onere di segnalazione previsto dall'art. 52, comma 4, c.g.c.

L'art. 52 c.g.c. rubricato *Obbligo di denuncia di danno e onere di segnalazione*, dispone al comma 4 che «I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni».

Si tratta di un onere di segnalazione, a cui attribuire il valore proprio di una *notitia damni*: una notizia di danno erariale che deve essere specifica e concreta ai sensi dell'art. 51, comma 2, c.g.c. (dunque, informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati), a cui segue per estensione un onere di allegazione delle prove dei fatti segnalati, così come acquisite con l'attività di controllo.

In particolare, l'onere di allegazione ha un suo intrinseco valore funzionale, sia per la responsabilità erariale risarcitoria che per quella sanzionatoria, e anzi per quest'ultima esprime un valore di raccordo con l'attività giurisdizionale ancora più consistente e rilevante ove si consideri che il pubblico ministero contabile può agire «su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue funzioni (...) di controllo» proprio nel rito speciale relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria, disciplinato agli artt. 133-136 c.g.c. ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ La casistica è molto significativa: rispetto del patto di stabilità interno e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E., oggi sostituito dal saldo del pareggio di bilancio; rispetto dei canoni di sana gestione finanziaria, con particolare riferimento a quello del ricorso all'indebitamento solo per le spese di investimento, *ex art. 119*, ultimo comma, Cost.; rilevata assenza o inadeguatezza del funzionamento del sistema dei controlli interni (*ex art. 148*, comma 4, T.U.E.L.); mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4 dell'art. 20 T.U.S.P., in ordine alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche; accertamenti connessi alla declaratoria di dissesto, *ex art. 248*, commi 5 e 5-bis, T.U.E.L. o dall'esame dei piani di riequilibrio finanziario pluriennali, *ex art. 243-bis* T.U.E.L.; inadempimento degli obblighi di redazione e presentazione della relazione di fine mandato come strumento di *accountability* *ex art. 4* del d.lgs. n. 149/2011; sanzioni per omessa presentazione del conto giudiziale ai sensi dell'art. 141, comma 7, c.g.c.. Per un esame dell'elemento soggettivo nella responsabilità erariale sanzionatoria, si segnala la recente sent. n. 257/2024 della Sez. II giurisdizionale centrale d'appello, secondo cui

Orbene, occorre chiedersi come si riverbera la segnalazione sull'onere della prova.

È fuor di dubbio che i magistrati dell'area giurisdizionale (inquirenti e giudicanti) non sono vincolati in alcun modo relativamente ai processi logico-valutativi che hanno indotto i magistrati del controllo ad ipotizzare una possibile forma di responsabilità erariale. Ne consegue che le segnalazioni operate dai magistrati del controllo esplicano una delicata funzione di raccordo tra gli esiti negativi del controllo stesso e le possibili azioni di responsabilità erariali esercitabili, ma le valutazioni sulla concreta azionabilità della pretesa erariale sono rimesse alla competenza esclusiva della Procura, così come l'accertamento della fondatezza (o meno) della pretesa stessa è rimessa alla esclusiva competenza valutativa degli organi giudicanti.

Invero, nella relazione illustrativa del Governo sul d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile, si afferma testualmente che con l'art. 52, comma 4, c.g.c. si configura il punto di equilibrio raggiunto dalla giurisprudenza costituzionale: «si rispetta il principio della inutilizzabilità delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione, perché una loro piena trasposizione con valenza probatoria vanificherebbe grandemente i diritti di difesa delle parti; ma si impone un 'contatto' tra i due momenti dell'attività della Corte, evitando il reiterarsi di segnalazioni mai 'esplorate' efficacemente sul piano delle responsabilità anche a fronte degli omessi rimedi» ⁽¹⁵⁾.

«criterio indefettibile di imputazione della responsabilità sanzionatoria resta sempre, in disparte il rito da applicare per il suo accertamento, quello del dolo o della colpa grave ai sensi dell'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994, nel testo modificato, per quanto di interesse, dall'art. 3, comma 1, del d.l. n. 543/1996, conv. nella l. n. 639/1996. In altre parole, la circostanza che il nuovo codice abbia introdotto un rito *ad hoc*, a struttura bifasica, irrogazione delle sanzioni per condotte cristallizzate in fattispecie 'tipizzate', devolute alla giurisdizione di questa Corte, non intacca i profili sostanziali relativi all'accertamento del connotato soggettivo della condotta sanzionata che restano quelli previsti dalla l. n. 20/1994 (art.1, comma 1)». Sul punto, P.I. D'ANDREA, *Le sanzioni amministrative pecuniarie e la tipizzazione della colpa* (nota a Corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257), in *Diritto&Conti – Bilancio Comunità Persona*, 2024, 2, 157.

