ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI. L'EVOLUZIONE DELLA FIGURA DEL CONSEGNATARIO NELLA CONTABILITÀ DEL MATERIALE: IL CASO CALABRIA

di *Rita Pellegrino*[*]

Abstract

The management of movable public assets within Italian correctional institutions represents a specific area of public accounting characterized by a historically autonomous regulatory framework and a fragmented legislative evolution. The repeal of Royal Decree No. 1908 of 16 May 1920, together with the most recent case law of the Italian Court of Auditors, has highlighted the need to reconsider the traditional model governing property accounting and the role of the property officer within the prison administration. This article examines the evolution of the legal status and responsibilities of the the property officer through a systematic analysis of the relevant legislation, accounting case law, and recent scholarly contributions. Particular attention is devoted to the judgments of the Court of Auditors, which have progressively distinguished the duty of custody from the duty of supervision, introducing interpretative criteria based on the actual control of public assets, the traceability of asset assignments, and the identification of the final user. The article argues that accounting case law has gone beyond merely redefining the legal requirements governing the judicial accounting procedure. Rather, it has progressively outlined a new organizational model for the management of movable public assets in correctional institutions, reshaping the allocation of responsibilities among the principal property officer, sub-property officers, and final users.

The analysis concludes that this interpretative evolution calls for a comprehensive reform of property accounting within the Italian prison administration. Such reform should introduce organizational and procedural arrangements consistent with the principles of accountability, traceability, and effective responsibility, thereby ensuring stronger protection of public assets and greater legal certainty in the attribution of administrative and accounting liability.

La gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari rappresenta un settore della contabilità pubblica caratterizzato da una disciplina storicamente speciale e da un'evoluzione normativa frammentaria. L'abrogazione del Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, unitamente ai più recenti orientamenti della Corte dei conti, ha posto in evidenza la necessità di ripensare il modello tradizionale della contabilità del materiale e il ruolo del consegnatario nell'amministrazione penitenziaria. Il presente contributo analizza l'evoluzione della figura del consegnatario attraverso l'esame coordinato della normativa di riferimento, della giurisprudenza contabile e della più recente elaborazione dottrinale. In particolare, vengono esaminate le pronunce della Corte dei conti che hanno progressivamente distinto il debito di custodia dal debito di vigilanza, introducendo criteri interpretativi fondati sull'effettiva disponibilità del bene, sulla tracciabilità delle assegnazioni e sull'individuazione dell'utilizzatore finale. L'ipotesi di ricerca sostenuta è che la giurisprudenza contabile non si sia limitata a ridefinire i presupposti del giudizio di conto, ma abbia progressivamente delineato un nuovo modello organizzativo della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari, incidendo sulla distribuzione delle responsabilità tra consegnatario, sub-consegnatario e utilizzatore finale. L'analisi evidenzia come tale evoluzione interpretativa richieda un intervento di riordino della disciplina della contabilità del materiale, attraverso l'adozione di procedure coerenti con i principi di accountability, tracciabilità e responsabilità effettiva, al fine di garantire una più efficace tutela del patrimonio pubblico e una maggiore certezza nell'individuazione delle responsabilità amministrativo-contabili.

SOMMARIO: *Abstract. – 1. Premessa - 2. Il sistema della contabilità penitenziaria nel Regio Decreto n. 1908 del 1920. – 3. La trasformazione della responsabilità del consegnatario nella giurisprudenza della Corte dei conti. - 4. Il caso Calabria: applicazione dei principi giurisprudenziali alla contabilità del materiale negli istituti penitenziari. - 5. Organizzazione amministrativa e responsabilità patrimoniale: criticità e prospettive*

[*] Funzionario del Ministero della Giustizia.

di riforma della contabilità del materiale. – 6. Prospettive di riforma della contabilità del materiale: verso un nuovo modello di gestione patrimoniale. - 7. Conclusioni. – 8. Bibliografia.

1. *Premessa.* - La gestione del patrimonio mobiliare costituisce uno degli ambiti più delicati della contabilità pubblica, poiché rappresenta il punto di incontro tra tutela delle risorse pubbliche, responsabilità amministrativo-contabile e organizzazione dell'azione amministrativa. All'interno di tale quadro, l'amministrazione penitenziaria presenta caratteristiche peculiari che la distinguono dalle altre amministrazioni dello Stato. La pluralità dei beni gestiti, la complessità organizzativa degli istituti, le esigenze di sicurezza e la distribuzione delle funzioni tra diversi operatori rendono la contabilità del materiale un settore caratterizzato da rilevanti profili di specialità. Per oltre un secolo tale materia ha trovato il proprio principale riferimento nel Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, che ha disciplinato l'organizzazione amministrativa degli istituti penitenziari secondo un modello fondato sulla sostanziale unitarietà della gestione patrimoniale e sulla centralità della figura del contabile del materiale. Tale disciplina è stata elaborata in un contesto storico profondamente diverso dall'attuale, antecedente sia all'evoluzione della contabilità pubblica sia ai moderni principi di responsabilità, trasparenza e tracciabilità dell'azione amministrativa.

L'abrogazione del Regio Decreto n. 1908 del 1920, disposta dalla legge 7 aprile 2025, n. 56, ha evidenziato la necessità di interrogarsi sulla compatibilità del tradizionale modello organizzativo della contabilità del materiale con il sistema generale della contabilità dello Stato e con i più recenti orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti. Nonostante la vasta produzione scientifica dedicata agli agenti contabili, al giudizio di conto e alla responsabilità amministrativo-contabile, la dottrina ha dedicato un'attenzione limitata agli effetti che la recente elaborazione giurisprudenziale produce sull'organizzazione della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari. Le pronunce della Corte dei conti sono state prevalentemente analizzate con riferimento ai profili processuali del giudizio di conto o ai presupposti della responsabilità contabile, mentre risultano meno approfondite le ricadute organizzative derivanti dalla progressiva distinzione tra debito di custodia, debito di vigilanza e utilizzazione del bene. Muovendo da tale lacuna scientifica, il presente contributo intende verificare se la recente giurisprudenza della Corte dei conti abbia inciso esclusivamente sulle modalità di resa del conto giudiziale ovvero se abbia progressivamente delineato una diversa lettura della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari, fondata sull'effettiva disponibilità dei beni e sulla conseguente ridefinizione delle responsabilità tra consegnatario, sub-consegnatario e utilizzatore finale. L'analisi è sviluppata attraverso un metodo giuridico-ricostruttivo, fondato sull'esame coordinato della disciplina normativa, della giurisprudenza contabile, della dottrina e della prassi amministrativa maturata nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria.

Particolare attenzione è dedicata alle pronunce della Corte dei conti che, negli ultimi anni, hanno interessato la gestione del materiale negli istituti penitenziari, ricostruendone il percorso evolutivo e valutandone le implicazioni sistematiche. L'ipotesi sostenuta nel presente lavoro è che la giurisprudenza contabile abbia progressivamente elaborato criteri interpretativi idonei a incidere sull'organizzazione stessa della gestione patrimoniale, superando la tradizionale coincidenza tra responsabilità formale e responsabilità effettiva del consegnatario. In tale prospettiva, la distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza, unitamente alla valorizzazione della figura dell'utilizzatore finale, rappresenta non soltanto un'evoluzione della responsabilità amministrativo-contabile, ma anche un possibile nuovo paradigma organizzativo della contabilità del materiale negli istituti penitenziari. L'organizzazione amministrativa costituisce, infatti, il presupposto attraverso il quale i principi di buon andamento, imparzialità ed efficienza trovano concreta attuazione nella gestione

del patrimonio pubblico.[1] In assenza di una chiara corrispondenza tra attribuzione delle funzioni e responsabilità conseguenti, tali principi rischiano di rimanere meri criteri programmatici.

Il contributo si articola in cinque capitoli. Dopo la ricostruzione del quadro storico e normativo della contabilità penitenziaria, sono esaminati i principi della responsabilità del consegnatario e la loro evoluzione nella giurisprudenza della Corte dei conti. L'analisi si concentra quindi sul caso degli istituti penitenziari calabresi quale verifica empirica dell'ipotesi di ricerca, per concludersi con alcune considerazioni sistematiche e proposte di riordino della disciplina.

