

## CAPITOLO 6

### Le giurisdizioni amministrative speciali

**Sommario:** 1. La giurisdizione della Corte dei conti: 1.1 Il contenzioso contabile: 1.2 Il contenzioso pensionistico; 1.3 L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti. – 2. I Tribunali delle Acque. – 3. Il contenzioso tributario. – 4. Il legislatore nel gennaio 2026 ridisegna la responsabilità per danno erariale.

#### 1. La giurisdizione della Corte dei conti

La Corte dei conti è un organo di rilevanza costituzionale **al quale sono affidate** le seguenti funzioni:

- a) **di controllo:** trova la propria legittimazione nell'art. 100, comma 2, Cost. Per l'esame delle diverse tipologie di controllo si rimanda alla Parte III, Cap. 1;
- b) **consultiva:** non è espressamente prevista dalla Costituzione, ma trova fondamento e disciplina nel R.D.L. 273/1939, a mente della quale la Corte dei conti a Sezioni Riunite esprime il parere obbligatorio su tutti i provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che comportano il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte medesima ovvero modifiche alle leggi sulla contabilità generale dello Stato; nonché, su richiesta delle Commissioni parlamentari, sulla congruenza fra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.

/// In caso di **difformità** di orientamenti delle Sezioni Regionali di controllo sulla medesima questione, un ruolo di orientamento generale è attribuito alle Sezioni Riunite, alle quali è attribuita una funzione di nomofilachia;

- c) **giurisdizionale:** la Corte dei conti è titolare della c.d. **giurisdizione contabile**, nella quale sono tradizionalmente compresi i giudizi in materia di responsabilità amministrativa e **contabile** dei pubblici funzionari e i giudizi in **materia pensionistica**.

Si tratta di una giurisdizione:

- **esclusiva**, poiché, nelle materie a essa devolute, la Corte conosce di tutte le questioni relative a diritti soggettivi e interessi legittimi, ivi comprese quelle sollevate in via pregiudiziale o incidentale;
- **piena**, in quanto la Corte dei conti conosce delle controversie sotto il duplice aspetto dell'accertamento dei fatti e dell'applicazione del diritto;
- **sindacatoria**, poiché la Corte non è vincolata né dalle precedenti statuizioni della P.A., né dalle domande o dai motivi formulati dalle parti o dal P.M.

### 1.1 *Il contenzioso contabile*

Nell'ambito del contenzioso contabile rientra il giudizio diretto ad accertare la responsabilità contabile e amministrativa del dipendente pubblico, ai sensi dell'**art. 28 Cost.**

In dettaglio:

- di regola, il contenzioso contabile **può essere avviato solo dalla P.A.** Un'**eccezione** è rappresentata dai **giudizi a istanza di parte**, attivabili con ricorso, volti all'accertamento di un diritto soggettivo e/o di un rapporto giuridico complesso;
- la **responsabilità contabile** è imputabile a tutti coloro che, a qualunque titolo, hanno il **maneggio del pubblico denaro** (c.d. *agenti contabili*).

Tale forma di responsabilità si riferisce a qualunque **irregolarità commessa nella riscossione o nei pagamenti o nella conservazione del denaro** o dei valori della P.A.: essa costituisce una sottospecie della responsabilità civile, assimilabile a quella del depositario, il quale è liberato dall'obbligo di restituzione soltanto se dimostra che la perdita è avvenuta per causa a lui non imputabile (art. 1780 c.c.); a differenza di quella civile, tuttavia, la responsabilità contabile sorge per il solo fatto della irregolarità della gestione e non richiede la prova del danno (sempre presunto), per cui grava sull'agente l'onere di provare che dalla irregolarità della gestione non è derivato danno alla P.A.;

- la **responsabilità amministrativa** si profila ogni volta **che i funzionari pubblici**, nell'esercizio delle loro funzioni, per azione o omissione imputabile anche solo a colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o ad altra Amministrazione, dalla quale dipendono. Sul tema, si segnala la L. 7 gennaio 2026, n. 1, approfondita al successivo par. 4.

Il danno può essere causato, oltre che direttamente allo Stato, anche a terzi verso i quali quest'ultimo debba rispondere; in tal caso, l'azione di rivalsa dello Stato verso il funzionario è di competenza della Corte dei conti.