⁽¹⁵⁾ Sul tema, A. GRIBAUDO, *I controlli della Corte dei conti e la responsabilità*, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, a

L'onere della prova grava, pertanto, sul Pubblico ministero né, sotto altro (ma correlato) profilo di garanzia, l'allegazione degli atti acquisiti in sede di controllo comprime i diritti di difesa del convenuto. Gli atti allegati dai magistrati del controllo, infatti, devono essere inseriti nel fascicolo istruttorio della Procura, al pari delle altre prove raccolte dal pubblico ministero contabile, e da tale fascicolo il destinatario dell'invito a dedurre ha diritto di estrarre copia, per le proprie attività pre-processuali di parte, instaurandosi su di essi un regolare contraddittorio ⁽¹⁶⁾.

Ne consegue che, non sussistendo nell'ordinamento processuale contabile una norma di chiusura sulla tassatività tipologica dei mezzi di prova, valgono per gli atti acquisiti in sede di controllo le medesime regole generali di valutazione della prova, distinguendo tra prove legali e prove libere, tra le quali si collocano anche le c.d. prove atipiche ⁽¹⁷⁾.

5.2. La rilevanza della funzione consultiva.

L'art. 69 c.g.c., rubricato *Archiviazione*, al comma 2¹⁸ dispone che «il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei

cura di A. GRIBAUDO - R. PATUMI, Sant'Arcangelo di Romagna, 2020, 781 ss.

⁽¹⁶⁾ Così F.M. LONGAVITA, *Regole probatorie e regole di giudizio nell'ammissione e valutazione giudiziale degli esiti dell'attività consultiva e di controllo*, in www.contabilità-pubblica.it, 21 aprile 2017.

⁽¹⁷⁾ A titolo esemplificativo, gli atti pubblici acquisiti nell'esercizio di una delle varie forme di controllo che il sistema consente oggi di enucleare avranno il valore loro assegnato dall'art. 2700 c.c., indipendentemente dall'attività di relativa acquisizione, mentre le altre prove raccolte anch'esse in sede di controllo avranno il valore indiziario proprio delle c.d. prove libere, e segnatamente di quelle atipiche, nelle quali vanno inquadrare la maggior parte di esse.

⁽¹⁸⁾ L'art. 69, comma 2, c.g.c., è stato modificato dal d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, recante disposizioni integrative e correttive al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 (c.d. correttivo). La versione previgente era la seguente: «il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi».

presupposti generali per il rilascio dei medesimi», mentre l'art. 95 c.g.c., rubricato *Disponibilità e valutazione della prova*, al comma 4 prevede che «il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi».

Il concreto assetto operativo della funzione consultiva di cui all'art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131, si esprime mediante pareri che possono essere resi dalle Sezioni regionali di controllo e dalla Sezione delle autonomie ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁹⁾ In particolare, la funzione consultiva in materia di contabilità pubblica, in favore degli enti territoriali, è stata introdotta dall'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003, con cui è stata data attuazione all'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative. Il dettato normativo, la cui attuale formulazione è stata determinata anche dall'integrazione apportata con l'art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, statuisce che «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. Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: 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; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata». La scarsa previsione legislativa è stata riempita di contenuto in via giurisprudenziale attraverso due fondamentali pronunce (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, 17 febbraio 2006, n. 5, e Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, 17 novembre 2010, n. 54) che hanno definito la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva: essa, infatti, ha un ambito limitato alle normative e ai relativi atti che disciplinano in generale l'attività finanziaria e patrimoniale degli enti nonché nei confronti di quei quesiti connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, non può concernere fatti gestionali specifici, ma solo ambiti e oggetti di portata generale e non deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri organi, per scongiurare interferenze e condizionamenti ed evitare di orientare le amministrazioni nelle scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario in atto o in via di instaurazione. Si tratta di pareri facoltativi, la cui richiesta è rimessa alla valutazione degli enti soggettivamente legittimati a richiederli. Le deliberazioni mediante le quali le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pronunciano in merito alla richiesta di parere constano di una parte in fatto, nella quale è esposta la richiesta, e di una nella quale