2. *Il sistema della contabilità penitenziaria nel Regio Decreto n. 1908 del 1920*. - 2.1 *Origini storiche e natura speciale della contabilità penitenziaria.* - La contabilità del materiale negli istituti penitenziari costituisce una disciplina speciale della contabilità pubblica, storicamente sviluppatasi secondo un modello organizzativo autonomo rispetto alla disciplina generale dell'amministrazione del patrimonio dello Stato. Tale specialità trova il proprio fondamento nel Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, che per oltre un secolo ha rappresentato il principale riferimento normativo per la gestione amministrativa e patrimoniale degli istituti di prevenzione e pena.[2] Il regolamento venne emanato in un contesto storico caratterizzato da una pubblica amministrazione fortemente accentrata, nella quale l'organizzazione degli istituti rispondeva a esigenze di controllo gerarchico e concentrazione delle responsabilità.

In tale modello le funzioni amministrative, economiche e di sicurezza risultavano strettamente integrate, riflettendo una concezione unitaria dell'organizzazione amministrativa. La disciplina contabile riflette pienamente tale impostazione. Diversamente da quanto avviene nella moderna contabilità pubblica, il regolamento del 1920 non considera la gestione patrimoniale come un settore autonomo dell'azione amministrativa, ma la inserisce all'interno del più ampio sistema organizzativo dell'istituto.[3] Da questa impostazione deriva una prima considerazione di carattere sistematico. Il modello delineato dal Regio Decreto n. 1908/1920 non distingue nettamente tra organizzazione amministrativa e gestione patrimoniale, poiché entrambe risultano espressione di un'unica funzione amministrativa esercitata all'interno dell'istituto. La responsabilità per il patrimonio mobiliare costituisce, pertanto, un elemento dell'organizzazione dell'istituto e non una funzione specialistica separata. Tale impostazione rispecchiava il livello di evoluzione della contabilità pubblica del primo Novecento, in un periodo nel quale non erano ancora pienamente sviluppati principi oggi centrali, quali la separazione delle funzioni, la tracciabilità delle assegnazioni e la distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza, successivamente elaborati dalla normativa e dalla giurisprudenza contabile.[4]

La giurisprudenza contabile ha riconosciuto il carattere speciale del Regio Decreto n. 1908/1920, qualificandolo quale disciplina destinata esclusivamente agli istituti penitenziari e non automaticamente assimilabile alla normativa generale dei consegnatari dello Stato.[5] La progressiva evoluzione della contabilità pubblica ha determinato un crescente scostamento tra il modello organizzativo presupposto dal Regio Decreto n. 1908/1920 e i principi successivamente affermatisi nella disciplina generale e nella giurisprudenza contabile. La ricostruzione storica del sistema del 1920 assume, pertanto, rilievo non quale mera premessa descrittiva, ma quale indispensabile termine di confronto per comprendere l'evoluzione interpretativa che ha progressivamente ricondotto la responsabilità patrimoniale all'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia.

---

[1] Sul rapporto tra organizzazione amministrativa, distribuzione delle funzioni e principio di buon andamento, v. M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2025.

[2] Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, *Regolamento per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori governativi.*

[3] C. Boldrini, M. Petruzzo, *Appunti di amministrazione economica e contabilità penitenziaria*, Laurus Robuffo, Roma.

[4] M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Cacucci, Bari, 2018.

[5] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenze nn. 121/2020, 296/2020, 356/2020 e 101/2025.

2.2 *Il contabile del materiale nel modello organizzativo del Regio Decreto n. 1908 del 1920.* - Tra le figure disciplinate dal Regio Decreto n. 1908 del 1920, il contabile del materiale costituisce il principale centro di imputazione della gestione patrimoniale degli istituti penitenziari. La sua funzione, tuttavia, deve essere interpretata alla luce del modello organizzativo dell'epoca e non secondo le categorie della moderna contabilità pubblica. Nel modello delineato dal regolamento del 1920, il contabile del materiale non svolge una mera funzione inventariale, ma concentra in sé compiti di custodia e controllo del patrimonio mobiliare, oggi distribuiti tra una pluralità di soggetti e livelli organizzativi.

Il regolamento presuppone una concezione unitaria del patrimonio dell'istituto, affidato alla responsabilità di un unico soggetto indipendentemente dalla concreta ubicazione dei beni o dai diversi servizi che ne curano l'utilizzazione. Tale impostazione riflette il principio dell'accentramento delle funzioni, tipico dell'organizzazione amministrativa del primo Novecento, nel quale la concentrazione delle responsabilità costituiva uno strumento di semplificazione e controllo gerarchico. Ne consegue che il contabile del materiale assume una responsabilità prevalentemente organizzativa, fondata sulla posizione rivestita nell'organizzazione dell'istituto piuttosto che sull'effettiva disponibilità materiale di ciascun bene. Tale modello presuppone, infatti, che il soggetto formalmente responsabile sia in grado di esercitare un controllo sostanziale sull'intero patrimonio mobiliare attraverso la struttura gerarchica dell'istituto. Tale modello risultava coerente con una realtà amministrativa caratterizzata da una limitata articolazione organizzativa, dall'assenza di sistemi informatizzati e da una minore complessità nella gestione del patrimonio mobiliare.

La successiva evoluzione dell'amministrazione penitenziaria ha progressivamente attenuato tali presupposti attraverso l'ampliamento delle funzioni istituzionali, la specializzazione dei servizi e la moltiplicazione dei centri di responsabilità. Sotto questo profilo emerge il primo elemento di tensione tra la disciplina storica e l'attuale sistema della contabilità pubblica. Mentre il regolamento del 1920 continua a presupporre una sostanziale coincidenza tra responsabilità inventariale e controllo del patrimonio, la successiva evoluzione normativa e giurisprudenziale tende progressivamente a distinguere il soggetto formalmente consegnatario da colui che esercita un'effettiva disponibilità materiale del bene. Si tratta di un passaggio di particolare rilievo sistematico. La progressiva differenziazione tra consegnatario, sub-consegnatario e utilizzatore finale non costituisce infatti una mera evoluzione terminologica, ma rappresenta il riflesso di un diverso modello organizzativo della gestione patrimoniale, nel quale la responsabilità amministrativo-contabile tende a essere correlata non più esclusivamente all'investitura formale, bensì all'effettivo esercizio dei poteri di custodia, gestione e controllo.[6] La figura del contabile del materiale assume così un valore prevalentemente ricostruttivo: non costituisce il modello cui ricondurre l'attuale disciplina della responsabilità patrimoniale, ma il punto di partenza necessario per comprendere l'evoluzione interpretativa sviluppata dalla giurisprudenza della Corte dei conti. La ricostruzione del modello originario consente infatti di cogliere come il progressivo superamento della coincidenza tra investitura formale e responsabilità effettiva derivi, prima ancora che da modifiche normative, dall'evoluzione dell'organizzazione amministrativa.

2.3 *La gestione dei beni mobili negli istituti penitenziari: complessità organizzativa e limiti del modello unitario.* - La gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari presenta caratteristiche che la distinguono sensibilmente da quella delle altre amministrazioni dello Stato. La particolare natura delle strutture detentive, la molteplicità delle funzioni istituzionali esercitate e la presenza di numerosi centri di impiego dei beni determinano un sistema patrimoniale caratterizzato da un elevato grado di complessità organizzativa. La distribuzione di categorie patrimoniali eterogenee tra una pluralità di uffici e servizi, ciascuno dei quali esercita differenti poteri di utilizzazione, custodia

[6] V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020; A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto*, Quaderno della *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2023.

e controllo, costituisce il principale elemento di complessità del sistema. Proprio tale elemento evidenzia il limite strutturale del modello delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920. L'evoluzione dell'amministrazione penitenziaria ha incrementato la complessità organizzativa degli istituti, rendendo sempre meno realistico il presupposto di un controllo diretto del consegnatario sull'intero patrimonio mobiliare. Ne consegue una progressiva divergenza tra responsabilità formale e disponibilità sostanziale del bene. Il soggetto tenuto alla resa del conto giudiziale può non coincidere con colui che esercita concretamente i poteri di custodia e controllo del bene. Ciò mette in discussione il tradizionale presupposto secondo cui la mera intestazione inventariale sia sufficiente a fondare la responsabilità patrimoniale.[7]

L' evoluzione della contabilità pubblica ha, infatti, valorizzato principi differenti, fondati sulla tracciabilità delle assegnazioni, sulla separazione delle funzioni e sulla necessaria correlazione tra responsabilità e concreto esercizio dei poteri di gestione. In tale prospettiva, la disponibilità materiale del bene assume un ruolo centrale nella ricostruzione del rapporto di custodia, ridimensionando progressivamente il rilievo della mera investitura formale. La particolare configurazione organizzativa degli istituti penitenziari rende tale problematica ancora più evidente. Molti beni risultano assegnati stabilmente a uffici, reparti o singoli operatori che ne curano direttamente l'utilizzazione e la conservazione, mentre il consegnatario conserva prevalentemente funzioni di coordinamento, aggiornamento inventariale e controllo amministrativo. Ne deriva che il modello unitario delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920, pur non essendo stato formalmente superato per gran parte della sua vigenza, è stato progressivamente posto in crisi dall'evoluzione dell'organizzazione amministrativa e dalla successiva elaborazione della giurisprudenza contabile. È in tale progressivo scostamento tra disciplina storica e realtà organizzativa che si colloca il percorso interpretativo della Corte dei conti, oggetto del capitolo successivo.