L'art. 1, L. 20/1994, ha introdotto delle importanti **novità** in merito ai giudizi di responsabilità in commento:

- a) la responsabilità è **personale** e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi;
- b) in caso di deliberazioni di organi collegiali, la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso **voto favorevole**;
- c) se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna **ciascuno per la parte che vi ha preso**; i soli concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento e abbiano agito con dolo sono responsabili solidalmente;
- d) è configurabile un **danno all'immagine della P.A.** derivante anche da "reato comune": a tal fine, non è più necessaria una previa sentenza di condanna, essendo invece sufficiente l'accertamento definitivo di un reato contro la P.A. da parte del giudice. Inoltre, nei giudizi in esame, è previsto il sequestro conservativo in tutti i casi di fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale;
- e) il diritto al **risarcimento del danno** si prescrive in **cinque anni**, decorrenti dalla verifica del fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla sua scoperta;
- f) la Corte giudica sulla responsabilità amministrativa degli **amministratori e dipendenti pubblici** anche quando il danno sia cagionato ad Amministrazioni diverse da quelle di appartenenza.

La materia è stata riformata a opera del D.Lgs. 174/2016 e s.m.i. recante il nuovo Codice di Giustizia Contabile.

Il nuovo Codice di Giustizia Contabile, in vigore dal 7 ottobre 2016, disciplina l'esercizio della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di cui all'art. 1:

- a) **giudizi di conto** (conti degli agenti contabili dello Stato e delle altre PP.AA.);
- b) **giudizi di responsabilità amministrativa per danno all'erario**;
- c) altri **giudizi in materia di contabilità pubblica**;
- d) giudizi in **materia pensionistica**;
- e) giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di **sanzioni pecuniarie**;
- f) **altri giudizi nelle materie specificate dalla legge**.

La giurisdizione contabile si incentra sui principi di effettività, concentrazione e giusto processo, alla stregua dei canoni tipici della giurisdizione ordinaria e amministrativa.

## 1.2 *Il contenzioso pensionistico*

La competenza della Corte in materia pensionistica sussiste qualora si impugni un provvedimento amministrativo definitivo, avente a oggetto il **diritto alla pensione degli impiegati**, il cui trattamento di quiescenza sia a carico totale o parziale dello Stato; la giurisdizione della Corte investe anche rivalutazione e interessi per il ritardo nell'erogazione della pensione.

Anche in materia di giudizio pensionistico vige il **divieto di lite temeraria**: qualora si propongano diverse azioni per la definizione del medesimo rapporto pensionistico si configura un abuso del diritto che rende inammissibile il ricorso e si risolve in **abuso del processo** e conseguente condanna del ricorrente a titolo di **responsabilità aggravata** ai sensi dell'art. 96, comma 3, c.p.c.

## 1.3 *L'impugnazione delle decisioni della Corte dei conti*

I mezzi di impugnazione previsti dalla legge avverso le decisioni della Corte dei conti sono:

- **l'opposizione di terzo**, esperibile da chiunque, essendo estraneo al giudizio, abbia subito un danno per effetto della decisione. Essa va proposta nei termini previsti dall'art. 178, D.Lgs. 174/2016 innanzi allo stesso collegio che ha pronunciato la decisione (artt. 200 e ss. D.Lgs. 174/2016);
- **l'opposizione contumaciale**, compete al convenuto che non sia stato citato in persona propria e al quale non sia stata rinnovata la citazione e che quindi non sia presente al giudizio;
- **l'appello**, esperibile avverso le decisioni delle sezioni regionali, presso le sezioni centrali (artt. 189 e ss. D.Lgs. 174/2016);
- **il ricorso per revocazione** (artt. 202 e ss. D.Lgs. 174/2016);
- **il ricorso in Cassazione**, con riferimento al quale i motivi d'impugnativa sono limitati, ex artt. 362 c.p.c. e 111 Cost., al solo difetto di giurisdizione (artt. 207 e ss. D.Lgs. 174/2016).

## 2. I Tribunali delle Acque

Le controversie concernenti il **demanio idrico** sono attribuite alla competenza dei Tribunali delle Acque Pubbliche. Si tratta di organi giurisdizionali speciali, distinti in:

- a) **Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche**: sono istituiti presso 8 Corti di Appello, e composti da una sezione di Corte d'Appello integrata da tre funzionari del Genio civile, nominati per la durata di 5 anni.

I Tribunali decidono sulle controversie relative a:

- demanialità delle acque;
- limiti dei corsi o bacini;
- diritti relativi a derivazioni e utilizzazioni di acque pubbliche;
- indennità e risarcimento per espropriazione o occupazione occorrenti per la esecuzione di opere idrauliche;
- risarcimento danni da opere idrauliche eseguite dalla P.A.;
- ricorsi contro la determinazione dell'indennità di espropriazione dei diritti esclusivi di pesca sulle acque del demanio pubblico;
- appello contro le sentenze del pretore in materia di azioni possessorie riguardanti le acque pubbliche.