Le disposizioni dell'art. 95, comma 4, c.g.c. acquistano una loro concreta e specifica rilevanza, nel contesto delle regole di valutazione delle prove nel giudizio di responsabilità erariale, se lette insieme a quelle del precedente art. 69, comma 2, c.g.c. La lettura coordinata delle disposizioni dei due richiamati articoli, secondo dottrina e giurisprudenza, avrebbe il pregio di enunciare una regola di esonero da responsabilità tipizzata, che si realizza quando l'azione amministrativa, produttiva di danno o lesiva dei beni-valori della contabilità pubblica, sia stata posta in essere in conformità ad un parere della Corte dei conti. Pertanto, si ritiene che a fini esimenti il parere deve necessariamente precedere la condotta dannosa, o comunque lesiva dei beni-valori della contabilità pubblica, e la condotta stessa, nella sua essenza, deve essere stata ispirata proprio dal contenuto del parere.

Un problema interpretativo si pone con riferimento alla locuzione *ove prodotti in causa*: la regola generale prevede che verosimilmente l'onere incomba sul presunto responsabile che ha interesse ad azionare l'esimente secondo il principio dispositivo dei mezzi di prova; ma nulla vieta che il parere stesso possa anche esser acquisito (materialmente) d'ufficio dal Giudice, una volta introdotto nel *thema decidendum* dalla parte che vi ha interesse.

Al riguardo, appare interessante la ricostruzione offerta da una recente sentenza della Corte dei conti secondo cui «nell'am-

sono esposti i profili di diritto, i quali a loro volta si articolano nella motivazione preliminare in ordine alla sussistenza dei requisiti di ammissibilità soggettiva e oggettiva, ed, eventualmente, nell'esame dei profili di merito della richiesta. La trattazione del merito inizia solitamente con una ricostruzione del quadro normativo rilevante ai fini del parere; prosegue, quindi, con una enunciazione degli eventuali precedenti giurisprudenziali in materia, con particolare riguardo a quelli del giudice contabile, non escludendo, tuttavia, pronunce di diverse magistrature. La pronuncia consultiva viene adottata in sede collegiale mediante deliberazione sottoscritta dal relatore, nonché dal presidente della sezione e trasmessa all'amministrazione istante e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali, se istituito. Per un approfondimento, R. PATUMI, *L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica*, in AA.VV., *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, a cura di A. GRIBAUDO - R. PATUMI, Sant'Arcangelo di Romagna, 2020, 825 ss.. Da ultimo, F. PETRONIO, *La funzione consultiva della Corte dei conti: la proiezione territoriale, il perimetro di applicazione e l'esigenza di armonizzazione degli esiti*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, 1, 37.

bito del giudizio di responsabilità amministrativa il convincimento del giudice non può formarsi prescindendo dalla valutazione dei pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva, dovendo il medesimo obbligatoriamente ricomprenderli tra gli elementi sui quali fonda la decisione, dandone conseguentemente conto in motivazione sia per fornirvi adesione quanto — *a fortiori* — per discostarsene»⁽²⁰⁾. Alla stregua di quanto espresso, l'art. 95, comma 4, c.g.c. non introdurrebbe un'esimente di responsabilità amministrativa in ipotesi di sussistenza di pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva favorevoli alle posizioni dei convenuti, non prevedendosi alcun effetto conformativo in capo al giudice della responsabilità. Ne deriva che i pareri che il giudice è chiamato a valutare non assumono il valore di prove, assoggettate al principio di disponibilità, non venendo in rilievo elementi fattuali assoggettati al relativo onere probatorio ma confluyendo i pareri tra gli elementi liberamente valutabili (nel merito) ai fini dell'esame di sussistenza della colpa grave e del nesso causale. In tal senso, la giurisprudenza contabile ha escluso rilievo dirimente alla produzione in giudizio dei pareri resi in sede consultiva, ritenendo ritualmente assolto l'onere di produzione in giudizio previsto dalla norma dall'espresso e pedissequo richiamo ai contenuti dei pareri, riportati, nel caso di specie, sia nella deliberazione comunale sia negli atti difensivi.

Pertanto, alcuni pareri per la loro importanza possono anche non essere allegati in quanto si considerano nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza, posti a fondamento della decisione dal giudice senza bisogno di prova, ai sensi dell'art. 95, comma 2, c.g.c., o trattati come bagaglio di conoscenza propria del Giudice in ordine agli orientamenti giuridici rilevanti nella materia dedotta in giudizio (*iura novit curia*).