2.4 *Dalla specialità penitenziaria ai principi generali della contabilità pubblica.* - L'impianto organizzativo delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920 è rimasto sostanzialmente immutato per oltre un secolo, nonostante il profondo processo di evoluzione che ha interessato la contabilità pubblica italiana. Mentre l'amministrazione penitenziaria continuava ad applicare una disciplina speciale fondata sulla gestione unitaria del patrimonio mobiliare, il legislatore ha progressivamente elaborato un sistema generale orientato verso la separazione delle funzioni, la responsabilizzazione dei soggetti gestori e la tracciabilità delle operazioni amministrative. Già il Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, recante il regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, aveva introdotto una disciplina organica degli agenti contabili e dei consegnatari dei beni pubblici, individuando nella responsabilità personale del consegnatario uno dei presupposti della tutela del patrimonio dello Stato.[8] Tale disciplina, tuttavia, si sviluppò parallelamente al sistema speciale dell'amministrazione penitenziaria, senza determinarne un immediato superamento.

I principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost., successivamente integrati dai criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza e *accountability*, hanno progressivamente orientato la contabilità pubblica verso modelli organizzativi fondati sulla distinzione delle competenze e sulla responsabilità individuale.[9] In questo contesto assume particolare rilievo il D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254, che disciplina le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato. Il regolamento, pur non essendo specificamente rivolto all'amministrazione penitenziaria, rappresenta il punto di approdo dell'evoluzione della disciplina

[7] A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3, 2023; V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020.

[8] Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, artt. 30 e ss., concernenti i consegnatari dei beni mobili dello Stato.

[9] Costituzione della Repubblica Italiana, art. 97; S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2015; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2025.

generale dei consegnatari, valorizzando la distinzione delle responsabilità, la corretta individuazione dei soggetti tenuti alla custodia dei beni e la puntuale ricostruzione dei rapporti di gestione.[10]

L'elemento di maggiore novità rispetto al modello del 1920 non consiste tanto nella ridefinizione delle procedure inventariali quanto nel diverso modo di concepire la responsabilità patrimoniale. L'evoluzione della disciplina generale della contabilità pubblica non ha determinato automaticamente il superamento del modello organizzativo delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920. Tale superamento si è progressivamente realizzato attraverso l'elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti, che ha ricondotto l'accertamento della responsabilità patrimoniale alla concreta distribuzione delle funzioni di custodia. È proprio questa evoluzione interpretativa che costituisce l'oggetto dell'analisi sviluppata nel capitolo successivo.

3. *La trasformazione della responsabilità del consegnatario nella giurisprudenza della Corte dei conti.* 3.1. La figura del consegnatario nella contabilità pubblica: natura giuridica e fondamento della responsabilità. -Per comprendere la portata delle più recenti pronunce della Corte dei conti in materia di contabilità del materiale negli istituti penitenziari è necessario ricostruire preliminarmente la figura del consegnatario nell'ambito della contabilità pubblica generale. Nell'ordinamento italiano il consegnatario costituisce una particolare categoria di agente contabile, cui sono affidate la gestione, la conservazione e la custodia dei beni mobili pubblici. La sua rilevanza non è soltanto organizzativa, ma funzionale, poiché rappresenta il punto di collegamento tra amministrazione del patrimonio, resa del conto giudiziale e responsabilità amministrativo-contabile.[11]

La qualità di agente contabile, come evidenziato dalla dottrina, deriva non dalla sola investitura formale, ma dall'effettivo esercizio di funzioni che comportano la disponibilità e la gestione di risorse pubbliche.[12] La disciplina generale, in particolare il R.D. n. 827 del 1924 e il D.P.R. n. 254 del 2002, attribuisce al consegnatario la custodia dei beni, la tenuta delle scritture inventariali e la resa del conto giudiziale. La relativa responsabilità trova fondamento nel debito di custodia, inteso quale obbligo di conservare e restituire i beni affidati, adottando tutte le misure necessarie a evitarne la perdita o il deterioramento. Si tratta di una responsabilità strettamente correlata ai poteri concretamente esercitati e non riconducibile a una forma di responsabilità oggettiva.[13] La dottrina più recente ha progressivamente evidenziato come il rapporto tra agente contabile e amministrazione non possa essere ricostruito esclusivamente attraverso criteri formali. Police e Fratto Rosi Grippaudo osservano come il giudizio di conto sia strettamente connesso all'effettiva gestione delle risorse pubbliche e come la qualità di agente contabile debba essere valutata alla luce del concreto esercizio delle funzioni di custodia e gestione, piuttosto che della sola investitura formale.[14] Analogamente, Tenore evidenzia che la responsabilità contabile presuppone l'esistenza di un effettivo rapporto funzionale tra il soggetto e i beni pubblici amministrati, escludendo automatismi fondati sulla mera attribuzione nominale dell'incarico.[15]

È proprio questo il punto nel quale la disciplina generale della contabilità pubblica entra in tensione con il modello organizzativo storicamente accolto nell'amministrazione penitenziaria. Se la responsabilità del consegnatario trova fondamento nell'effettiva disponibilità dei beni e nei concreti poteri di custodia, occorre verificare se possa ritenersi ancora coerente un sistema che concentra formalmente la responsabilità inventariale in un unico soggetto indipendentemente dalla

---

[10] D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Cacucci, Bari, 2018; R. Giovagnoli, L. Giusti, *La giustizia contabile. Commentario al D.Lgs. n. 174/2016*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2021.

[11] R.D. 23 maggio 1924, n. 827; D.P.R. 4 settembre 2002, n. 254.

[12] Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 9/QM/2007; Cass., Sez. Unite, sent. n. 24382/2009.

[13] V. Tenore, *Commentario al Codice della giustizia contabile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024.

[14] A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, in *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3, 2023.

[15] V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020.

reale distribuzione delle funzioni. Il problema non riguarda, pertanto, la sola qualificazione giuridica del consegnatario, ma il criterio stesso di imputazione della responsabilità patrimoniale.

L'evoluzione della giurisprudenza contabile mostra infatti una progressiva valorizzazione della distinzione tra disponibilità formale del bene ed effettivo esercizio dei poteri di custodia, aprendo la strada a una rilettura della figura del consegnatario coerente con i principi della moderna contabilità pubblica. Resta allora da verificare se tale evoluzione abbia inciso esclusivamente sui presupposti del giudizio di conto oppure se abbia determinato una più ampia trasformazione del modello organizzativo della gestione del patrimonio mobiliare, con particolare riguardo all'amministrazione penitenziaria.

3.2 *Il debito di custodia nella giurisprudenza della Corte dei conti: dall'investitura formale alla disponibilità effettiva del bene.* - Ricostruita la figura del consegnatario nell'ambito della contabilità pubblica generale, occorre verificare come la giurisprudenza della Corte dei conti abbia progressivamente ridefinito il contenuto del debito di custodia, trasformandolo da criterio formale di imputazione della responsabilità a parametro sostanziale fondato sull'effettiva disponibilità del bene.

