

La riforma della Corte dei conti nel DDL AS 1457/2025 : un intervento necessario?

Emma Rosati¹

Sommario: 1. *La riforma della Corte dei conti nel DDL AS 1457/2025: un intervento necessario?*- 2. *Le limitazioni della responsabilità amministrativa e il rischio di una illegalità diffusa per effetto dei minori controlli.*- 3. *Conclusioni.*

1. *La riforma della Corte dei conti nel DDL 1457/2025: un intervento necessario?*

Il disegno di legge A.S. 1457/2025², in via di pubblicazione dopo l'approvazione della Camera (A.C. 1621/2023) e del Senato (27.12.2025), apporta una serie di modifiche alla legge n. 20 del 1994 (recante “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”) e al codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, mirando in particolare a ridefinire la responsabilità erariale e a rendere più efficienti i controlli.

Dopo varie riforme che hanno investito la Corte dal 1994 in poi e che hanno favorito il più esteso decentramento istituzionale, sia in ambito giurisdizionale e di Procura che in ambito di controllo, sembra opportuno chiedersi se era necessario intervenire ancora su un assetto normativo ormai a regime, specie dopo l'emanazione della legge n. 20/1994 e del Codice di Giustizia contabile che avevano favorito una territorializzazione di giurisdizione e di controllo, necessarie – a mio parere – per intervenire in modo più efficace sulla corretta e oculata gestione del denaro pubblico in tutti i suoi ambiti, a livello locale.

Esaminiamo sinteticamente alcuni punti chiave della Riforma che hanno suscitato forti contrasti.

Innanzitutto, nell'ambito della responsabilità amministrativa erariale viene introdotto un **limite massimo** di condanna, che si

¹ Emma Rosati, Presidente aggiunto della Corte dei conti

² [Parlamento Italiano - Disegno di legge S. 1457 - 19^a Legislatura | Senato della Repubblica , Dossier - n. 472 \(PDF\)](#)

attesterebbe, per il Giudice, al 30% del danno accertato, con il recupero del restante 70% nella sede civile.

Si proroga il c.d. **scudo erariale** a tutto l'anno 2025, con limitazione della responsabilità ai soli casi di **dolo**, puntando ad un rafforzamento dello scudo medesimo nei confronti dei politici. In verità la proroga dello scudo erariale fino al 31 dicembre 2025 (aveva in precedenza scadenza al 30 aprile 2025), è stata introdotta dal decreto-legge 12 maggio 2025, n. 68, convertito, con modificazioni, nella legge n. 100 del 2 luglio 2025; in materia si è, quindi, realizzato un differimento postumo, retroattivo.

Fortemente impattante sul regime della responsabilità amministrativa erariale è poi la proposta normativa di **centralizzare** le procure erariali a Roma, con un notevole ‘passo indietro’ di molti anni rispetto all’esigenza di decentramento e con preoccupazioni per la conseguente perdita di efficacia sul territorio.

Quanto al controllo concomitante, esso viene assai ridotto e reso attivabile solo su richiesta del Governo, Parlamento o Ente interessato, perdendo la sua autonomia, mentre si rafforzerebbe il controllo preventivo e l’attività consultiva della Corte dei conti.

2. Le limitazioni della responsabilità amministrativa e il rischio di una illegalità diffusa per effetto dei minori controlli

La Magistratura contabile associata ha più volte sostenuto che la riforma stravolge gli equilibri, riduce l’efficienza e rischia di creare ‘illegalità diffusa’, con conseguenze assai negative sulla gestione dei fondi pubblici.

Sul piano delle forze politiche, le opposizioni sono molto critiche nei confronti del provvedimento *in itinere*, ritenendolo un modo per indebolire le funzioni della Corte dei conti, mentre le forze di governo difendono la riforma, considerandola essenziale per snellire la macchina amministrativa e rimuovere l’eccessiva cautela dei funzionari pubblici nell’apporre la propria firma su atti di particolare rilevanza pubblica (la c.d. paura della firma o fuga dalla firma).

Tralasciando i punti di vista degli esponenti politici, dialetticamente opposti, va ricordato che la Corte costituzionale con sentenza n. 132/2024 ha sottolineato la necessità di una complessiva riforma della responsabilità amministrativa diretta ad incentivare il buon andamento dell’azione amministrativa, mantenendo ‘a regime’ la

responsabilità per **colpa grave**, correlata ad un necessario rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

Quindi, non solamente **dolo** ma anche **colpa grave**.

Infatti, a mio parere, non può ritenersi corretto che la responsabilità amministrativa erariale venga ad essere ‘svuotata’, limitandola ai fatti e alle omissioni commessi con dolo, neppure 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, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziarie di transazioni fiscali in materia tributaria, cui la Riforma fa riferimento.

Sarebbe peraltro esclusa del tutto la responsabilità amministrativa erariale, qualora il danno traggia origine da atti già controllati ad opera della stessa Corte dei conti.