Inoltre, la giurisprudenza, esclusa la sindacabilità nel merito delle scelte dell'amministrazione (come declinata dall'art. 1,

⁽²⁰⁾ Cfr. Corte dei conti, Sezione II giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 248/2023; dello stesso tenore si segnala Corte dei conti, Sezione giurisdizionale della Regione Sardegna, sent. n. 77/2024.

comma 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, novellato dall'art. 3, comma 1, lett. a, del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639), ha rimarcato che le condotte dei convenuti restano valutabili «sotto il profilo della ragionevolezza delle scelte effettuate e dell'utilità conseguita dall'ente a fronte della spesa sostenuta», anche attraverso l'espresso richiamo e la testuale riproduzione di stralci di pareri resi delle Sezioni di controllo della Corte dei conti in casi analoghi.

Un altro problema interpretativo ha, poi, riguardato l'inciso *nel rispetto dei presupposti generali per il loro rilascio*: gli organi di controllo della Corte dei conti subordinano l'esame del parere nel merito al ricorrere di specifici requisiti soggettivi e oggettivi di ammissibilità della relativa richiesta ⁽²¹⁾. Il quesito formulato, infatti, deve involgere la materia della contabilità pubblica su temi di carattere generale, non deve essere funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente, al fine di evitare una compartecipazione all'amministrazione attiva, e non deve determinare un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) — c.d. interferenza interna — ovvero con funzioni proprie di altri organi — c.d. interferenza esterna — salva l'estensione della funzione consultiva prevista dall'art. 46 della l. 23 dicembre 2021, n. 238, in relazione alle sole risorse stanziare dal P.N.R.R. e dal P.N.C. ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Sul punto, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5/2006 e Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/2010.

⁽²²⁾ L'art. 46 della l. 23 dicembre 2021, n. 238 (c.d. legge europea 2019-2020), in attuazione del regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, è intervenuto a rafforzare la funzione consultiva della Corte dei conti, chiamandola ad esprimere pareri in due ulteriori casi. Il primo vede le amministrazioni centrali e gli altri organismi nazionali di diritto pubblico — limitatamente alle risorse stanziare dal P.N.R.R. e dai suoi fondi complementari, e con riferimento a fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro — legittimati a richiedere pareri nelle materie di contabilità pubblica alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva. Nel secondo caso, i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni possono richiedere analoghi pareri alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti territorialmente competenti, in merito alle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate sempre con le risorse stanziare dal P.N.R.R. e dai suoi fondi complementari. In entrambi i casi viene esclusa la gravità

Tuttavia, non mancano casi in cui l'adita Sezione di controllo della Corte dei conti, dopo aver rilevato l'assenza di uno dei predetti requisiti, esprima comunque il parere sulla richiesta formulata, anzi tale prassi è molto frequente e dettata dallo spirito collaborativo della magistratura contabile nei confronti degli enti. Secondo una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, il valore della esimente prevista dagli artt. 95, comma 4, e 69, comma 2, c.g.c. dovrebbe restare integra anche per i pareri resi in assenza dei predetti presupposti (soggettivi e oggettivi) di ammissibilità della relativa richiesta, purché ne sussistano — in concreto — le reali condizioni di efficacia, basati sulla effettiva capacità di condizionamento logico-causale della condotta illecita dei pareri stessi, tenuta dopo la loro emissione ed in stretta aderenza alle relative indicazioni ⁽²³⁾. In questi casi, ai fini della valutazione dei profili considerati nei predetti pareri, non godendo del valore probatorio privilegiato legato alla *produzione nella causa* declinata nei termini poc'anzi specificati, probabilmente sarà necessaria una più articolata acquisizione di mezzi istruttori, con onere a carico della parte interessata, dai quali argomentare l'esonero (o una più favorevole graduazione) di responsabilità del convenuto, oppure la maggiore fondatezza dell'azione erariale, esercitata dal requirente contabile.

5.3. La rilevanza del controllo preventivo di legittimità.

L'art. 17, comma 30-*quater*, del d.l. 1 luglio 2009, n. 8, convertito con modificazioni dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, ha innovato l'art

della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva «nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi». Per un approfondimento, F. FRACCHIA, *Le nuove sfide della Corte dei conti: il difficile equilibrio tra giurisdizione, controllo e attività consultiva, guardando anche alle crisi della modernità*, in *Nuove autonomie*, 2022, 3, 761; C. CHIAPPINELLI, *Le risorse del P.N.R.R. e l'attività consultiva della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti – Quaderni*, 2022, 3, 65; D. CENTRONE, *L'attività consultiva quale funzione ausiliaria della Corte dei conti nei confronti di regioni e province autonome*, in *Federalismi*, 3 giugno 2024.