L'evoluzione giurisprudenziale non si è sviluppata attraverso un improvviso mutamento interpretativo, ma mediante un percorso nel quale la Corte dei conti ha progressivamente precisato il rapporto tra investitura formale, disponibilità materiale dei beni e responsabilità amministrativo-contabile. [16] L'obbligo di resa del conto giudiziale e la conseguente responsabilità patrimoniale presuppongono infatti che il consegnatario sia posto nelle condizioni di esercitare un'effettiva custodia sul bene pubblico, potendone controllare la conservazione, l'utilizzazione e la destinazione amministrativa.[17] La qualità di agente contabile deriva dall'effettiva gestione di denaro o beni pubblici e non esclusivamente dall'atto formale di nomina. Tale principio, costantemente ribadito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, attribuisce rilievo decisivo all'esercizio concreto delle funzioni di amministrazione e custodia.[18] Nello stesso solco si colloca la giurisprudenza della Corte di cassazione, che ricostruisce la qualità di agente contabile sulla base dell'effettiva attività svolta e della concreta disponibilità dei beni amministrati, privilegiando il dato sostanziale rispetto alla sola qualificazione formale.[19] L'interesse delle successive pronunce riguardanti gli istituti penitenziari risiede proprio nell'applicazione di tali principi a un'organizzazione amministrativa storicamente costruita secondo logiche differenti.

La giurisprudenza non introduce una nuova categoria di responsabilità, ma utilizza i principi generali del debito di custodia per reinterpretare il tradizionale modello della contabilità del materiale. È in questo passaggio che si colloca il contributo innovativo dell'elaborazione giurisprudenziale, destinata a incidere non soltanto sul giudizio di conto, ma anche sulla ricostruzione dell'organizzazione della gestione patrimoniale.

La sentenza n. 86/2015 della Sezione giurisdizionale per il Veneto assume, tra le prime, sotto questo profilo, un rilievo particolarmente significativo. Pur riferendosi a un diverso contesto amministrativo, la Corte afferma che la responsabilità del consegnatario presuppone l'esistenza di un effettivo rapporto di custodia e non può essere automaticamente desunta dalla sola intestazione inventariale dei beni. Il rapporto di consegna deve infatti tradursi nell'attribuzione di concreti poteri di gestione e di controllo, senza i quali verrebbe meno il presupposto stesso della responsabilità amministrativo-contabile. La pronuncia assume rilievo sistematico perché afferma un principio destinato a estendersi ben oltre il caso concreto: la responsabilità patrimoniale presuppone

[16] Corte dei conti, Sezioni Riunite, sent. n. 9/QM/2007; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Cacucci, Bari, 2018.

[17] V. Tenore, *Commentario al Codice della giustizia contabile, Edizioni Scientifiche Italiane*, Napoli, 2024; A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto*, Quaderno della *Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 2023.

[18] Corte dei conti, Sezioni Riunite, sentt. nn. 9/QM/2007 e 30/QM/2014.

[19] Cassazione civile, Sezioni Unite, sent. 13 novembre 2009, n. 24382.

un'effettiva relazione funzionale tra il soggetto e il bene amministrato. Le successive pronunce riguardanti l'amministrazione penitenziaria non costituiscono quindi un orientamento isolato, ma rappresentano l'applicazione coerente di un criterio interpretativo già maturato nella disciplina generale degli agenti contabili. È su tale presupposto che si innestano le decisioni della Sezione giurisdizionale per la Calabria, oggetto del successivo approfondimento.

3.3 *La giurisprudenza della Corte dei conti sull'amministrazione penitenziaria: il caso Calabria e la progressiva ridefinizione della responsabilità del consegnatario.* - L'evoluzione interpretativa delineata nei paragrafi precedenti trova una delle sue più significative applicazioni nella giurisprudenza della Corte dei conti relativa all'amministrazione penitenziaria. Le pronunce della Sezione giurisdizionale per la Calabria rappresentano, infatti, un osservatorio privilegiato per comprendere come i principi elaborati nella disciplina generale degli agenti contabili siano stati progressivamente adattati alla particolare organizzazione degli istituti di prevenzione e pena. L'interesse di tali decisioni non risiede esclusivamente nell'esito dei singoli giudizi di conto, bensì nell'elaborazione di criteri interpretativi destinati ad incidere sul rapporto tra organizzazione amministrativa e responsabilità patrimoniale.

La sentenza n. 121/2020 della Corte dei conti – Sezione giurisdizionale per la Calabria costituisce uno dei primi arresti nei quali emerge con chiarezza il superamento della tradizionale coincidenza tra intestazione inventariale del bene e responsabilità del consegnatario.[20] La Corte osserva come la mera qualità formale di consegnatario non sia, di per sé, sufficiente a fondare una responsabilità patrimoniale estesa a tutti i beni iscritti negli inventari dell'istituto, richiedendosi invece una verifica dell'effettiva possibilità di esercitare i poteri di custodia e di controllo. L'elemento innovativo della pronuncia consiste nello spostamento dell'attenzione dall'investitura formale alla concreta organizzazione della gestione patrimoniale. Il rapporto di consegna non viene più considerato quale presupposto esclusivo della responsabilità, ma quale punto di partenza di un accertamento volto a verificare l'effettiva distribuzione delle funzioni all'interno dell'istituto. Le successive sentenze n. 296/2020 e n. 356/2020 consolidano tale impostazione, sviluppando una distinzione destinata ad assumere particolare rilievo sistematico: quella tra debito di custodia e debito di vigilanza.[21] Secondo la Corte, la responsabilità del consegnatario deve essere ricostruita tenendo conto dei concreti poteri esercitati sul bene.

Il debito di custodia riguarda i beni dei quali il consegnatario conserva un'effettiva disponibilità materiale e sui quali può esercitare un controllo diretto. Diversamente, il debito di vigilanza concerne quelle situazioni nelle quali il bene risulta stabilmente utilizzato da altri soggetti appartenenti all'organizzazione amministrativa. In tali ipotesi, la posizione del consegnatario non coincide più con quella del detentore materiale del bene e la responsabilità deve essere ricostruita alla luce della concreta distribuzione delle funzioni.

Questa distinzione rappresenta uno degli aspetti maggiormente innovativi della giurisprudenza calabrese, poiché consente di superare una concezione rigidamente formale del rapporto di consegna senza compromettere le esigenze di tutela del patrimonio pubblico. Tale impostazione appare difficilmente conciliabile con un sistema nel quale l'intero patrimonio mobiliare dell'istituto continui ad essere formalmente ricondotto ad un unico soggetto privo della possibilità materiale di esercitare un controllo diretto su tutti i beni inventariati. Ne deriva una progressiva esigenza di riorganizzazione della contabilità del materiale, fondata su una più puntuale individuazione dei centri di custodia, sulla valorizzazione delle figure del sub-consegnatario e sulla tracciabilità delle assegnazioni. Sotto questo profilo, le sentenze esaminate delineano un diverso modello organizzativo della gestione patrimoniale negli istituti penitenziari. È proprio questo il principale

[20] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 121/2020.

[21] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenze nn. 296/2020 e 356/2020; cfr. anche sentenza n. 101/2025, che conferma l'impostazione già delineata nelle precedenti pronunce.

elemento di originalità che emerge dalla giurisprudenza calabrese e che, ad avviso di chi scrive, rappresenta il più significativo contributo interpretativo offerto dalla Corte dei conti in materia di contabilità del materiale. Negli istituti penitenziari il patrimonio mobiliare risulta distribuito tra una pluralità di articolazioni organizzative, spesso caratterizzate da differenti livelli di autonomia funzionale e da differenti modalità di utilizzo dei beni.

In molti casi il contabile del materiale non esercita una custodia diretta dei beni, né dispone di un accesso continuativo ai luoghi nei quali essi vengono utilizzati. La struttura organizzativa penitenziaria è inoltre caratterizzata dalla presenza di esigenze di sicurezza che possono limitare la possibilità di effettuare controlli diretti e continui. L'organizzazione amministrativa diviene così un elemento essenziale dell'accertamento della responsabilità patrimoniale, poiché soltanto la ricostruzione dell'effettiva distribuzione delle funzioni consente di individuare il soggetto concretamente gravato dal debito di custodia. La principale novità delle pronunce esaminate non consiste, pertanto, nell'introduzione di nuove figure soggettive, bensì nell'avere ricondotto l'accertamento della responsabilità patrimoniale all'effettiva organizzazione della funzione amministrativa. È proprio in questa prospettiva che può essere colto il loro contributo sistematico.

Il capitolo successivo analizzerà come tali principi trovino concreta applicazione nel caso dell'amministrazione penitenziaria calabrese, evidenziando le criticità operative derivanti dalla persistente coesistenza tra un modello organizzativo storicamente accentrato e i principi elaborati dalla più recente giurisprudenza contabile. L'analisi svolta consente di sostenere che la responsabilità patrimoniale del consegnatario non costituisce una categoria autonoma rispetto all'organizzazione amministrativa, ma ne rappresenta la naturale proiezione giuridica. Ne consegue che l'accertamento della responsabilità non può prescindere dalla ricostruzione dell'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia, gestione e controllo del patrimonio pubblico. È in questa prospettiva che, ad avviso di chi scrive, può essere colto il principale contributo sistematico della più recente giurisprudenza della Corte dei conti.