Per ciò che concerne il **procedimento**, si applicano le norme del codice di procedura civile. Contro le decisioni dei Tribunali di prima istanza è ammesso ricorso al **Tribunale superiore, quale giudice di appello, entro 30 giorni dalla sentenza**;

- b) **Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche**: ha sede in Roma ed è composto da un Presidente, quattro Consiglieri di Stato e tre membri del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Quale organo di unica istanza, esso decide sulle questioni relative a interessi legittimi; quale organo di seconda istanza, invece, esso decide i giudizi di appello contro le sentenze dei Tribunali Regionali.

Il Tribunale svolge la funzione di giudice di appello nel caso di impugnazione delle decisioni del Tribunale Regionale. Inoltre, esso ha, in qualità di giurisdizione amministrativa, una triplice competenza:

- 1) **generale di legittimità**: vi rientrano tutti i ricorsi contro i provvedimenti definitivi in materia di acque che siano lesivi di interessi legittimi;
- 2) **speciale di merito**, nel caso di ricorsi proposti avverso:
  - i provvedimenti che dichiarano nocivi al regime delle acque pubbliche opere di qualunque natura, usi, atti o fatti, anche consuetudinari, e ne ordinano la modificazione, la cessazione o la distruzione;
  - i provvedimenti di riduzione in pristino dello stato delle cose del demanio idrico;

- i provvedimenti che abbiano a oggetto opere che influiscono sul regime delle acque;

3) **in materia di revoca e decadenza** dei diritti esclusivi di pesca.

Quanto al procedimento, si applicano le norme previste per il procedimento innanzi al Consiglio di Stato, per quanto non previsto dal TU 1775/1933.

Le sentenze del Tribunale Superiore delle Acque sono **impugnabili** solo a mezzo di revocazione, ex art. 395 c.p.c., e ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione nelle ipotesi di cui agli artt. 200, 201, 203 R.D. 1775/1933.

### 3. Il contenzioso tributario

Il contenzioso tributario, ovvero il procedimento giudiziale che può essere promosso dal contribuente che si ritiene attinto da un **atto impositivo o sanzionatorio infondato o illegittimo**, è attualmente regolamentato dalla L. 31 agosto 2022, n. 130 che lo ha completamente riformato, abrogando la previgente disciplina.

Nel sistema normativo previgente, la giurisdizione tributaria era esercitata dalle Commissioni Tributarie, giudici speciali chiamate a risolvere le controversie tra fisco e contribuente. Con la L. 130/2022, il Legislatore ha significativamente modificato struttura e modalità di nomina dei giudici tributari.

In dettaglio, le Commissioni Tributarie Provinciali e Regionali sono diventate rispettivamente “Corti di Giustizia di primo grado” e “Corti di Giustizia di secondo grado”. La giurisdizione tributaria verrà esercitata dai nuovi magistrati tributari a tempo pieno, reclutati mediante specifiche procedure concorsuali. Sono **soggette alla giurisdizione delle Corti di Giustizia di primo e secondo grado** le controversie concernenti:

- le imposte sui redditi;
- l'imposta sul valore aggiunto;
- l'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili;
- l'imposta di registro;
- l'imposta sulle successioni e donazioni;
- le imposte ipotecarie e catastali;
- l'imposta sulle assicurazioni;
- il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi;
- i tributi comunali e locali;
- le altre materie specificatamente individuate dalla legge.

La trattazione della causa avviene di norma in Camera di Consiglio, salvo che almeno una delle parti abbia chiesto la discussione in pubblica udienza. Il collegio giudicante, subito dopo la discussione delibera la decisione in Camera di Consiglio. Il dispositivo della sentenza è comunicato alle parti costituite entro 10 giorni dal deposito.

Contro la decisione di primo grado della Commissione sono esperibili i seguenti **mezzi di impugnazione**:

- a) **appello presso le Corti di Giustizia di secondo grado**;
- b) **ricorso per Cassazione**, per i motivi di cui ai n. da 1 a 5 dell'art. 360, comma 1, c.p.c.;
- c) **revocazione**, ai sensi dell'art. 395 c.p.c.

Per l'**esecuzione delle sentenze di condanna**, salvo quanto previsto dal codice di procedura civile per l'esecuzione forzata, la parte che vi abbia interesse può richiedere l'ottemperanza agli obblighi derivanti dalle sentenze, con ricorso alla Corte di Giustizia che le ha emesse.