⁽²³⁾ Sul punto F.M. LONGAVITA, *Specificità del sistema probatorio del giudizio di responsabilità erariale di primo grado*, in www.contabilità-pubblica.it, 17 novembre 2017.

1, comma 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, recante *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*, disponendo che «in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo».

Con tale previsione è stato ribaltato il canone storico della indifferenza della responsabilità erariale alla registrazione degli atti amministrativi, per i quali la responsabilità stessa non veniva mai meno per effetto della registrazione e del visto della Corte, secondo quanto statuito dall’art. 27 del R.D. n. 1214/1934.

L’attuale formulazione dell’art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994 costituisce, quindi, una deroga che opera come causa di giustificazione o esimente dell’antigiuridicità del fatto, la cui ragionevolezza risiede nella circostanza dell’essere espressamente circoscritta ai profili presi in considerazione nel controllo preventivo di legittimità. La disposizione citata ancora, infatti, la carenza di responsabilità alla mancanza di colpa grave ed affida all’esito positivo del controllo preventivo di legittimità il valore di prova legale della carenza della colpa grave stessa, «quando il fatto dannoso tragga origine dall’emanazione di un atto».

La carenza della colpa grave, dunque, insiste su una condotta dannosa successiva all’adozione dell’atto, posta in essere dopo la sua registrazione, che fa affidamento proprio sull’ammissione a visto dell’atto stesso, sotto il profilo della sua legittimità, attestata dall’esito favorevole del controllo della Corte dei conti.

6. La prospettiva *de iure condendo*.

Proprio sul secondo e terzo profilo posto all’attenzione risulta interessante la prospettiva *de iure condendo* ⁽²⁴⁾.

⁽²⁴⁾ Per un’analisi complessiva *de iure condendo*: G. TERRACCIANO, *La riforma della responsabilità amministrativa, tra esigenze di efficienza delle PPAA. e di protezione degli interessi erariali per consentire un’autonomia decisionale dei funzionari pubblici più consapevole e meno timorosa*, in *Amministr@tivamente*, 2024, 3, 881; V. TENORE, *La “paura della firma” e “la fatica dell’amministrare” tra mito e realtà: categorie reali*

Al riguardo, già la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 132/2024 ⁽²⁵⁾, aveva tracciato il perimetro di una eventuale riforma della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile, evidenziando che seppur il legislatore non potrebbe in ogni caso riproporre una limitazione dell'imputabilità al solo dolo per le condotte attive (come avvenuto con l'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 ⁽²⁶⁾), avrebbe, tuttavia, la possibilità, nell'esercizio della discrezio-

o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti", in *Rivista della Corte dei conti*, 2025, 1, 1.

⁽²⁵⁾ Sull'argomento mi sia consentito rinviare a D. PALUMBO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?*, in *Giustizia insieme*, 18 novembre 2024. Tra i commenti alla pronuncia si segnalano: 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 *Rivista della Corte dei conti*, 2024, 4, 204; F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, 2024, 19; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, 4, 1; L. BALESTRA, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2024, 10, 2166; G. BOTTINO, *La "quadratura del cerchio": amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché "così fan tutti"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2024, 4, 1619; D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2024, 2, 151; A. RIPEPI, *"Paura della firma", principio della fiducia ed evoluzioni della Pubblica Amministrazione. Disamina di Corte costituzionale*, 16 luglio 2024, n. 132, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2024, 4, 96; S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza "Pitruzzella"*, in *Gior. dir. amm.*, 2025, 1, 73.