4. *Il caso Calabria: applicazione dei principi giurisprudenziali alla contabilità del materiale negli istituti penitenziari.* - 4.1 *Il contesto organizzativo degli istituti penitenziari e la gestione del patrimonio mobiliare.* – L'evoluzione della responsabilità del consegnatario, ricostruita nei capitoli precedenti attraverso l'analisi della disciplina normativa e della giurisprudenza contabile, trova una significativa applicazione nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria. Proprio in tale settore, infatti, emerge con particolare evidenza il progressivo scostamento tra il modello organizzativo presupposto dalla disciplina storica e l'attuale assetto funzionale degli istituti di prevenzione e pena. La gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari presenta caratteristiche peculiari rispetto alle altre amministrazioni dello Stato. La pluralità delle funzioni istituzionali e la distribuzione dei beni tra uffici, reparti e servizi determinano una significativa frammentazione della custodia materiale, rendendo sempre meno attuale il modello unitario presupposto dal Regio Decreto n. 1908 del 1920 nel quale la persistente concentrazione della responsabilità inventariale nel consegnatario si confronta oggi con un'organizzazione amministrativa nella quale la custodia e l'utilizzazione dei beni risultano distribuite tra una pluralità di soggetti. È proprio questa discrasia ad aver dato origine al contenzioso esaminato dalla Corte dei conti e ad aver reso necessario un ripensamento dei criteri di imputazione della responsabilità patrimoniale.

In tale prospettiva, il caso Calabria assume rilievo paradigmatico. Le pronunce della Sezione giurisdizionale non si limitano infatti a risolvere singoli giudizi di conto, ma affrontano questioni comuni all'intero sistema penitenziario, offrendo indicazioni interpretative suscettibili di orientare la futura organizzazione della contabilità del materiale.

4.2 *Le criticità del modello tradizionale della contabilità del materiale.* – L'evoluzione dell'organizzazione dell'amministrazione penitenziaria ha progressivamente evidenziato i limiti del modello di gestione patrimoniale delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920. Tale disciplina era stata concepita in un

contesto caratterizzato da una struttura amministrativa relativamente semplice, nella quale la concentrazione delle funzioni consentiva una sostanziale coincidenza tra il soggetto formalmente responsabile della gestione inventariale e il soggetto concretamente in grado di esercitare la custodia dei beni.

L'attuale organizzazione degli istituti penitenziari presenta caratteristiche profondamente diverse. La crescente specializzazione delle attività, la distribuzione del patrimonio mobiliare tra una pluralità di uffici e servizi e la presenza di numerosi centri di utilizzazione dei beni determinano una significativa frammentazione delle funzioni di custodia e gestione. Il consegnatario continua a rappresentare il soggetto formalmente responsabile della tenuta dell'inventario e della resa del conto giudiziale, mentre l'effettiva disponibilità dei beni risulta frequentemente attribuita a dirigenti, responsabili di servizio, funzionari e operatori che li utilizzano stabilmente nell'esercizio delle rispettive competenze. Ne deriva una progressiva divergenza tra responsabilità formale e disponibilità materiale del patrimonio. Tale circostanza assume rilievo sotto il profilo della responsabilità amministrativo-contabile, poiché il rapporto di custodia presuppone la concreta possibilità di esercitare poteri di conservazione, controllo e vigilanza sui beni affidati.

Quando tali poteri risultano, in tutto o in parte, esercitati da soggetti diversi dal consegnatario, il criterio tradizionale di imputazione della responsabilità richiede una diversa ricostruzione. La complessità organizzativa degli istituti rende tale fenomeno particolarmente evidente. I beni risultano frequentemente distribuiti tra reparti detentivi, magazzini, armerie, uffici amministrativi e servizi specialistici, ai quali il consegnatario non può accedere in modo autonomo e continuativo, anche in ragione delle esigenze di sicurezza proprie dell'ambiente penitenziario. In queste situazioni, la mera intestazione inventariale non appare sufficiente a identificare il soggetto effettivamente gravato dal debito di custodia. Le criticità del modello tradizionale non derivano, pertanto, dall'inadeguatezza dei principi della responsabilità amministrativo-contabile, bensì dal progressivo scostamento tra l'assetto organizzativo presupposto dalla disciplina storica e l'attuale distribuzione delle funzioni all'interno dell'amministrazione penitenziaria.

Il problema centrale diviene quello di assicurare una piena corrispondenza tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti, affinché il sistema della contabilità del materiale continui a garantire un'effettiva tutela del patrimonio pubblico. È proprio questa discrasia tra modello organizzativo storico e organizzazione concreta degli istituti che costituisce il presupposto delle più recenti pronunce della Corte dei conti. Come si vedrà nel paragrafo seguente, il giudice contabile ha progressivamente ricondotto l'accertamento della responsabilità patrimoniale alla concreta distribuzione delle funzioni di custodia e gestione, superando una lettura esclusivamente formale del rapporto di consegna.

4.3 *L'elaborazione giurisprudenziale della Corte dei conti: analisi sistematica delle pronunce della Sezione giurisdizionale per la Calabria.* – L'orientamento elaborato dalla Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Calabria rappresenta uno dei più significativi sviluppi giurisprudenziali in materia di responsabilità del consegnatario nell'amministrazione penitenziaria. Le pronunce esaminate non si limitano a risolvere singole controversie concernenti il conto giudiziale, ma delineano un percorso interpretativo unitario attraverso il quale la responsabilità patrimoniale viene progressivamente ricostruita alla luce dell'effettiva organizzazione dell'istituto penitenziario. Il principio che accomuna le decisioni esaminate consiste nell'affermazione secondo cui il giudizio di conto non può fondarsi esclusivamente sulla posizione formale del consegnatario.

L'accertamento della responsabilità richiede, invece, la verifica della concreta disponibilità del bene e dei poteri di custodia, conservazione e controllo effettivamente esercitati dal soggetto chiamato a rendere il conto giudiziale. La sentenza n. 121/2020 costituisce il punto di avvio di tale evoluzione interpretativa. La Corte afferma che la mera intestazione inventariale dei beni non è sufficiente, di per sé, a fondare una responsabilità patrimoniale generalizzata. Il rapporto di

consegna deve essere ricostruito in concreto, verificando se il consegnatario sia stato effettivamente posto nelle condizioni di esercitare i poteri di custodia che costituiscono il presupposto della responsabilità amministrativo-contabile. L'innovazione della pronuncia non consiste nell'esclusione della responsabilità del consegnatario, ma nello spostamento del criterio di valutazione dalla dimensione esclusivamente formale del rapporto di consegna alla concreta organizzazione della gestione patrimoniale.[22] Con le successive sentenze n. 296/2020 e n. 356/2020[23] consolidano tale orientamento, introducendo una distinzione destinata ad assumere particolare rilievo sistematico: quella tra debito di custodia e debito di vigilanza. La Corte chiarisce che il primo riguarda i beni rispetto ai quali il consegnatario conserva un'effettiva disponibilità materiale e può esercitare poteri diretti di conservazione e controllo; il secondo concerne, invece, le situazioni nelle quali il bene risulta stabilmente affidato ad altri soggetti appartenenti all'organizzazione amministrativa, rispetto ai quali il consegnatario mantiene esclusivamente funzioni di vigilanza amministrativa. Attraverso tale distinzione la responsabilità patrimoniale viene progressivamente ricondotta ai poteri concretamente esercitati, superando il modello unitario presupposto dal Regio Decreto n. 1908 del 1920.

Il percorso interpretativo trova il proprio punto di maturazione nella sentenza n. 101/2025[24]. In tale decisione la Corte sviluppa una ricostruzione sistematica del rapporto tra la disciplina generale dei consegnatari, contenuta nel Regio Decreto n. 827 del 1924 e nel D.P.R. n. 254 del 2002, e le peculiarità organizzative dell'amministrazione penitenziaria. Il Collegio osserva che la mera produzione di verbali di consegna interna non consente di individuare automaticamente il soggetto gravato dal debito di custodia. Occorre, invece, verificare la natura del rapporto instaurato con il destinatario del bene, accertando se questi rivesta la qualifica di sub-consegnatario, di agente contabile secondario ovvero di semplice utilizzatore finale. L'interesse della pronuncia risiede proprio nell'avere ricondotto l'accertamento della responsabilità alla preventiva ricostruzione dell'organizzazione amministrativa dell'istituto. La Corte non afferma un automatico trasferimento della responsabilità dal consegnatario all'utilizzatore del bene, né sostiene che il consegnatario principale conservi in ogni caso il debito di custodia. Essa impone, piuttosto, di verificare in concreto la distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e utilizzazione, individuando il soggetto che, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, esercita gli effettivi poteri di gestione del patrimonio.