Ed ancora, sembra inaccettabile la previsione della creazione di sezioni, sia a livello centrale che regionale, che svolgano “unitariamente” le funzioni di controllo, consultive e giurisdizionali, determinandosi così un serio rischio di commistione tra funzioni, **separate anche a livello costituzionale**, essendo le prime disciplinate dal Tit. IV (Le magistrature) e le seconde dal Tit. III-sezione III (Gli organi ausiliari), *pregiudicando la specializzazione dei magistrati e determinando situazioni di incompatibilità nell'esercizio di distinte funzioni* (v. Risoluzione Corte dei conti – Pres 0001085 del 17 aprile 2025).³

A mio parere l’organizzazione della Corte dei conti deve mantenere, tanto a livello centrale che territoriale, del tutto distinte e separate le sezioni che si occupano del controllo, in sede centrale e locale, da quelle che si occupano di giurisdizione, nel rispetto dell’attuale assetto costituzionale che è garanzia di tenuta dell’ordinamento democratico del Paese.

Inoltre, non sembra accettabile la previsione di un divieto generalizzato di passaggio dalle funzioni requirenti a quelle giudicanti, nonché la gerarchizzazione degli uffici requirenti territoriali, comportando ciò inevitabilmente un processo di dequalificazione delle figure dei procuratori regionali (oggi con qualifica

³ [Download](#)

di Presidenti di sezione), connesso alla possibile violazione delle normative di rango costituzionale (v. art.108 Cost.), che garantiscono l'autonomia del pubblico ministero; ciò dicasì con particolare riferimento alla prevista sottoscrizione congiunta degli atti di Procura di particolare rilievo, da parte del Procuratore Generale e del Procuratore regionale, posta ***a pena di nullità*** dei medesimi.

3. Conclusioni

In conclusione, da un punto di vista più generale e per limitare l'indagine solo ad alcuni dei punti più salienti della riforma *in itinere*, sotto il profilo della responsabilità amministrativa erariale sembra assai riduttivo limitare la condanna amministrativo-contabile al 30% del danno accertato, con recupero del restante 70% in sede civile, giacché muovere una macchina processuale così significativa e costosa (nelle modalità e nei tempi del processo) per erogare un condanna che, comunque, comporta una riduzione obbligatoria dell'eventuale *quantum* al 30% del danno – quasi cioè ad applicare una mera sanzione/multa – appare del tutto privo di senso ed antieconomico.

La norma poi che vorrebbe centralizzare le Procure della Corte a Roma appare del tutto priva di buonsenso perché non tiene conto degli effetti negativi conseguenziali ed in particolare dello stravolgimento dell'intero assetto della Corte dei conti, laddove, storicamente, già a partire dai primi anni Novanta e con l'approvazione delle leggi nn. 19 e 20 del 1994, si realizzò una 'territorializzazione' diffusa delle funzioni della Corte, che, con il decentramento istituzionale delle attività giurisdizionali e requirenti, consentirono di portare l'attenzione a livello locale sulla corretta e oculata gestione del denaro pubblico.

Tornare ad un 'accentramento' della Procura – come era prima della riforma degli anni Novanta – comporta serie preoccupazioni e appare più una 'controriforma', minando l'efficacia dell'attività requirente in ambito territoriale, con possibili, gravi risvolti sulla deterrenza in ambito locale.

Per questo sembra necessario che la sottoscrizione congiunta di atti della Procura di particolare rilievo sia una mera 'facoltà' del Procuratore Generale e non un obbligo, previsto ***a pena di nullità***.

Come anche sembra opportuno rilevare che appaiono 'antistoriche' tutte le previsioni che consentono l'accesso in tempo reale dei

procedimenti istruttori svolti in sede territoriale da parte del Procuratore Generale nonché il suo potere di avocazione in caso di violazione a livello locale delle disposizioni di indirizzo e di coordinamento della Procura Generale.

Infine, quanto all'esercizio del controllo preventivo di legittimità, in sintesi, sembrerebbe opportuno – come non ha mancato di rilevare la stessa Corte dei conti nella Risoluzione del 17 aprile 2025, già citata – che venga eliminata l'estensione generalizzata dell'efficacia esimente al decorso del termine per il silenzio-assenso - (fatti salvi, evidentemente, gli atti relativi all'attuazione del PNRR, che richiedono particolare celerità) – per fare in modo che l'esercizio della funzione di controllo possa esplicarsi in una valutazione piena ed effettiva dei profili di legittimità sottoposti al controllo medesimo.

Concludendo queste brevi annotazioni, va detto che quella importante limitazione di responsabilità prevista dalla Riforma sembra porsi in controtendenza rispetto al diritto dell'Unione Europea e all'attuale assetto del quadro normativo vigente, in quanto con l'ampliarsi eccessivo degli spazi del controllo preventivo e con il disegno di potenziare l'attività consultiva della Corte anche in fattispecie concrete, oltre al depotenziamento giurisdizionale sul territorio, si corre il serio rischio di rallentare notevolmente l'attività amministrativa, di non intervenire efficacemente sulla non corretta e/o illecita gestione e utilizzazione del denaro pubblico e soprattutto si rischia di creare **indebite forme di cogestione dell'azione amministrativa da parte della magistratura**, con immaginabili distorsioni, commistioni e disfunzioni di poteri.