⁽²⁶⁾ Il termine originario previsto dall'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76/2020 e fissato al 31 luglio 2021 è stato oggetto di prima proroga al 31 dicembre 2021 già in sede di conversione con la l. n. 120/2020. Una successiva proroga al 30 giugno 2023 è stata disposta dall'art. 51, comma 1, lett. h), del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, un ulteriore rinvio al 30 giugno 2024 è stato previsto dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. a), del d.l. n. 44/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 74/2023, e un'ulteriore proroga è stata accordata al 31 dicembre 2024 dall'art. 8, comma 5-*bis*, del d.l. n. 215/2023, così come convertito con modificazioni dalla l. n. 18/2024. Da ultimo, l'art. 1 del d.l. 12 maggio 2025, n. 68, convertito dalla l. 2 luglio 2025, n. 100, ha previsto che «il termine di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, relativo alla responsabilità erariale è differito al 31 dicembre 2025. La disciplina ivi prevista trova applicazione anche per i fatti

nalità che gli compete, di attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, «alleviando la fatica dell'amministrare, senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa», tra le quali figura anche 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 ⁽²⁷⁾.

Sulla riforma di cui alla proposta di legge C. n. 1621, recante *Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20*, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e *altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale*, di cui è in corso la discussione parlamentare ⁽²⁸⁾, occorre far riferimento al parere n. 3/2024 ⁽²⁹⁾ della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, reso nell'adunanza del 28 ottobre 2024, con il quale la magistratura contabile ha espresso perplessità

commessi tra il 30 aprile 2025 e la data di entrata in vigore del presente decreto». Sull'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, la dottrina è univocamente critica: A. BENIGNI, *Prima lettura del d.l. n. 76/2020 tra formante legislativo e interpretazione costituzionalmente orientata*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, 5, 3; L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni")*, in *Federalismi*, 2020, 30; M. ATELLI et al., *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incoerenza di sistema*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, 6, 28; P. BRIGUORI, *La sopravvivenza della giurisdizione della Corte dei conti tra scudo erariale e dolo "penalistico"*, in *Azienditalia*, 2021, 722; A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. n. 76/2020*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2021, 1, 18; 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 *Rivista della Corte dei conti*, 2021, 2, 21; AA.VV., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, a cura di V. TENORE, V^a ed., Milano, 2022, 418; A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in AA.VV., *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, a cura di A. CANALE - D. CENTRONE - F. FRENI - M. SMIROLDO, Milano, 2022, 2^a ed., 133.

⁽²⁷⁾ Rinvenibile al punto 11.1 della motivazione della sentenza.

⁽²⁸⁾ Si segnala che, allo stato, la proposta di legge C n. 1621 è stata approvata dalla Camera dei deputati in data 9 aprile 2025 ed è transitata al Senato della Repubblica come S n. 1457.

⁽²⁹⁾ Successivamente, attesa l'approvazione della proposta di legge alla Camera e il conseguente transito al Senato della Repubblica, la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, nell'adunanza del 9 giugno 2025 ha reso il parere n. 4/2025/CONS.

in ordine ad alcune disposizioni.

In questa sede ci si limita a segnalare due profili di criticità che potrebbero riverberarsi in punto di regole probatorie.

Quanto all'attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ⁽³⁰⁾ preme segnalare la novità in punto di regola probatoria atteso che, con l'art. 2 della proposta di legge C. n. 1621, verrebbe imposta l'esclusione della gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi, con un meccanismo di esonero totale ed esclusione in modo automatico della responsabilità ⁽³¹⁾; peraltro, con una previsione di difficile

⁽³⁰⁾ Sul punto si segnala che l'art. 2, comma 1, della proposta di legge C. n. 1621 — che originariamente prevedeva l'estensione della funzione consultiva *anche su fattispecie concrete* — è stato emendato prevedendo la possibilità di rendere pareri in materia di contabilità pubblica *anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete*. Al riguardo, la Corte dei conti, nel parere n. 3/2024/CONS, aveva manifestato perplessità chiarendo che «sebbene le richieste di parere siano solitamente originate da una esigenza gestionale dell'Amministrazione, l'ausilio consultivo della Magistratura contabile può essere dato solo ed esclusivamente sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica poiché, come già sopra evidenziato, è preclusa qualsiasi forma di co-amministrazione o di cogestione in quanto incompatibile con la posizione di neutralità, indipendenza ed imparzialità che contraddistingue l'attività magistratuale e che preclude a un magistrato di sostituirsi all'amministrazione, il che accadrebbe ove la Sezione rendesse un parere su un caso di specie. Si porrebbero, diversamente, problemi di compatibilità della disposizione in commento con il principio di riserva d'amministrazione di cui all'art. 97 Cost oltre che con i caratteri di terzietà ed indipendenza garantiti alla Corte dei conti dall'art. 100 della Costituzione». Il testo dell'art. 2, comma 1, approvato dalla Camera dei deputati e transitato al Senato della Repubblica come S n. 1457 è, dunque, il seguente: «La sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materie 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. (...)». Nel parere n. 4/2025/CONS, la Corte dei conti dà atto, infatti, che «La sostituzione della originaria espressione “anche su fattispecie concrete” con la più pertinente “anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete”, appare pertanto coerente con quanto ivi osservato».

