amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO SPECIALE

"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"

15 APRILE 2026

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Prefazione

di Franco Gaetano Scoca

(Professore emerito di Diritto amministrativo, "Sapienza" Università di Roma)

** Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

ISSN 2036-7821

La legge pubblicata il 7 gennaio scorso, dopo una lunga gestazione, che non ne ha facilitato la chiarezza, porta numerose novità in tema di attività di controllo, di attività consultiva della Corte dei conti e di disciplina della responsabilità amministrativa.

La legge ha avuto un forte impatto nella opinione degli addetti ai lavori, in particolare per l'ultimo dei temi appena segnalati e un'accoglienza perplessa da parte di alcuni autorevoli magistrati della Corte dei conti. A mio giudizio, tuttavia, la parte più interessante e più stimolante della legge non è quella sulla responsabilità, ma quella che attiene ai controlli, che sono, e restano, la funzione principale e irrinunciabile della Corte dei conti.

È stata invece molto discussa, e valutata criticamente, la notevole "riduzione" della misura massima della condanna per responsabilità amministrativa rispetto all'entità del danno; ma non si è considerato con sufficiente attenzione che, per questo aspetto, la nuova legge si pone letteralmente nel solco legislativo tradizionale, dato che è almeno dagli anni Venti del secolo scorso che la caratteristica pregnante del giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti consiste nel cosiddetto potere riduttivo attribuito al giudice.

Non so se, quante volte e in che misura il Giudice contabile abbia nel passato esercitato tale potere, ma è evidente che il legislatore si è alla fine convinto che non l'abbia esercitato in modo adeguato; ed è intervenuto fissando un tetto in misura percentuale al danno accertato.

Sorge dalla previsione del tetto un problema giuridico di enorme interesse: la responsabilità amministrativa è rimasta di carattere risarcitorio o si è trasformata in responsabilità sanzionatoria? Saranno la dottrina (anticipata dai contributi che seguono nel testo) e la giurisprudenza dei prossimi anni a risolvere il problema; ma espongo con prudenza il mio non ancora maturo convincimento: trattandosi di responsabilità comunque commisurata al danno prodotto, è ragionevole pensare che rimanga una responsabilità risarcitoria.

Anche le altre disposizioni sulla responsabilità amministrativa possono interpretarsi come reazione del legislatore all'indirizzo giurisprudenziale consolidato della Corte dei conti.

L'esclusione della responsabilità per colpa lieve risale al 1994, e l'attuale legislatore deve avere avuto l'idea che, essendo la nozione di colpa grave assolutamente indeterminata, la giurisprudenza successiva al 1994, ne abbia ampliato la dimensione, inserendovi ipotesi obiettivamente riferibili alla colpa lieve. Donde il tentativo di tipizzare la colpa grave; tentativo non nuovo, dato che anche nel codice dei contratti pubblici era stato compiuto; e, ciò, data la parziale differenza tra le due disposizioni, determina un ulteriore delicato problema sistematico.

Altrettanto è a dirsi a proposito della prescrizione. La durata del periodo necessario

ISSN 2036-7821

per la sua maturazione è rimasta identica: 5 anni. Il problema riguardava il *dies a quo*: non credo sia dubbio che la giurisprudenza contabile abbia giocato sulla individuazione della data di decorrenza della prescrizione, facendolo combaciare infine con il momento in cui la procura riceveva notizia del fatto dannoso; quindi fissandolo ad una data incerta, sconosciuta all'eventuale responsabile, estranea alle sue possibilità di intervento, normalmente molto distante dal momento in cui si verifica l'illecito. Per cui non era affatto raro il caso che l'azione di responsabilità iniziasse quando il possibile responsabile era già andato in pensione e non aveva più la disponibilità della documentazione necessaria per difendersi adeguatamente.

La mia impressione complessiva è che la nuova disciplina della responsabilità amministrativa, pur tenendo conto delle sue non marginali innovazioni, mantenga le sue caratteristiche, quali indicate dalla Corte costituzionale (sent. n. 132 del 2024) e continui a rispondere al suo vero scopo, quello di dare attuazione all'art. 97 della Costituzione, a garanzia del buon andamento, mediante la garanzia del corretto comportamento degli agenti pubblici, ma senza determinare in loro la paura dal manovrare risorse economiche cospicue e di esporsi, per via del loro ufficio, a risarcimenti di gran lunga superiori alla loro capacità finanziaria.

Né ritengo che la nuova disciplina abbia determinato la perdita della efficacia di prevenzione, dato che, a parte la considerazione che il tetto posto al risarcimento è comunque tale da impensierire gli agenti pubblici, la legge prevede che la Corte dei conti possa, se del caso, infliggere in aggiunta al risarcimento anche una pesante sanzione personale.

Piuttosto è da sostenere che le disposizioni dettate dalla nuova legge sulla responsabilità amministrativa siano considerate disposizioni di diritto sostanziale, disciplinino cioè in modo completo e assoluto la responsabilità degli agenti pubblici, e non siano applicabili soltanto nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti, ma anche negli eventuali giudizi che si dovessero svolgere dinanzi al giudice ordinario.

A questo proposito va sottolineato quella che, a mio parere, è la maggiore lacuna della legge, il non aver eliminato, o almeno disciplinato, il cosiddetto doppio binario; l'essere cioè le controversie di responsabilità possibile oggetto di due giurisdizioni diverse, di due processi con disciplina differente, di sentenze che possono essere (e spesso sono) tra loro contrastanti; e ciò in conseguenza di un fatto formale (o comunque non determinante), ossia che l'iniziativa processuale sia presa dall'amministrazione danneggiata o dalla procura della Corte dei conti.

Si tratta di una palese violazione del principio del *ne bis in idem*, che si trascina nel nostro ordinamento per un discutibile orientamento della Corte di cassazione, che ritiene che dallo stesso fatto illecito derivino due diverse responsabilità, l'una risarcitoria, l'altra sanzionatoria. Salvo, contraddittoriamente, stabilire che il risarcimento sia alla fine uno solo, il maggiore tra quelli stabiliti dai due giudici, il

ISSN 2036-7821

civile (o penale) e contabile.
Non si dà il peso che meritano a due circostanze che possono, almeno la prima, divenire drammatiche: da un lato, la contemporanea esposizione a due diversi processi per lo stesso fatto, ed è *ius receptum* che la pendenza del processo determina una condizione di frustrazione per coloro che lo subiscono (il processo è esso stesso una pena); e dall'altro lato, che si ha una inutile duplicazione di attività giurisdizionale, in contrasto con la comune convinzione che tale attività sia una "risorsa limitata".
Le considerazioni qui appena accennate troveranno adeguato svolgimento nei contributi che seguono, affidati a studiosi di ottima preparazione teorica e di adeguata esperienza pratica.

ISSN 2036-7821