L'esame coordinato delle quattro pronunce consente di individuare un orientamento ormai consolidato, fondato su alcuni principi comuni: la responsabilità del consegnatario non coincide automaticamente con la mera intestazione inventariale dei beni; il rapporto di custodia deve essere accertato in concreto; la disponibilità materiale del bene costituisce elemento determinante ai fini dell'imputazione della responsabilità; la distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza assume rilievo nella graduazione degli obblighi del consegnatario; l'organizzazione amministrativa rappresenta il presupposto imprescindibile per la corretta ricostruzione del rapporto di gestione. L'originalità dell'orientamento elaborato dalla Sezione giurisdizionale per la Calabria non consiste nell'introduzione di nuove categorie giuridiche, ma nell'avere reinterpretato la figura del consegnatario alla luce dei principi generali della contabilità pubblica e dell'effettiva organizzazione degli istituti penitenziari. La giurisprudenza non modifica la disciplina della responsabilità patrimoniale, ma ne precisa i presupposti applicativi attraverso una lettura sistematica dell'organizzazione amministrativa. La responsabilità patrimoniale diviene così il riflesso dell'assetto organizzativo dell'ente.

[22] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sent. n. 121/2020.
[23] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentt. nn. 296/2020 e 356/2020.
[24] Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sent. n. 101/2025.

5. *Organizzazione amministrativa e responsabilità patrimoniale: criticità e prospettive di riforma della contabilità del materiale.* - 5.1 *Dalla questione giuridica al problema organizzativo.* – L'analisi svolta nei capitoli precedenti consente di affermare che le criticità emerse nella gestione del patrimonio mobiliare degli istituti penitenziari non possono essere ricondotte esclusivamente all'applicazione delle norme in materia di responsabilità amministrativo-contabile. Esse trovano origine, più profondamente, nell'evoluzione dell'organizzazione amministrativa, che ha progressivamente modificato la distribuzione delle funzioni di custodia, gestione e utilizzazione dei beni senza un corrispondente adeguamento del modello della contabilità del materiale.

Le pronunce della Corte dei conti hanno evidenziato come la responsabilità patrimoniale non possa più essere ricostruita esclusivamente sulla base dell'intestazione inventariale dei beni, ma richieda una verifica dell'effettiva organizzazione dell'istituto e della concreta attribuzione dei poteri di custodia e vigilanza. Ne consegue che il problema della contabilità del materiale assume una dimensione prevalentemente organizzativa prima ancora che strettamente contabile. L'evoluzione della giurisprudenza mette così in evidenza l'esigenza di un riordino complessivo della contabilità del materiale. Tale riordino non dovrebbe limitarsi alla revisione delle procedure inventariali, ma dovrebbe investire l'assetto organizzativo della gestione patrimoniale, prevedendo una chiara individuazione dei centri di custodia, una più puntuale distribuzione delle responsabilità e strumenti idonei a documentare i trasferimenti dei beni e dei relativi obblighi di gestione. La tutela del patrimonio pubblico dipende, infatti, dalla capacità dell'organizzazione amministrativa di rendere effettivamente tracciabile il rapporto tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti. Il riordino della contabilità del materiale costituisce non soltanto un'esigenza dell'amministrazione penitenziaria, ma un'applicazione dei principi di buon andamento, responsabilità ed effettività dell'azione amministrativa sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

5.2 *Il contabile del materiale tra responsabilità formale e disponibilità effettiva dei beni.* - La principale criticità emersa dall'analisi del caso Calabria riguarda la persistente distanza tra la responsabilità formalmente attribuita al consegnatario e l'effettiva disponibilità dei beni mobili all'interno dell'organizzazione penitenziaria. Tale discrasia costituisce oggi uno degli elementi di maggiore tensione tra il tradizionale modello della contabilità del materiale e i principi della moderna contabilità pubblica. Nell'attuale assetto organizzativo degli istituti penitenziari, il consegnatario continua a essere il soggetto tenuto alla gestione inventariale e alla resa del conto giudiziale dell'intero patrimonio mobiliare. Tuttavia, la concreta disponibilità dei beni risulta frequentemente distribuita tra una pluralità di soggetti che li utilizzano stabilmente nello svolgimento delle rispettive funzioni istituzionali. Responsabili di magazzino, addetti alle armerie, coordinatori dei reparti, assegnatari di automezzi, personale amministrativo e operatori dei servizi specialistici esercitano, infatti, poteri di fatto sulla conservazione e sull'utilizzazione delle dotazioni loro affidate. Tale circostanza risulta particolarmente evidente nell'amministrazione penitenziaria, dove le esigenze di sicurezza limitano, in numerosi casi, l'accesso autonomo ai luoghi nei quali i beni sono custoditi o utilizzati.

La verifica della consistenza dei beni, del loro stato di conservazione e del corretto impiego dipende frequentemente dalla collaborazione di altri soggetti appartenenti all'organizzazione dell'istituto. In tale contesto, la responsabilità patrimoniale non può essere ricostruita esclusivamente sulla base della posizione formale rivestita dal consegnatario. La concreta possibilità di adempiere agli obblighi di custodia costituisce, infatti, il presupposto stesso dell'imputazione della responsabilità amministrativo-contabile. Quando la disponibilità materiale del bene risulta stabilmente attribuita ad altri soggetti, diviene necessario individuare con precisione la distribuzione delle funzioni e dei correlati obblighi di gestione. La problematica assume, pertanto, una dimensione eminentemente organizzativa. L'effettività della tutela del patrimonio pubblico dipende dalla capacità dell'amministrazione di rendere coerente l'assetto delle responsabilità con la concreta

distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e utilizzazione dei beni. In assenza di tale corrispondenza, il rischio non è soltanto quello di estendere impropriamente la responsabilità del consegnatario, ma anche di compromettere l'efficacia complessiva del sistema dei controlli patrimoniali.

5.3 *Il problema della mancata individuazione dei sub-consegnatari.* - Uno dei profili maggiormente critici emersi dall'analisi del caso Calabria riguarda la mancata formalizzazione delle figure intermedie della gestione patrimoniale. La giurisprudenza della Corte dei conti ha evidenziato come la corretta imputazione della responsabilità amministrativo-contabile presupponga la chiara individuazione dei soggetti ai quali i beni sono concretamente affidati e dei poteri effettivamente esercitati su di essi. Nella prassi degli istituti penitenziari, tuttavia, il trasferimento materiale dei beni non sempre è accompagnato da un corrispondente trasferimento formale delle responsabilità. I beni possono essere assegnati stabilmente a uffici, reparti, magazzini o singoli operatori senza che venga chiaramente definita la posizione giuridica del soggetto destinatario, né sia formalizzato il rapporto di custodia instaurato con il consegnatario principale.

Tale situazione determina una significativa incertezza nella ricostruzione della catena delle responsabilità. In assenza di una chiara individuazione dei sub-consegnatari o di altri soggetti titolari di specifici obblighi di custodia, il conto giudiziale continua frequentemente a gravare sul consegnatario principale, anche quando quest'ultimo non dispone di un effettivo potere di controllo sui beni. L'esigenza di una più puntuale formalizzazione dei rapporti di gestione emerge, pertanto, quale diretta conseguenza dei principi elaborati dalla Corte dei conti. La chiara individuazione dei soggetti responsabili della custodia costituisce infatti il presupposto necessario per garantire la corrispondenza tra disponibilità materiale del bene e responsabilità patrimoniale, assicurando al tempo stesso una maggiore certezza giuridica sia per l'amministrazione sia per gli agenti contabili.

5.4 *Le criticità dei sistemi informatici di gestione patrimoniale.* - Le criticità organizzative evidenziate dalla giurisprudenza trovano un ulteriore riflesso negli strumenti informatici utilizzati per la gestione del patrimonio mobiliare. La difficoltà di documentare le assegnazioni interne, individuare gli affidatari, registrare i trasferimenti dei beni e ricostruire la posizione dei sub-consegnatari o degli utilizzatori finali attraverso la Piattaforma Sigma-Dap, può determinare uno scostamento tra la situazione inventariale e quella reale, con possibili riflessi sull'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile. La trasformazione digitale della contabilità del materiale non può pertanto limitarsi alla mera informatizzazione delle procedure esistenti[25], ma richiede una revisione dei modelli organizzativi e dei criteri di rappresentazione della gestione patrimoniale. Strumenti informatici capaci di documentare l'intero ciclo di vita del bene — dall'acquisizione all'assegnazione, dai trasferimenti interni fino alla dismissione — costituiscono oggi un presupposto essenziale per assicurare la tracciabilità delle operazioni e la corretta imputazione delle responsabilità. Accanto all'adeguamento degli strumenti gestionali, appare altresì opportuna l'elaborazione di linee guida nazionali dedicate alla contabilità del materiale negli istituti penitenziari.

L'adozione di criteri uniformi consentirebbe di armonizzare le procedure applicative, ridurre le incertezze interpretative emerse nella prassi e garantire una più stretta corrispondenza tra organizzazione amministrativa, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti, in coerenza con i principi progressivamente elaborati dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

5.5 *La necessità di un nuovo modello organizzativo.* - L'analisi sviluppata nel presente contributo evidenzia come le criticità della contabilità del materiale non possano essere risolte attraverso un

[25] Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Circolare n. 26/2021, *Indicazioni operative sulla gestione della contabilità del materiale e aggiornamento SIGMA.*

mero adeguamento delle procedure inventariali. La progressiva distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza richiede, infatti, un ripensamento complessivo dell'organizzazione della gestione patrimoniale negli istituti penitenziari, fondato sulla piena corrispondenza tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti. In tale prospettiva, il tradizionale modello unitario della gestione del patrimonio mobiliare appare non più pienamente coerente con l'attuale assetto organizzativo dell'amministrazione penitenziaria.

L'evoluzione delle funzioni istituzionali e la crescente articolazione dei centri di utilizzo dei beni impongono una più puntuale individuazione dei soggetti chiamati a esercitare compiti di custodia, una chiara formalizzazione delle figure intermedie della gestione patrimoniale, la tracciabilità delle assegnazioni e dei trasferimenti interni, nonché un'adeguata identificazione degli utilizzatori finali. L'esperienza maturata negli istituti penitenziari della Calabria dimostra come la giurisprudenza contabile non stia semplicemente incidendo sulle modalità di redazione del conto giudiziale, ma stia progressivamente orientando l'amministrazione verso un diverso modello organizzativo, nel quale la responsabilità patrimoniale costituisce il riflesso dell'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia e gestione.

La modernizzazione della contabilità del materiale richiede, pertanto, un intervento capace di integrare profili organizzativi, procedurali e tecnologici in un sistema unitario e coerente con i principi della contabilità pubblica. Solo attraverso una struttura organizzativa che renda effettivamente tracciabile il rapporto tra bene, soggetto affidatario e responsabilità sarà possibile coniugare le esigenze di sicurezza proprie dell'amministrazione penitenziaria con i principi di buon andamento, trasparenza ed effettività della tutela del patrimonio pubblico.

6. *Prospettive di riforma della contabilità del materiale: verso un nuovo modello di gestione patrimoniale*. - L'analisi sviluppata nel presente contributo evidenzia come l'evoluzione della responsabilità del consegnatario non possa essere considerata un fenomeno esclusivamente giurisprudenziale. Le pronunce della Corte dei conti rappresentano, piuttosto, il riflesso di una più ampia trasformazione dell'organizzazione amministrativa, che impone un ripensamento complessivo della gestione del patrimonio mobiliare negli istituti penitenziari. Il primo profilo sul quale appare necessario intervenire riguarda l'organizzazione delle responsabilità. L'attuale concentrazione della gestione inventariale in capo al consegnatario principale non risulta più pienamente coerente con una realtà amministrativa nella quale la disponibilità materiale dei beni è distribuita tra una pluralità di uffici, servizi e operatori. Appare pertanto opportuno prevedere una più puntuale articolazione della catena della custodia, mediante la formale individuazione dei sub-consegnatari e la chiara definizione dei rapporti intercorrenti tra consegnatario principale, affidatari e utilizzatori finali.

Una simile soluzione consentirebbe di ricondurre la responsabilità patrimoniale all'effettivo esercizio delle funzioni di custodia e gestione, in coerenza con gli orientamenti della Corte dei conti. Parallelamente, risulta necessario rafforzare la tracciabilità della gestione patrimoniale. La documentazione delle assegnazioni, dei trasferimenti, delle variazioni di destinazione e delle dismissioni dei beni costituisce oggi un elemento essenziale non soltanto ai fini dell'efficienza amministrativa, ma anche dell'accertamento della responsabilità contabile. La piena ricostruzione del ciclo di vita del bene rappresenta infatti il presupposto indispensabile per garantire la corrispondenza tra disponibilità materiale e obblighi di custodia. Un analogo processo di adeguamento interessa gli strumenti informatici. I sistemi gestionali dovrebbero essere ripensati per rappresentare non soltanto la consistenza inventariale del patrimonio, ma anche l'effettiva distribuzione delle responsabilità all'interno dell'organizzazione amministrativa. La trasformazione digitale della contabilità del materiale non può pertanto limitarsi alla digitalizzazione delle procedure tradizionali, ma deve tradursi in un'evoluzione dei modelli organizzativi e informativi sui quali esse si fondano. L'evoluzione dell'assetto organizzativo rende altresì opportuna l'adozione di una disciplina organica dedicata alla contabilità del materiale nell'amministrazione penitenziaria.

L'abrogazione del Regio Decreto n. 1908 del 1920 ha infatti lasciato priva di una regolamentazione specifica una materia caratterizzata da rilevanti peculiarità organizzative. L'elaborazione di un nuovo regolamento, accompagnato da linee guida applicative uniformi, consentirebbe di armonizzare la disciplina speciale con i principi della contabilità generale dello Stato, recependo gli orientamenti consolidati della giurisprudenza contabile e assicurando omogeneità applicativa tra i diversi istituti penitenziari. A tale processo dovrà necessariamente accompagnarsi un investimento nella formazione specialistica del personale. La crescente complessità della gestione patrimoniale richiede competenze sempre più avanzate in materia di contabilità pubblica, responsabilità amministrativo-contabile, gestione dei beni e utilizzo dei sistemi informativi. La valorizzazione professionale dei funzionari contabili rappresenta, pertanto, uno dei presupposti fondamentali per assicurare l'effettività del nuovo modello organizzativo. Le considerazioni svolte conducono a una conclusione di carattere generale. La contabilità del materiale non può più essere considerata una funzione meramente inventariale, ma costituisce uno strumento essenziale di governo dell'organizzazione amministrativa e di tutela del patrimonio pubblico. La piena corrispondenza tra attribuzione delle funzioni, disponibilità dei beni e responsabilità conseguenti rappresenta oggi il principale criterio attraverso il quale realizzare i principi di buon andamento, trasparenza ed effettività della responsabilità sanciti dall'art. 97 della Costituzione. In questa prospettiva, la riforma della contabilità del materiale non costituisce soltanto un'esigenza dell'amministrazione penitenziaria, ma rappresenta un'occasione per ripensare, in chiave moderna, il rapporto tra organizzazione amministrativa, responsabilità patrimoniale e tutela delle risorse pubbliche.

7. *Conclusioni.* - L'analisi sviluppata nel presente contributo consente di confermare l'ipotesi di ricerca formulata nella premessa. L'evoluzione della giurisprudenza della Corte dei conti non si è limitata a precisare i presupposti della responsabilità amministrativo-contabile del consegnatario o le modalità di resa del conto giudiziale, ma ha progressivamente elaborato un diverso criterio di imputazione della responsabilità patrimoniale, fondato sull'effettiva disponibilità del bene e sulla concreta distribuzione delle funzioni di custodia e gestione all'interno dell'organizzazione amministrativa. La ricostruzione del quadro normativo ha evidenziato come il modello delineato dal Regio Decreto n. 1908 del 1920 fosse coerente con un'amministrazione caratterizzata da una limitata articolazione organizzativa e da una sostanziale concentrazione delle funzioni nella figura del contabile del materiale. L'evoluzione dell'amministrazione penitenziaria e, più in generale, della contabilità pubblica ha progressivamente modificato tali presupposti, rendendo sempre più evidente la distanza tra la responsabilità formalmente attribuita al consegnatario e l'effettiva disponibilità dei beni. In tale contesto, la giurisprudenza della Corte dei conti ha svolto un ruolo di particolare rilievo, reinterpretando la disciplina della responsabilità patrimoniale alla luce dei principi generali della contabilità pubblica.

La progressiva distinzione tra debito di custodia e debito di vigilanza, la valorizzazione dell'effettiva disponibilità del bene e l'attenzione riservata all'organizzazione concreta dell'amministrazione hanno consentito di ricondurre il giudizio di conto a una concezione sostanziale della responsabilità, maggiormente coerente con i principi di buon andamento, efficienza e accountability che caratterizzano l'ordinamento amministrativo contemporaneo. L'analisi delle pronunce della Sezione giurisdizionale per la Calabria ha evidenziato come il cosiddetto "caso Calabria" assuma un rilievo che trascende il contesto territoriale nel quale si è sviluppato. Le questioni affrontate dalla Corte riguardano infatti problematiche comuni all'intero sistema penitenziario e mettono in luce la necessità di una piena corrispondenza tra organizzazione amministrativa, attribuzione delle funzioni e responsabilità conseguenti. In questa prospettiva, il giudizio di conto non rappresenta soltanto uno strumento di verifica della regolarità contabile, ma diviene occasione per valutare la coerenza dell'assetto organizzativo rispetto ai principi che governano la tutela del patrimonio pubblico. Il principale risultato della ricerca consiste nell'avere

evidenziato come la responsabilità patrimoniale non possa più essere considerata il mero effetto dell'investitura formale del consegnatario. Essa rappresenta, piuttosto, il riflesso dell'organizzazione amministrativa e richiede che la distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e utilizzazione dei beni sia chiaramente definita, documentata e coerente con l'effettivo esercizio dei poteri di gestione. In questa prospettiva, la contabilità del materiale cessa di essere una funzione prevalentemente inventariale per assumere il ruolo di strumento di governo dell'organizzazione amministrativa. Le riflessioni svolte nel presente contributo non esauriscono, naturalmente, il tema della gestione patrimoniale nell'amministrazione penitenziaria. L'abrogazione del Regio Decreto n. 1908 del 1920 apre nuove prospettive di ricerca e rende quanto mai attuale l'esigenza di una disciplina organica che, nel rispetto dei principi della contabilità generale dello Stato, sappia valorizzare le peculiarità organizzative del sistema penitenziario. In tale prospettiva, l'elaborazione di un nuovo modello della contabilità del materiale non rappresenta soltanto un'esigenza di riordino normativo, ma costituisce un'opportunità per rafforzare la tutela del patrimonio pubblico, garantire maggiore certezza nell'individuazione delle responsabilità e contribuire al processo di modernizzazione dell'amministrazione penitenziaria.

In definitiva, il presente contributo propone una diversa chiave di lettura della contabilità del materiale negli istituti penitenziari: non più un sistema fondato sulla centralità della figura del consegnatario quale unico centro di imputazione della responsabilità patrimoniale, ma un modello organizzativo nel quale la responsabilità segue l'effettiva distribuzione delle funzioni di custodia, vigilanza e gestione dei beni. È proprio in questo passaggio dalla responsabilità formale alla responsabilità organizzativa che, ad avviso di chi scrive, risiede il principale contributo interpretativo offerto dalla recente giurisprudenza della Corte dei conti.

Bibliografia

1. *Fonti normative*: Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, *Codice della giustizia contabile*; Decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2002, n. 254, *Regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato*; Legge 14 gennaio 1994, n. 20, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*; Legge 31 dicembre 2009, n. 196, *Legge di contabilità e finanza pubblica*; Legge 7 aprile 2025, n. 56, *Abrogazione di atti normativi prerepubblicani relativi al periodo 1861-1946*; Regio Decreto 16 maggio 1920, n. 1908, *Regolamento per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori governativi*; Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, *Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*, Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827, *Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato*. 2. *Giurisprudenza*: Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza 13 novembre 2009, n. 24382; Corte costituzionale, sentenza 12 gennaio 1995, n. 29; Corte costituzionale, sentenza 20 novembre 1998, n. 371; Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 9/QM/2007; Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 30/QM/2014; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n. 86/2015; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Toscana, sentenza n. 90/2016; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 75/2018; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 121/2020; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 296/2020; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 356/2020; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio, sentenza n. 34/2022; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Marche, sentenza n. 52/2025; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 101/2025. 3. *Documenti istituzionali e prassi amministrativa*. Corte dei conti, *Relazione annuale sull'attività giurisdizionale*, Roma, 2023; Corte dei conti, Sezioni Riunite, Parere n. 4/2020 in materia di obbligo di resa e deposito dei conti giudiziali; Corte dei conti, Sezioni Riunite, Deliberazione n. 15/CONTR/RIUN/2021; Corte dei conti, Deliberazione n. 8/2022/INPR, *Linee guida sull'Anagrafe degli agenti contabili e sulla digitalizzazione dei conti giudiziali*; Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna, *Vademecum dei conti giudiziali*, Bologna, 2025; Ministero dell'Economia e delle

Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, Nota n. 205151 del 16 ottobre 2020, *Trasmissione dei conti giudiziali e responsabilità del procedimento*; Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Circolare n. 26/2021, *Indicazioni operative sulla gestione della contabilità del materiale e aggiornamento SIGMA*; Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Missione 1 – Componente 1, 2021; OECD, *Public Governance Reviews. Accountability Frameworks*, Paris, OECD Publishing, 2015. 4. *Dottrina*: F. Attanasio, *La responsabilità amministrativa e contabile tra efficienza e colpevolezza*, CERADI, Roma, 2020; C. Boldrini, M. Petruzzo, *Appunti di amministrazione economica e contabilità penitenziaria*, Roma. Laurus Robuffo; A. Buscema, *La resa del conto. Valori etici e costituzionali nella Pubblica Amministrazione*, in *I conti giudiziali. Analisi, riflessioni e prospettive*, *Quaderno della Rivista della Corte dei conti*, n. 3, 2023; A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre; S. Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2015; M. D'Alberti, *Lezioni di diritto amministrativo*, VIII ed., Giappichelli, Torino, 2025; F. Garri, *Il giudizio di conto. Analisi e prospettive*, Milano, Giuffrè; F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione. Contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè; R. Giovagnoli, L. Giusti, *La giustizia contabile. Commentario al D.Lgs. 174/2016*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021; P. Maddalena, *Le prospettive del controllo e della giurisdizione della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, vol. IV; G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018; P. Montedoro, *Il giudizio di conto e la responsabilità dell'agente contabile*, *Rivista di diritto pubblico*, 2021; C. Pinotti, *La responsabilità amministrativa e contabile*, *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2021; A. Police, E. Fratto Rosi Grippaudo, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, *Rivista della Corte dei conti*, Quaderno n. 3, 2023; V. Raeli, *Lezioni di contabilità pubblica. La responsabilità amministrativa e contabile*, Bari, Cacucci, 2018; V. Tenore, *La responsabilità contabile tra garanzia e colpa grave*, *Rivista della Corte dei conti*, 2020; V. Tenore, *Commentario al Codice della giustizia contabile*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2024; V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, Giuffrè, varie edizioni; V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile*, in *La nuova Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, AA.VV.; F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione. Contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2012; F. Garri, *Il giudizio di conto: analisi e prospettive*, *Foro Amministrativo*, 1984; A. De Stefano, F. Garri, *Rassegna di giurisprudenza in tema di responsabilità amministrativa e contabile*, Milano, Giuffrè, 1966; A. Police, E. Follieri, *Agenti contabili e giudizi di conto*, 2023; A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021; M. Atelli, *Studi sul giudizio di conto e sulla responsabilità contabile, pubblicati su riviste scientifiche di diritto amministrativo*; V. Lo Presti, *Responsabilità amministrativa: assetto attuale, prospettive evolutive e paura della firma*, *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 2023, pp. 23 ss. 5. *Sitografia istituzionale*: Corte dei conti – https://www.corteconti.it; Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – https://www.giustizia.it; Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato – https://www.rgs.mef.gov.it; Autorità Nazionale Anticorruzione – https://www.anticorruzione.it; OECD – Public Governance – https://www.oecd.org/governance.