⁽³¹⁾ Il penultimo periodo dell'art. 2, comma 1, approvato dalla Camera dei deputati e transitato al Senato della Repubblica come S n. 1457 prevede, infatti, che «È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi», diversa-

interpretazione in caso di mancata espressione del parere da parte della magistratura contabile con funzioni di controllo nel termine perentorio di trenta giorni (art. 2, comma 2): si intenderebbe reso un parere conforme a quanto prospettato dall'ente qualora l'ente prospetti una soluzione, ma reso *in senso negativo* se invece l'ente non prospetti alcunché ⁽³²⁾.

Appare evidente che ogni considerazione sugli effetti, allo stato, appare affrettata, in assenza dell'eventuale approvazione del testo finale che nel corso della discussione parlamentare potrebbe (auspicabilmente) subire modifiche.

Con riferimento, invece, all'esclusione della responsabilità per colpa grave per i fatti dannosi che traggano origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, l'art. 1, comma 1, lett. a, della proposta

mente da quanto previsto dagli artt. 69, comma 2, e 95 comma 4, c.g.c., come ampiamente argomentato nel paragrafo 5.2 del presente contributo, al cui contenuto si rinvia.

⁽³²⁾ Si riporta il testo dell'art. 2, della proposta di legge S. n. 1457 (invariato rispetto alla versione di cui alla proposta di legge C n. 1621), al cui comma 2 prevede che «I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione». Al riguardo, la Corte dei conti, nel parere n. 4/2025/CONS ha ribadito le perplessità già manifestate con il parere n. 3/2024/CONS, sottolineando che «anche quando esercita funzioni consultive, la Corte conserva la sua terzietà e imparzialità: non può essere considerata parte del procedimento amministrativo, né può essere soggetta a meccanismi tipici della funzione amministrativa, come il silenzio-assenso» e precisando che «prevedere che il mancato rilascio del parere entro il termine si traduca in un'esenzione tacita di responsabilità o in un parere implicito snatura la funzione consultiva, trasformandola da presidio tecnico-giuridico a strumento procedurale svuotato di effettività. Ciò determinerebbe una commistione impropria tra funzione giurisdizionale e amministrativa, in violazione dei principi costituzionali di separazione delle funzioni e legalità». Peraltro, si aggiunge che «l'effetto automatico del silenzio-assenso potrebbe indurre a un uso distorto del potere consultivo, incoraggiando le amministrazioni a sollecitare la Corte non per ricevere indicazioni giuridicamente fondate, ma per ottenere una copertura preventiva rispetto a una paventata responsabilità amministrativa. Si genererebbe così una prassi "opportunistica", con un aggravio del carico consultivo e un indebolimento del ruolo istituzionale del giudice contabile». Si propone, pertanto, di modificare l'art. 2, comma 2, in «I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine di trenta giorni dalla richiesta», al fine di renderlo coerente con i principi di tenore costituzionale, nonché con la previsione di cui all'art. 46 della l. 23 dicembre 2021, n. 238.

di legge C. n. 1621, nel modificare l'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994, sopprimerebbe l'inciso *limitatamente ai profili presi in considerazione* provvedendo contestualmente alla dilatazione della scaturigine del fatto dannoso anche *da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti al controllo* ⁽³³⁾.

Pertanto, ci si domanda cosa potrebbe accadere di fronte a un espletamento del controllo preventivo di legittimità che di per sé verrebbe a costituire un titolo di esonero della responsabilità erariale, senza che vi sia alcun legame tra l'esimente e le attività conseguenti all'esecuzione dell'atto su cui è stato apposto il visto. La Corte dei conti, infatti, nel richiamato parere n. 3/2024/CONS ha sottolineato come l'elisione della gravità della colpa allo stato si giustifica proprio in ragione dell'essere considerata in relazione a un comportamento strettamente connesso all'esecuzione di un atto di cui si è accertata la legittimità in sede di controllo ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ Sul punto si segnala che l'art. 1, comma 1, della proposta di legge C. n. 1621 — che originariamente prevedeva l'esclusione della responsabilità per colpa grave quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità *ovvero da uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo* — è stato emendato prevedendo la scaturigine del fatto dannoso *ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo*. Il testo dell'art. 1, comma 1, lett. a, approvato dalla Camera dei deputati e transitato al Senato della Repubblica come S n. 1457 è, dunque, per la parte che qui interessa, il seguente: «In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo».

⁽³⁴⁾ Al riguardo, la Corte dei conti, nel parere n. 4/2025/CONS, nel prendere atto della modifica intervenuta nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ha evidenziato che «risulta conforme alle indicazioni fornite nel precedente parere da queste Sezioni riunite, l'emendamento — rispetto al testo originario — che ricollega il regime di esenzione dalla responsabilità, non più a “uno degli atti o documenti a tal fine sottoposti a controllo”, bensì limitato ad “atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo”. Questa locuzione, infatti, individua uno stretto collegamento fra la causa di giustificazione o esimente dell'antigiuridicità del fatto e i profili presi in considerazione nel controllo preventivo di legittimità strettamente connessi ai presupposti logici e giuridici presi in considerazione nell'esercizio del controllo. Per le suddette ragioni l'emendamento appena illustrato assorbe il contenuto della locuzione “limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo”, contestualmente soppressa». Tuttavia, si segnala che con l'art. 1, comma 1, lett. b, della proposta di legge C n. 1621, approvata dalla Camera dei deputati e transitata al Senato

Anche in questo caso, comunque, occorre attendere l'eventuale approvazione del testo finale per potersi interrogare sugli effetti in punto di prova ⁽³⁵⁾.

della Repubblica come S n. 1457, è stato aggiunto un ultimo periodo all'art. 3, comma 2, della l. n. 20/1994, prevedendo che i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo di legittimità *si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1*, decorso il termine di trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria. Pertanto, nel parere n. 4/2025/CONS, la Corte dei conti ha sottolineato che «con tale disposizione, si introduce l'effetto automatico della "registrazione a tutti gli effetti", per mera decorrenza del termine, di tutti gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, non più quindi soltanto di quelli relativi al PNRR e al PNC. Le considerazioni sopra esposte, dunque, non solo vanno ribadite rispetto alla norma in esame, ma trovano maggior vigore in quanto si introduce, in via generalizzata e dunque non limitata a determinati atti in considerazione di eventuali plurimi aspetti di specialità della materia, un meccanismo di silenzio-assenso incompatibile con la funzione di controllo preventivo di legittimità della Corte con le conseguenze gravemente distorsive già ampiamente esposte. Se ne auspica pertanto l'espunzione attesi i profili di incostituzionalità della norma già evidenziati, nonché le complessive criticità che deriverebbero dall'applicazione della stessa». Da ultimo, M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*, in *Diritto&Conti – Bilancio Comunità Persona*, 1 settembre 2025.

⁽³⁵⁾ Residuano perplessità sulla formulazione dell'art. 1, comma 1, lett. b, della proposta di legge C. n. 1621 approvata dalla Camera dei deputati e transitata al Senato della Repubblica come S n. 1457, che prevede l'aggiunta del comma 1-*ter* all'art. 3 della l. n. 20/1994 dal seguente tenore: «Per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera g), è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale. I termini di cui al comma 2 hanno carattere perentorio; qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1. Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata». Al riguardo, la Corte dei conti, nel parere n. 4/2025/CONS, nel prendere positivamente atto dell'eliminazione, originariamente prevista, del dimezzamento dei termini del controllo, sottolinea tuttavia che «restano valide, pertanto, tutte le osservazioni già rese, volte ad evidenziare come trattasi di interventi che, per quanto concepiti per soddisfare esigenze di semplificazione e accelerazione dei procedimenti allo scopo di assicurare l'impiego delle risorse e la realizzazione degli obiettivi, si rivelano, ancora una volta e sotto diversi profili, destinati a creare invece un ulteriore abbassamento del livello delle garanzie poste a tutela della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa, ma soprattutto con rilevanti criticità sotto il profilo della legittimità costituzionale».

7. Conclusioni.

Conclusivamente, alla stregua di quanto sinteticamente illustrato, risulta evidente che l'ordinamento nazionale si dirige verso un rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, in adesione peraltro a quanto indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132/2024, e quindi il tema delle regole probatorie per l'accertamento della responsabilità erariale nel raccordo tra le funzioni di controllo e giurisdizionali avrà in futuro una rilevanza ancora più significativa.