Il processo tributario, peraltro, è destinato a essere profondamente novellato, sulla base della delega conferita al Governo dalla L. 9 agosto 2023, n. 111.

L'art. 19 della suddetta Legge delega, in particolare, nell'individuare i principi e criteri direttivi per l'adozione della normazione delegata, demanda al nuovo testo normativo:

- il potenziamento e coordinamento sistemi di deflazione del contenzioso tributario;
- il potenziamento del potere di autotutela;
- l'ampliamento e il potenziamento dell'informatizzazione e digitalizzazione della giustizia tributaria;
- la previsione dell'utilizzo obbligatorio di modelli predefiniti per la redazione degli atti processuali;
- l'accelerazione della fase cautelare;
- l'istituzione di banche dati della giurisprudenza tributaria.

Il termine per l'esercizio della delega normativa è fissato dall'art. 1 della L. 111/2023, in ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della Legge delega.

Peraltro, la L. 8 agosto 2025, n. 120, modificando l'art. 1, comma 1, della L. 111/2023 proroga dal 29 agosto 2025 al 29 agosto 2026 il termine entro cui il Governo è delegato a adottare uno o più decreti legislativi per la revisione del sistema tributario e al 29 agosto 2028 il termine per l'adozione di uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative.

In attuazione dell'art. 1 di siffatta legge, sono stati emanati plurimi decreti legislativi, quali ad esempio:

- il D.Lgs. 27 dicembre 2023, n. 209 (Attuazione della riforma fiscale in materia di fiscalità internazionale);
- il D.Lgs. 30 dicembre 2023, n. 216 (Attuazione del primo modulo di riforma Irpef e altre misure in tema di imposte sui redditi);
- il D.Lgs. 30 dicembre 2023, n. 219 (Modifiche allo Statuto dei diritti del contribuente);
- il D.Lgs. 30 dicembre 2023, n. 220 (Disposizioni in materia di contenzioso tributario);
- il D.Lgs. 30 dicembre 2023, n. 221 (Disposizioni in materia di adempimento collaborativo);

- il D.Lgs. 8 gennaio 2024, n. 1 (Razionalizzazione e semplificazione delle norme in materia di adempimenti tributari);
- il D.Lgs. 12 febbraio 2024, n. 13 (Disposizioni in materia di accertamento tributario e di concordato preventivo biennale);
- il D.Lgs. 25 marzo 2024, n. 41 (Disposizioni in materia di riordino del settore dei giochi, a partire da quelli a distanza, ai sensi dell'art. 15 della L. 9 agosto 2023, n. 111);
- il D.Lgs. 14 giugno 2024, n. 87 (Revisione del sistema sanzionatorio tributario, ai sensi dell'art. 20 della L. 9 agosto 2023, n. 111)
- il D.Lgs. 29 luglio 2024, n. 110 (Disposizioni in materia di riordino del sistema nazionale della riscossione);
- il D.Lgs. 5 agosto 2024, n. 108 (Disposizioni integrative e correttive in materia di regime di adempimento collaborativo, razionalizzazione e semplificazione degli adempimenti tributari e concordato preventivo biennale);
- il D.Lgs. 18 settembre 2024, n. 139 (Disposizioni per la razionalizzazione dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e donazioni, dell'imposta di bollo e degli altri tributi indiretti diversi dall'IVA);
- il D.Lgs. 26 settembre 2024, n. 141 (Disposizioni nazionali complementari al codice doganale dell'unione e revisione del sistema sanzionatorio in materia di accise e di altre imposte indirette sulla produzione e sui consumi);
- il D.Lgs. 13 dicembre 2024, n. 192 (Revisione del regime impositivo dei redditi – IRPEF e IRES);
- il D.Lgs. 28 marzo 2025, n. 43 (Revisione delle disposizioni in materia di accise);
- il D.Lgs. 12 giugno 2025, n. 81 (Disposizioni integrative e correttive in materia di adempimenti tributari, concordato preventivo biennale, giustizia tributaria e sanzioni tributarie).

#### 4. Il legislatore nel gennaio 2026 ridisegna la responsabilità per danno erariale

La 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*), in vigore dal 22 gennaio 2026, introduce disposizioni mirate sulla **responsabilità amministrativa per danno erariale e sui compiti della Corte dei conti**.

Di seguito, si segnalano alcune tra le novità più importanti:

- si definisce in **maniera puntuale la nozione di "colpa grave"**, chiarendo che essa costituisce la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui