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"

Le disposizioni transitorie della legge n.1 del 2026 di riforma della Corte dei conti: limiti e problematiche applicative

di Gennaro Terracciano

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Roma "Foro italico")

Sommario

1. Premessa – 2. Ragioni e finalità – 3. Problematiche applicative: armonie e disarmonie. A. Litisconsorzio; B. Nozione di colpa grave; C. Il limite al potere riduttivo 'obbligatorio'; D. La prescrizione; E. La sanzione della sospensione.

Abstract

This article critically examines the transitional provisions of Law no. 1/2026 reforming the jurisdiction and functions of the Italian Court of Auditors, with particular emphasis on their scope, rationale and practical implications. It argues that, despite their formal designation, the reform contains only limited genuine transitional rules, while introducing provisions of immediate applicability that significantly affect pending proceedings and reshape the framework of administrative liability.

The analysis locates the reform within a broader legislative and constitutional trajectory aimed at recalibrating the balance between administrative efficiency and accountability, notably in response to the phenomenon of "defensive administration" and in light of Constitutional Court judgment no. 132/2024. The legislator's intent is identified in the effort to normalise and stabilise a system previously characterised by fragmented and emergency-driven interventions, through the typification of gross negligence, the introduction of liability caps, the strengthening of audit mechanisms and the expansion of insurance-based risk management.

Particular attention is paid to the complex issues arising from the immediate application of the new rules to pending cases. These include procedural challenges relating to necessary joinder of parties (notably insurance undertakings), the redefinition of gross negligence and its evidentiary implications, the limits on judicial discretion in reducing liability, the revised statute of limitations, and the introduction of new sanctions such as suspension from the management of public resources.

The article highlights significant interpretative tensions and procedural uncertainties stemming from the absence of a coherent transitional regime, especially concerning the protection of due process and the principle of adversarial proceedings. While the reform appears to favour a more balanced allocation of risk between public administration and individual officials, it raises concerns regarding legal certainty and constitutional compatibility. Ultimately, the effectiveness of the new framework will depend on its judicial interpretation and its capacity to reconcile efficiency with the safeguarding of public finances.

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

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

La nuova disciplina di riforma della L. n. 20 del 1994, già oggetto di modifiche dall'art. 3 del d.l. n. 441 del 1996, e dall'art. 3 del d.l. n. 543 del 1996, convertito in L. n. 639 del 1996, pone significativi interrogativi interpretativi, soprattutto quanto alle disposizioni in tema di responsabilità amministrativa e loro applicazione ai procedimenti e giudizi pendenti, ai sensi dell'art. 6 della legge.

In effetti, l'art. 6 citato richiama le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), della stessa legge n. 1 del 2026, per espressamente dichiararne l'applicabilità anche ai procedimenti e giudizi pendenti, intendendosi per tali quelli non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge, e cioè il 22 gennaio 2026.

Così come la riforma epocale delle leggi 19 e 20 del 1994 incideva su molteplici profili del regime di responsabilità amministrativa e dell'organizzazione della Corte dei conti, anche la nuova riforma ha ad oggetto l'azione di responsabilità, insieme al regime dei controlli e all'attività consultiva, nonché in tema di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte.

Alcune disposizioni, ed in particolare quelle inerenti ai profili della responsabilità, non solo risultano immediatamente applicabili, ma pongono rilevanti questioni di natura transitoria, mentre la gran parte della riforma sulle funzioni e sull'organizzazione della Corte sono rinviate al legislatore governativo, in quanto oggetto di delega, da esercitarsi entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge.

Corte costituzionale merita un approfondimento quanto alla sua interpretazione e portata, già oggetto di prime pronunce giurisprudenziali e sinanche causa di un rinvio pregiudiziale in Corte Costituzionale, in ragione soprattutto (nonostante la rubrica, che lascerebbe intendere diversamente) dell'assenza di effettive disposizioni transitorie, procedimentali o processuali, dirette a regolare l'applicazione del riformato regime di responsabilità amministrativa a fatti, procedimenti o giudizi precedenti all'entrata in vigore della legge.

A dire il vero, le uniche disposizioni aventi effettiva natura transitoria sono quelle previste all'art. 3, comma 6, della legge, che prevedono, nelle more dell'attuazione della legge delega e con specifico riferimento al principio di cui al comma 2, lett. c), dello stesso articolo, un incombente organizzativo a carico del consiglio di presidenza della Corte dei conti, quanto alle dotazioni di personale "*in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato*" in ragione dello svolgimento delle funzioni consultive e di controllo.

Anche l'art. 5, avente ad oggetto la riforma della responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato, prevede l'applicazione della nuova disciplina anche a casi ormai definiti, fino a che non sia stato eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute derivanti da condanne; ma anche in questo caso, le disposizioni non

ISSN 2036-7821

paiono avere effettiva natura transitoria, bensì riguardano la delimitazione oggettiva di applicazione delle nuove disposizioni[1].

2. Ragioni e finalità

Per comprendere la ragione e le finalità delle disposizioni di cui all'art. 6 in esame occorre, sia pure con la dovuta sintesi, fare riferimento alla ratio della stessa legge n. 1, almeno quella che si ricava dalla relazione e dall'evidente collegamento con la nota sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024.

Sia la riforma del 1994, sia quella in esame del 2026, sono state precedute da molteplici interventi normativi, sovente non organici, ma paradossalmente legati da una finalità che sembra comune e da soluzioni che hanno pressocché sempre previsto diverse forme di limitazione della responsabilità (oggetto spesso di sindacato costituzionale).

L'art. 11 della L. n. 340 del 1965, ad esempio, ha disposto la limitazione della responsabilità patrimoniale di determinati funzionari statali alle solo ipotesi di dolo, con esclusione della colpa lieve e grave, in ragione di obbiettive particolarità della situazione che il legislatore aveva inteso normalizzare. Si trattava di gestioni fuori bilancio di Sovrintendenze dei beni culturali (Corte Cost. n. 108 del 26 giugno 1967 e n. 164 del 19 ottobre 1982).

La limitazione di responsabilità per danni ai casi di dolo e colpa grave era stata disposta anche dalla legge R. Sicilia n. 7 del 1971, artt. 52 e 53. La norma di limitazione della responsabilità si riteneva dover essere estesa a tutti i dipendenti che funzionalmente dipendessero dalla Regione (Corte Cost. n. 112 del 26 giugno 1973) e si affermava, anche, che non esisteva un principio di irrilevanza della colpa nella responsabilità amministrativa dei funzionari pubblici (Corte Cost. n. 1032 del 15

[1] Tra i primi commenti in dottrina si segnalano: V. TENORE, Riflessioni sulla "tendenziale tipizzazione" o "tipicità affievolita" degli illeciti disciplinari (nel sistema delle "clausole aperte") e spunti correttivi per alcuni regimi sanzionatori magistratuali ed associativi gravemente inosservanti di tale regola: il caso Corte dei conti dopo la legge Foti n. 1/2026, in Rivista della Corte dei Conti, 6/2025, 1; L. VENTURINI, L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche, in Lexitalia, 4 febbraio 2026; V. TENORE, Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1, in Lexitalia, 21 gennaio 2026; P. CUCUMILE, La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni, in Lexitalia, 25 gennaio 2026; M. PANI, C. SANNA, Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità, in Lexitalia, 10 febbraio 2026; A. BULLO, Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura, in Lexitalia, 13 febbraio 2026; T. TESSARO, M. BERTIN, Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale, in Lexitalia, 23 febbraio 2026; L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima), in Diritto e Conti, 20 gennaio 2026; V. TENORE, Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n.1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti, in Bilancio Comunità Persona, 28 febbraio 2026; T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1, Giappichelli, 2026.

ISSN 2036-7821

novembre 1988).
Ancora, si era ritenuto che l'art. 52 del r.d. n. 1592 del 1933 (Corte Cost. n. 54 del 5 marzo 1975 e n. 164 del 19 ottobre 1982), riguardante la responsabilità per danni del presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione delle Università, non fosse illegittimo per disparità di trattamento laddove limitava la stessa solo al dolo e alla colpa grave, in quanto si è ritenuto potersi giustificare trattamenti differenziati in ragione della diversità di status giuridico ed economico (sulla rilevanza della colpa si può anche fare riferimento agli artt.: 15 L. n. 90 del 1961; 1 L. n. 1833 del 1962; 20 e 22 D.P.R. n. 3 del 1957; 11 L. n. 340 del 1965).
In effetti, anche in riferimento alla riforma del 1994/96, la Corte costituzionale ha avuto modo di chiaramente statuire che il legislatore può stabilire quali comportamenti costituiscano fonte di responsabilità e quale grado di colpa sia richiesto per l'accertamento della responsabilità del dipendente pubblico, senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà.
Sin da allora pare, quindi, emergere la finalità comune alla quale si è accennato, e cioè quella di predisporre un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponesse all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa.
Tale ratio, ben evidenziata dalla Corte costituzionale, è stata molto spesso richiamata in successivi interventi normativi e giurisprudenziali, anche della Corte stessa: la ricerca di un equilibrio tra il rischio dell'attività che deve rimanere a carico dell'apparato e quello che incombe al dipendente, **di modo che la prospettiva della responsabilità sia ragione di stimolo e non di disincentivo** (Corte Cost. n. 371 del 20 novembre 1998).
Sempre nella direzione di attenuare la reazione ordinamentale all'accertamento di danni erariali, la Corte costituzionale ha poi ritenuto che la limitazione della responsabilità solidale ai soggetti che abbiano conseguito un arricchimento o abbiano agito per dolo non contrasta con la Costituzione, in ragione della nuova conformazione della responsabilità amministrativa (Corte Cost. n. 453 del 30 dicembre 1998).
Anche l'introduzione dell'art. 3 del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, il cui primo comma espressamente contempla, con riferimento ai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, "l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali", sembra rientrare nelle suddette finalità (Corte Cost. n. 327 del 24 luglio 1998).
Dopo le leggi nn. 19 e 20 del 1994 e fino al 2020 sono stati approvati numerosissimi atti normativi di rango legislativo, interessanti la giurisdizione contabile, tra i quali spicca l'approvazione del Codice di giustizia contabile, d.lgs. n, 174 del 2016, che ha avuto l'indubbio merito di finalmente far nascere un ordinamento processuale

ISSN 2036-7821

unitario, coerente e rispettoso dei principi costituzionali in tema di giustizia.
Nell'anno 2020, in ragione del grave periodo emergenziale e della necessità di maggiore speditezza nella spesa per la realizzazione del PNRR, il Legislatore, come noto, nel solco dell'indirizzo ordinamentale descritto, ha introdotto la norma, inizialmente transitoria, di cui all'art. 21 della legge di semplificazione del 2020 [2], che al comma 2 ha limitato, salvo che per le ipotesi di inerzia, la responsabilità erariale ai soli casi di dolo.
Successivamente, il Legislatore, sempre in ragione della stessa finalità, ha provato a tipizzare la nozione di colpa grave, sia pure limitatamente ad un settore di estrema rilevanza economica, quale quello degli appalti pubblici, con le disposizioni introdotte nel nuovo codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36 del 2023, all'art. 2, comma 3.
Ma il vero stimolo ad una riforma organica perviene ancora una volta dalla Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 132 del 2024.
Detta sentenza, come noto, respinge le questioni di costituzionalità sollevate avverso il c.d. 'scudo erariale', richiamando la precedente decisione della stessa Corte n. 371 del 1998 sulla necessità di superare la c.d. burocrazia difensiva, ma evidenzia anche la necessità di un intervento legislativo organico, rilevando che la permanenza della norma transitoria potrebbe determinarne l'illegittimità costituzionale. In altri termini, in funzione "pungolatoria" [3], sembra invitare il legislatore a adeguatamente tipizzare la nozione di colpa grave e a fissare un tetto che renda plausibile una eventuale condanna per danno erariale. La sentenza, poi, sembra fare riferimento anche alla possibilità di accrescere e tipizzare il potere riduttivo del Giudice, oltre a evidenziare l'opportunità di rafforzare le funzioni di controllo della Corte dei conti.
Pure interessante pare il riferimento alle polizze assicurative e alla eliminazione di ipotesi di moltiplicazione di forme di responsabilità per gli stessi fatti o comportamenti in capo allo stesso soggetto.
Le motivazioni della sentenza sono state accolte, da parte della dottrina,

[2] E. AMANTE, *La "nuova" responsabilità amministrativa a seguito del dl n. 76 del 2020*, in *Urbanistica e appalti*, n. 1/2021; A. BENIGNI, *Prima lettura del dl n. 76/2020 tra formante legislativo ed interpretazione costituzionalmente orientata*, in *Rivista Corte conti*, n. 5/2020; A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della responsabilità erariale*, in *Diritto e conti*, 2020. L'ordinamento già conosceva disposizioni simili, contenute all'art. 29, comma 7, del decreto legge 78/2010, come modificato dal d.lgs. del 24/09/2015 n. 159, articolo 5, ove si statuisce che la responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, è limitata alle ipotesi di dolo, per i funzionari dell'Agenzia delle entrate, con riguardo alle valutazioni di diritto e di fatto operate ai fini della definizione del contesto mediante gli istituti previsti da una serie di procedure concorsuali o paraconcorsuali, o anche per la definizione di procedure amichevoli.
[3] V. TENORE, *Vuolsi così cola dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, nota a Corte costituzionale n. 132 del 2024, in *Riv. Corte Conti*, 2024, 4.

ISSN 2036-7821

favorevolmente[4], anche in ragione del richiamo al codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 36 del 2023) e, segnatamente, all'articolo 1 intitolato al principio del risultato e all'articolo 2 intitolato al principio della fiducia. Si è rilevato, infatti, che "*Il primo articolo prevede tra l'altro, al comma 4, che il principio del risultato costituisce "criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per ... valutare la responsabilità del personale", mentre il secondo appresta un sistema di protezione del funzionario proprio dalla responsabilità contabile mediante una forma di tipizzazione dei casi di colpa grave e l'obbligo di attivare una protezione assicurativa per i rischi del personale*".

In definitiva, la Corte costituzionale pare propugnare una concezione normativa della colpa[5], perimetrando ciò che astrattamente appare possibile sotto il profilo costituzionale.

La stessa Corte dei conti ha rilevato[6] che "*La difficoltà a individuare criteri generali e astratti univoci per definire la colpa grave e differenziarla da quella lieve dipende dalla sua assoluta relatività: la gravità o meno di una condotta non può mai prescindere, infatti, dalla considerazione di una molteplicità di elementi, soggettivi ed oggettivi, desumibili, volta per volta, dal caso concreto*", e ciò pare coerente con la successiva scelta del legislatore circa la tipizzazione dell'elemento psicologico[7], con superamento della astratta distinzione tra colpa in senso soggettivo e colpa in senso oggettivo.

In effetti, la disciplina definitoria, di cui all'art. 2 del Codice dei contratti, pare essere stata una prima esperienza di normativizzazione della colpa grave, senza che però rilevi l'intensità della coscienza ai fini di perimetrare la stessa rispetto alla colpa lieve e al dolo (soprattutto quello eventuale)[8].

Per altro verso, la mancanza di una più chiara norma sulla nozione di colpa in

---

[4] F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, 19/2024, 122 e ss.

[5] Si vedano le posizioni differenziate: A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 75-96; P. DELLA VENTURA, *La responsabilità amministrativa: la colpa grave e il dolo*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 173-190; P. MADDALENA, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 (nota a Corte Costituzionale, 20 novembre 1998, n. 371*), in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 2, 1998, 954-960; ID., *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in *Lexitalia.it*, 1, 2002; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in Id. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, IV ed., Milano, 2018, 26 e ss.

[6] Nel contributo scritto sull'atto di governo n. 19 – codice dei contratti pubblici – nel febbraio 2023.

[7] Come pare propugnasse già A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1990, 753 e ss.

[8] C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002, 197-297; A. POLICE, *La disciplina della responsabilità amministrativa e la natura della responsabilità amministrativa*, in *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. Scoca, Padova, 1997, 61 ss.; V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *La Corte dei Conti tra tradizione e novità*, a cura di Crocco D., 2014, 163 e ss.; P. SANTORO, E. SANTORO, *I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, D.lg. 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile*, Napoli, 2018, 273- 301.

ISSN 2036-7821

ambito erariale ha influito anche sulla stessa rilevanza dell'elemento psicologico, a volte inteso quale soglia minima per l'imputabilità della condotta, a volte quale condizione per l'esercizio della potestà punitiva[9], con l'effetto di ingenerare quel timore nell'agire da parte del funzionario pubblico, stigmatizzato dalla stessa Corte costituzionale.

A ben vedere, in fondo la Corte indica una strada verso un ragionevole equilibrio nella ripartizione del grado di rischio insito, per sua natura, nell'attività amministrativa, anche al fine di superare la diffusa opinione che l'inerzia sia meno rischiosa dell'azione e, sotto connesso profilo, di consentire di sviluppare una certa consapevolezza negli agenti della pubblica amministrazione circa la delimitazione del grado di rischio posto a loro carico.

A fronte di tale posizione espressa dalla Corte costituzionale, la legge n. 1 del 2026 sembra dare una risposta coerente.

Ora, a parte le disposizioni riguardanti la riorganizzazione delle funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti, l'art. 1, comma 1, lettera a), richiamato dall'art. 6 citato, rimodula e normativizza la nozione di colpa grave, e, in sintesi, finisce per incidere sugli effetti del controllo preventivo di legittimità, di modo che quando l'atto sia stato vistato e registrato non sarebbe più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato, indipendentemente dalla maggiore o minore ampiezza dei profili di controllo esercitato. Tale innovazione, insieme alla limitazione ai soli casi di dolo della responsabilità per conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche o di conclusione di accertamenti con adesione, accordi di mediazione, conciliazioni giudiziali e transazioni fiscali in materia tributaria, contribuisce indubbiamente a meglio delineare la responsabilità personale del funzionario. In tal senso, pure il previsto potere di riduzione della eventuale condanna in ipotesi di danno erariale milita verso una maggiore graduazione della reazione ordinamentale, che diviene, a dir così, plausibile, a fronte della riconosciuta limitatezza della riscossione effettiva delle condanne comminate.

Anche l'obbligo di assicurazione appare coerente con l'impostazione prefigurata dalla Corte costituzionale, e non sembra che ciò possa comportare una minore funzione deterrente della responsabilità stessa quanto a comportamenti violativi dei

[9] P. MADDALENA, *La colpa nella responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte dei conti*, fasc. 2, 1997, p. 272-286; idem, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 (nota a Corte Costituzionale, 20 novembre 1998, n. 371*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 2, 1998, 954-960; I. CACCIAVILLANI, *Il limite della colpa grave nella responsabilità amministrativa; la solidarietà risarcitoria verso terzi e il regime probatorio nell'azione di regresso (nota a Corte dei Conti, sez. III, 16 aprile 1998, n. 114)*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 2, 1998, 1087-1091; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in Id. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, IV ed., Milano, 2018, 26 e ss.

ISSN 2036-7821

canoni generali di correttezza e diligenza.
Peraltro, si istituiscono sanzioni aggiuntive prima non previste, quali la possibilità di comminare al dirigente o al funzionario un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche, compreso fra sei mesi e tre anni, con destinazione ad incarichi di studio o ricerca, o anche la destituzione.
In definitiva, se le ragioni della riforma sono individuabili nelle considerazioni espresse e risiedono principalmente nella necessità di stabilire un nuovo equilibrio tra responsabilità di apparato e responsabilità individuale, le nuove norme delimitanti la responsabilità erariale non potevano non avere in conto la necessità di porre rimedio 'da subito' al timore del funzionario pubblico di essere ingiustamente chiamato a rispondere nel processo contabile del proprio operato senza un'assunzione consapevole del rischio dell'agire.
In fondo, la "paralisi del fare" o anche "l'amministrazione difensiva" sembrano derivare principalmente dalla complessità e farraginosità delle regole che i funzionari si trovano a dover applicare, senza una adeguata preparazione e senza consistenti interventi di semplificazione normativa e, al contempo, senza idonea e continua formazione, incidendosi sulla stessa effettiva esigibilità della prestazione. Occorreva urgentemente, quindi, evitare che la disciplina della responsabilità risultasse tanto incombente da non consentire un sereno esercizio del potere e una consapevole accettazione delle conseguenze dell'agire (o del non agire).
Applicare le disposizioni di riforma solo con riferimento ai fatti dannosi venuti ad esistenza successivamente all'entrata in vigore della stessa avrebbe comportato il protrarsi della situazione negativa stigmatizzata dalla stessa Corte costituzionale. L'applicazione immediata delle nuove disposizioni, però, comporta problemi applicativi, sostanziali e processuali, di non facile soluzione, proprio per l'assenza di norme transitorie o applicative.
In ogni caso, non pare possano porsi dubbi di costituzionalità quanto all'applicazione del nuovo regime complessivo della responsabilità amministrativo-contabile anche a ipotesi di fatti dannosi venuti ad esistenza prima dell'entrata in vigore della novella legislativa, in quanto dette disposizioni finiscono per avere una proiezione processuale, in quanto costituenti criteri regolatori per l'esercizio del potere valutativo del Giudice contabile rispetto a fatti dannosi che richiedono l'accertamento della responsabilità erariale, e quindi si giustifica la loro applicazione al momento dell'esercizio del potere giurisdizionale. Ma anche se si volesse sottolineare la loro prevalente natura sostanziale, l'applicazione a fatti dannosi precedenti si giustifica comunque in quanto il regime complessivo della responsabilità appare indubbiamente più favorevole (retroattività *in mitius*), fatta salva ovviamente l'applicazione del c.d. scudo erariale per il suo limitato periodo di vigenza.

ISSN 2036-7821

3. Problematiche applicative: armonie e disarmonie.

Un primo problema applicativo è conseguenza della delimitazione oggettiva dei procedimenti e dei giudizi pendenti ai quali devono applicarsi le disposizioni dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge: viene fatto riferimento a tutti quelli non definiti con sentenza passata in giudicato.

Come noto, occorre fare riferimento all'art. 177 del d.lgs. n. 174 del 2016 (codice di giustizia contabile) per formalmente individuare quali siano detti procedimenti e giudizi: "*S'intende passata in giudicato la sentenza che non è più soggetta ad appello, né a revocazione per i motivi di cui all'articolo 202, comma 1, lettere f) e g), né a ricorso per cassazione*". Non rilevanti, a detti fini, risultano essere, quindi, i giudizi relativi alle cc.dd. impugnazioni straordinarie.

Sul piano procedimentale e processuale, l'applicazione delle nuove disposizioni sembra rappresentare un onere della Procura contabile e del Giudice, di primo e secondo grado, non necessariamente conseguente ad una richiesta di parte. In altri termini, in sede preprocessuale la Procura regionale della Corte di conti dovrebbe d'ufficio, dalla data di entrata in vigore della legge (22 gennaio 2026), applicare le richiamate disposizioni e orientare la sua istruttoria in ragione degli obblighi conseguenti e della nuova configurazione della responsabilità erariale; allo stesso modo, i collegi giudicanti dovrebbero da subito applicare le nuove disposizioni, traendone le conseguenze anche sul piano del giusto processo e della necessità di rispetto del pieno doppio grado di giudizio. Qualche dubbio, invece, nelle ipotesi di giudizio pendente in Cassazione, in ragione dell'ambito ristretto di quel giudizio alle sole questioni di giurisdizione, sulle quali la novella legislativa non sembra aver inciso. Pur tuttavia, rimarrebbe fermo l'obbligo per il giudice di merito, accertata la sua giurisdizione, di richiamare innanzi a sé il giudizio per applicare le nuove disposizioni.

Rimane, altresì, evidente che le parti del giudizio potrebbero in ogni caso instare per l'applicazione delle nuove disposizioni: che sia il giudice o che sia una parte del giudizio, ciò che pare evidente è la mancanza di istituti o norme processuali che si attaglino ai molteplici casi problematici che dovranno essere affrontati e che hanno già determinato provvedimenti giudiziali.

Allo stato non esiste una casistica che possa costituire indirizzi certi, ma alcune indicazioni se ne possono trarre:

A. **Litisconsorzio**

Il nuovo comma 4-bis dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 introduce un obbligo di copertura assicurativa per i danni causati con colpa grave per chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche. A prescindere

ISSN 2036-7821

dall'individuazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione della norma, ciò che pare rilevare sul piano processuale è la previsione dell'ultimo periodo di detto comma, laddove introduce un'ipotesi di litisconsorzio necessario. Un primo commento[10] alla norma ha provato a distinguere, ai fini dell'applicazione del litisconsorzio, tra polizze obbligatorie e polizze facoltative (queste ultime riferite a quelle stipulate in precedenza rispetto alla novella legislativa), così da relegare a futura memoria la problematica sulla modalità processuale per assicurare la completezza del contraddittorio.

In verità, tale distinzione non pare meritevole di condivisione, non solo per la circostanza che la stipula di un contratto assicurativo è sempre frutto di esercizio di autonomia privata, ma soprattutto perché l'introduzione della compagnia di assicurazione quale parte necessaria del giudizio di responsabilità non può certo subire una sorta di limitazione discriminatoria solo per il fatto che il contratto assicurativo sia stato concluso prima o dopo l'entrata in vigore della legge. Peraltro, l'art. 6 in commento richiama espressamente anche detto comma al fine dell'applicazione anche a procedimenti e giudizi pendenti, e quindi se in detti procedimenti e giudizi la parte incolpata ha stipulato idonea polizza assicurativa non pare dubbio che si rientri in una ipotesi di litisconsorzio necessario.

Come noto, il comma 4-bis ha già subito una modificazione di ordine temporale da parte del legislatore. L'art. 1, comma 19-quinquies, della legge n. 26 del 27 febbraio 2026, ha disposto che "*Il comma 4-bis dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027*".

La ratio di tale norma, dopo circa un mese di vigenza del comma 4-bis, non è del tutto chiara. Certamente può aver inciso la circostanza che il sistema assicurativo non sembrava ancora pronto ad offrire polizze adeguate, e forse può avere avuto un qualche rilievo la nota del 26 gennaio 2026, n. 3847, della Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e della Amministrazioni dello Stato, con la quale si avvisavano tutte le Amministrazioni centrali che i provvedimenti di nomina di quanti si trovino a gestire risorse pubbliche "*... (fra i quali, in particolare, i decreti di conferimento di incarichi dirigenziali) che verranno trasmessi al controllo preventivo di legittimità dovranno essere corredati da documentazione dimostrativa della prevista copertura assicurativa*".

In ogni caso, rimane ferma la problematica processuale, giacché se pure l'obbligo di copertura assicurativa viene rinviato di circa un anno, ciò non toglie che non sia certo impedito ai funzionari pubblici e a chiunque gestisca risorse pubbliche di stipulare

[10] V. TENORE, *Prime problematiche*, cit.

ISSN 2036-7821

polizze assicurative a copertura del rischio di danno erariale.

Come noto, il codice di giustizia contabile, all'art. 83, preclude la chiamata in causa per ordine del Giudice nel giudizio di responsabilità amministrativa. Evidentemente, la novella legislativa si sovrappone a tale disposizione, costituendo una deroga al divieto.

Tuttavia, a ben vedere la novella legislativa individua l'impresa di assicurazione quale litisconsorte necessario non nel giudizio, ma nei "procedimenti" per i danni patrimoniali. Ciò lascerebbe intendere la necessità di coinvolgimento delle compagnie di assicurazione sin dalla fase preprocessuale, con le stesse prerogative dell'incolpato e dunque anche con la garanzia della notificazione dell'invito a dedurre.

In effetti, il Giudice contabile ha già assunto alcune decisioni in proposito, ed in particolare[11], pur ritenendo "*che la presenza delle compagnie di assicurazione come litisconsorti necessari deve ritenersi effetto conseguente delle polizze assicurative obbligatorie che dovranno essere stipulate in adempimento della previsione contenuta nel nuovo art. 1, comma 4-bis della legge n. 20/1994; essa quindi non può trovare applicazione nei giudizi pendenti (sicché, risulterebbe comunque non rilevante che l'art. 1, comma 19 quinquies, del Disegno di legge n. 1812, inserito in*

sede di conversione del Decreto legge 31.12.2025 n. 200 - c.d. milleproroghe ed in corso di imminente approvazione, differisca l'applicabilità dell'obbligo di assicurazione al 1° gennaio 2027), ha tuttavia prudentemente statuito "*che, nondimeno, tenuto conto che il richiamo posto dall'art. 6, comma 1, cit. può essere inteso - nella direttiva del legislatore della riforma, di rendere indispensabile la partecipazione delle compagnie assicuratrici dei convenuti nei giudizi contabili - nel senso di ritenere già possibile anche nei giudizi pendenti, e pertanto in deroga al divieto di cui all'art. 83 c.g.c., la presenza delle compagnie di assicurazione che abbiano stipulato in precedenza con gli odierni convenuti polizze di responsabilità per il danno derivante da responsabilità amministrativo-contabile...*", con la conseguenza di aver onerato i convenuti, ai sensi degli artt. 1917, quarto comma, codice civile e 269 cod. proc. civ., alla chiamata in causa delle Società di assicurazione.

Per la verità, tale indirizzo era già stato preso da altra sezione giurisdizionale[12], la quale aveva disposto l'integrazione del contraddittorio mediante la chiamata in causa dei soggetti assicuratori contrattualmente obbligati per i fatti di causa, e ha assegnato, però, più correttamente, un termine a entrambe le parti per la chiamata in causa. Non si può non rilevare, a tal proposito, che l'eventuale mancata chiamata in causa in realtà pare rilevare negativamente per la parte attrice, come da pacifica giurisprudenza di Cassazione[13], per la quale la pretermissione del terzo litisconsorte

[11] Sezione giurisdizionale per la Campania, Ord. n. 15/2026, 27 febbraio 2026.

[12] Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione Abruzzo, n. 2/2026 del 30 gennaio 2026.

[13] Tra le tante, si veda Cass. Civ., Sez. 3, ord. n. 36568 del 30 dicembre 2023, che richiama finanche Cass. 19 ottobre 1963.

ISSN 2036-7821

necessario è rilevabile in ogni stato e grado del giudizio e comporta inevitabilmente, a mente degli artt. 383, terzo comma, e 354 del c.p.c. (così come per l'art. 199 c.g.c.), l'annullamento della pronuncia emessa e il rinvio della causa al giudice di prime cure "*onde procedere alla nuova trattazione delle controversia a contraddittorio pieno ed integro*".

In definitiva:

- il contraddittorio dovrà risultare integro sin dalla fase preprocessuale e l'eventuale citazione in giudizio dovrà contenere l'evocazione anche del litisconsorte.
- Qualora l'esistenza del litisconsorte venisse in evidenza in grado di appello, il Giudice dovrà necessariamente rimettere il giudizio in primo grado, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. b), del codice di giustizia contabile.
- Qualora la sentenza di appello non sia passata in giudicato, sia per pendenza dei termini per impugnazione per revocazione o ricorso per Cassazione, sia nell'ipotesi in cui penda ricorso in Cassazione, non si rinviene nel codice di giustizia contabile una disposizione che consenta d'ufficio la fissazione di una nuova udienza (in primo grado); se ne deve dedurre che saranno le parti ad essere onerate a presentare un'istanza di fissazione di nuova udienza e il Giudice non potrà che adottare i provvedimenti più "opportuni", ai sensi dell'art. 101, comma secondo, c.p.c., la cui applicazione è richiamata dall'art. 7, comma 2, del codice di giustizia contabile.
- Qualora, infine, penda un giudizio di revocazione, il Giudice potrà direttamente rimettere la causa al giudice di primo grado per l'integrazione del contraddittorio, essendo la questione rilevabile d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio.
- In ultimo, può porsi una questione di violazione dell'art. 83, comma 4, del codice di giustizia contabile, in riferimento alla circostanza che la Procura regionale, a seguito di verifica da parte del Giudice contabile (di primo o secondo grado) di violazione del contraddittorio per la sussistenza del litisconsorte necessario, citi in giudizio detto litisconsorte senza previamente notificare l'invito a dedurre, ai sensi dell'art. 67 dello stesso codice.

B. Nozione di colpa grave

Anche l'applicazione immediata dell'art. 1, comma 1, lett. a), a fatti dannosi venuti in essere prima della normativizzazione della nozione di colpa grave e delle disposizioni di limitazione, in determinati casi e al ricorrere di condizioni fissate, della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi di accertato dolo, pone delicate problematiche di ordine processuale.

Ciò principalmente in quanto i presupposti per la sussistenza della responsabilità

ISSN 2036-7821

amministrativa in presenza di colpa grave attengono ad elementi che potrebbero non essere stati presi in considerazione nell'ambito della citazione in giudizio e potrebbero non essere stati vagliati anche dalle difese degli incolpati. A parte la necessaria indicazione della presenza di una violazione "manifesta" delle norme di diritto applicabili alla fattispecie, potrebbe divenire rilevante l'esistenza o meno di ipotesi di travisamento del fatto o del cosiddetto "abbaglio dei sensi" e la sussistenza o meno di indirizzi giurisprudenziali prevalenti o pareri. Ma, soprattutto, le parti potrebbero non aver trattato, ai fini della valutazione della violazione della norma applicabile, del grado di chiarezza e precisione della norma stessa e del grado di esigibilità della condotta, come richiede il riferimento all'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Allo stesso modo, la novella relativa alla portata del controllo di legittimità preventivo positivo, che ora esclude la colpa grave anche quando il fatto dannoso tragga origine da atti prodromici richiamati e allegati al provvedimento sottoposto a registrazione, può rendere necessarie integrazioni difensive di tutte le parti del giudizio, sia quanto al deposito di nuovi documenti, sia con riferimento a deduzioni difensive, sia, soprattutto, con riferimento alle domande giudiziali.

Allo stesso tempo, non meno rilevante appare la questione di applicabilità della nuova configurazione della colpa grave a fatti dannosi prima oggetto di norme speciali di perimetrazione della responsabilità amministrativa, quali quelle già richiamate in tema di contratti pubblici e di responsabilità medica.

I profili problematici processuali sono, evidentemente, conseguenti alla posizione che si intende assumere sulla natura della responsabilità, con particolare riferimento alla non sopita diatriba sulla finalità risarcitoria o sanzionatoria dell'azione erariale.

Come noto, la giurisdizione del giudice contabile nasce come riferita alla pura responsabilità amministrativa di natura risarcitoria[14]; tuttavia, con la riforma del 1994 si evidenzia la natura peculiare della responsabilità erariale, rimanendo diverse la struttura e la funzione rispetto alla responsabilità civilistica [15]; a seguito della sentenza n. 371 cit. della Corte costituzionale, le tesi sulla natura sanzionatoria hanno fatto leva anche sull'abolizione della responsabilità in caso di colpa lieve, ma soprattutto si è cominciato a tracciare teorie mediane[16] e a evidenziare, quale elemento quasi dirimente, che l'esercizio del potere riduttivo, incidendo sul danno

[14] A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1990, 753 e ss.; Corte Conti, sez. I, 4 luglio 1949, n. 32. Si discuteva se si trattasse di responsabilità contrattuale o extracontrattuale.

[15] P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in *Lexitalia.it*, 1, 2002.

[16] G. VECCIA, *In tema di distinzione tra azione civile di responsabilità e azione erariale*, in *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, a cura di Crocco D., 2014, 201 e ss. Non mancano tesi che valorizzano gli aspetti compensativo-risarcitori e anche quelli sanzionatori-repressivi, al fine di delimitare un "terzo genere", speciale, denominato "pubblico-risarcitorio", V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali,* in Id. (a cura di), La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli, IV ed., Milano, 2018, 26 e ss.

ISSN 2036-7821

accertato, militerebbe in favore della natura sanzionatoria[17].
Per quanto il dibattito possa dirsi in corso[18], ed anzi accentuato dalla attuale riforma, pare non potersi dubitare che comunque la disciplina sostanziale e processuale sulla responsabilità erariale intende proteggere sia l'integrità dell'interesse economico-finanziario dello Stato comunità, sia la funzionalizzazione dell'organizzazione e dell'azione dell'apparato pubblicistico, in senso lato, al perseguimento con efficienza degli interessi pubblici specifici e, quindi, dell'interesse pubblico generale[19].
In altri termini, la funzione risarcitoria non pare possa dirsi attenuata, anche in presenza dell'obbligo di esercizio del potere riduttivo, che non incide sulla natura della responsabilità, ma solo tende a garantire quel corretto equilibrio nella ripartizione del rischio.
Piuttosto, la scelta legislativa della normativizzazione della colpa grave potrebbe produrre, come già rilevato in passato, una rivisitazione e, a dir così, una valorizzazione della nozione di dolo, anche eventuale[20], in modo indipendente dalla concezione sia penalistica che civilistica-contrattuale, anche se può decisamente dubitarsi della sussistenza di tratti effettivamente distintivi del dolo "erariale" da

[17] V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, a cura di Crocco D., 2014, 163 e ss. Ma la funzione sanzionatoria non è esclusa dalla natura risarcitoria: M. OREFICE, *Manuale di contabilità di Stato*, 2014, 1153 e ss.

[18] A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enc. Dir.*, annali, X, 2017, 756 e ss.; A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 75-96; A. POLICE, *La disciplina della responsabilità amministrativa e La natura della responsabilità amministrativa*, in *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. Scoca, Padova, 1997, 61 e ss.; L. SCHIAVELLO, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2001, 86-91 e 102-109; Scoca F.G., a cura di, *La responsabilità amministrativa e il suo processo*, 1997; O. Sepe, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. XVI, II ed., Padova, 1997, 28-38 e 148-152; Schlitzer – Mirabelli, a cura di, *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, 2018; sulla natura personale della responsabilità si vedano anche: A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 75-96; P. DELLA VENTURA, *La responsabilità amministrativa: la colpa grave e il dolo*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 173-190; P. MADDALENA, *La limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 371 del 20 novembre 1998 (nota a Corte Costituzionale, 20 novembre 1998, n. 371*), in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, fasc. 2, 1998, 954-960; P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in *Lexitalia.it*, 1, 2002; A. VACCA, *Il fondamento gnoseologico del dolo eventuale e la responsabilità contabile: una possibile estensione applicativa*, in *Lexitalia.it*, 5, 2012.

[19] L. VENTURINI, E. PAPA, C. DEGOSUS, *La responsabilità per colpa grave dopo la legge n. 1 del 2026: l'esercizio del potere riduttivo e l'applicazione del doppio tetto*, in *Lexitalia*, 6 marzo 2026; gli Autori, pur rimanendo nell'alveo delle tesi che riconoscono la natura risarcitoria della responsabilità, finiscono per affermare che "da strumento di reintegrazione delle ragioni patrimoniali dell'Erario, la responsabilità amministrativo-contabile, infatti, sembrerebbe evolversi verso un meccanismo di allocazione ex ante del rischio, con effetto, tuttavia, verosimilmente deresponsabilizzante".

[20] A. VACCA, *Il fondamento gnoseologico del dolo eventuale e la responsabilità contabile: una possibile estensione applicativa*, in *Lexitalia.it*, 5, 2012; A. VETRO, *Dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della Corte dei conti*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 2011.

ISSN 2036-7821

quello penalistico[21].

In ogni caso, assumendo che la nuova disciplina non muti la natura della responsabilità, che rimane risarcitoria, la necessità di applicare a fatti dannosi oggetto di procedimenti e giudizi pendenti (nel senso già precisato) all'entrata in vigore della legge pone problematiche processuali analoghe e non meno complesse rispetto a quelle già tratteggiate per l'ipotesi della presenza di un litisconsorte necessario. Ovviamente, deve darsi per assodato che la nuova disciplina non incida sulla concorrente applicazione, per il periodo di vigenza, del c.d. scudo erariale, nella parte in cui esclude la responsabilità per fatto dannoso commesso con colpa grave (ma non quale conseguenza di comportamento omissivo).

A ben vedere, in assenza di opportuna integrazione normativa, infatti:

- In sede procedimentale e preprocessuale, la ricerca degli elementi per configurare l'elemento psicologico potrebbe semplicemente richiedere approfondimenti istruttori, per i quali già vige la possibilità del pubblico ministero di domandare, ai sensi dell'art. 68 del codice di giustizia contabile, proroghe del termine di cui all'art. 67, comma 5, del codice stesso, così come è possibile, da parte del presunto responsabile, chiedere una proroga del termine fissato per il deposito di deduzioni, ai sensi dell'art. 72, comma 2, dello stesso codice.
- A seguito di citazione in giudizio e fino al deposito della sentenza di primo grado, le parti hanno la possibilità di chiedere al Giudice eventuali rinvii della trattazione con autorizzazione al deposito di nuovi documenti e memorie, ai sensi degli artt. 92 e 94 e seguenti del codice di giustizia contabile. Rimane però evidente che se i fatti dedotti in giudizio, in conseguenza dell'integrazione istruttoria, siano diversi da quelli posti a base dell'invito a dedurre, si porrebbe in concreto l'applicazione della causa di nullità della citazione di cui all'art. 87 del codice stesso. Diversamente se dovesse eventualmente modificarsi il *petitum* della citazione, dovrebbe ritenersi applicabile l'art. 86, comma 8, del codice, che implicitamente consente una integrazione della domanda giudiziale, ma con obbligo di fissazione di nuova udienza (quindi non si tratterebbe di un mero

[21] Caso L., Il dolo comune ed il dolo erariale (nota a C. conti, sez. III d'appello, 28 settembre 2004, n. 510, in Foro amm.-CdS, 2004, 10, 2988; Cimini S., Colpa della P.A. e colpa grave del dipendente pubblico, in AA.VV., in Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme): atti del 51 convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna-Villa monastero, 15-17 settembre 2005, Milano, 2006, 685-704; Sepe O., La colpa grave nel giudizio contabile (nota a Corte dei Conti, sez. riunite, 16 febbraio 1998 n. 9/A), in Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana, fasc. 1, 1998, 85-89; Venturini L., La fattispecie di responsabilità amministrativa ed il suo accertamento processuale. Il «dolo erariale»: natura ed incidenza; il potere sindacatorio: limiti e fine (nota a C. conti, sez. III d'appello, 28 settembre 2004, n. 510, in Foro amm.-CdS, 2004, 10, 2989; Atelli M., Capalbo F., Grasso, P., Montella U., Perrotta D., Schülmers Von Pernwerth R., Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge semplificazioni fra contraddizioni e incoerenze di sistema, in Riv. Corte Conti, raccolta in https://www.docenti.unina.it/webdocenti-be/allegati/materiale-didattico/34363851.

ISSN 2036-7821

rinvio), con applicazione delle prerogative difensive di cui all'art. 90, commi 2 e 3, del codice.

- Qualora il giudizio sia stato già introitato in camera di consiglio per la decisione, ma la sentenza o l'ordinanza non sia stata depositata entro la data del 22 gennaio 2026, pur in assenza di una norma specifica, potrebbe ritenersi che, ai sensi dell'art. 101 del codice, il Presidente riunisca il collegio in camera di consiglio al fine di rimettere la causa sul ruolo, con ordinanza, fissando una nuova udienza, per consentire alle parti di eventualmente svolgere deduzioni difensive integrative, con le conseguenze già esaminate. Se ciò non accadesse, le parti potrebbero ritenere di impugnare la decisione anche in ragione della mancata applicazione delle nuove disposizioni.
- In secondo grado, l'applicazione della nuova disciplina sulla colpa grave pone profili problematici processuali di non facile soluzione, in ragione del limitato effetto devolutivo dell'appello (artt. 177, comma 4, e 195 c.g.c.). Come noto, in appello non è possibile proporre nuove domande o nuove eccezioni non rilevabili d'ufficio (art. 193, comma 1, c.g.c.). Quindi, anche la astratta possibilità di integrazione documentale di cui all'art. 194 del codice di giustizia contabile (riferita a documenti e prove che conseguono all'applicazione della nuova disciplina e quindi non depositate in primo grado per cause non imputabili alle parti) non consentirebbe una integrazione del *petitum* da parte della procura erariale e l'introduzione di motivi di appello su questioni non trattate in primo grado da parte dei condannati in primo grado, e ciò a prescindere dalla circostanza che la trattazione di dette questioni nuove finirebbe per essere violativa del principio del doppio grado di giudizio. Le soluzioni prospettabili paiono essere almeno due:

i. Il Giudice di secondo grado affronta le questioni nuove dedotte in giudizio e le decide, facendo uso anche dei poteri di cui all'art. 197 del codice di giustizia contabile, con rinnovazione totale o parziale dell'assunzione delle prove già avvenuta in primo grado e con eventuale assegnazione di termini alle parti per le integrazioni documentali e deduzioni; tale soluzione avrebbe il pregio di consentire l'applicazione della nuova disciplina senza eccessivo allungamento dei tempi processuali come invece sarebbe conseguenza di un annullamento della decisione impugnata con rinvio al Giudice di primo grado; ma risulterebbe in contrasto con il citato art. 193;

ii. La seconda soluzione prospettabile è, appunto, il rinvio della causa al Giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. b), del codice di giustizia contabile[22]. In effetti, il difetto di contraddittorio può emergere non solo

[22] Di contrario avviso, con motivazione alquanto formale, Corte Conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, n. 8/A/2026 del 3 marzo 2026.

ISSN 2036-7821

nell'ipotesi della pretermissione di una parte necessaria del processo, ma anche con riferimento a fattispecie che riguardino l'omissione di trattazione di specifiche questioni che siano state sottratte al confronto tra le parti, senza che ad esse sia ciò imputabile. Come noto, più volte la Corte costituzionale ha statuito che il "*diritto di difesa e del contraddit*torio", costituiscono "*momento fondamentale del giudizio*" e "*cardine della ricerca dialettica della verità processuale, condotta dal giudice con la collaborazione delle parti, volta alla pronuncia di una decisione che sia il più possibile "giusta""* (sentenze n. 96 del 2024 e 39 del 2025). In effetti, ancora una volta viene in rilievo l'art. 101 c.p.c., che evidenzia il rapporto tra difetto di contraddittorio e diritto di difesa. Anche il mancato esercizio di facoltà processuali si risolve in una violazione del diritto di difesa incidendo sulla capacità della parte di far valere le proprie ragioni e quindi con violazione del corretto contraddittorio processuale.

Tuttavia, non parrebbe ragionevole ipotizzare che la rimessione al primo grado finisca per essere quasi un automatismo. Si dovrebbe dimostrare, anche con una sorta di giudizio contro-fattuale, che il pregiudizio subito sia effettivo, attraverso l'esposizione delle difese che avrebbero potuto influire sul contenuto della decisione, in quanto astrattamente decisive o idonee a determinare un esito diverso[23].

- Nell'ipotesi in cui la sentenza di secondo grado sia stata già pubblicata, potrebbe ritenersi che solo attraverso l'impugnativa per revocazione possa consentire di offrire al Giudice l'opportunità di rimettere il giudizio in primo grado. Anche in questo caso il riferimento è all'art. 4 del codice di giustizia contabile e al 101 c.p.c. Tuttavia, nell'art. 202 del codice di giustizia contabile non pare contemplata l'ipotesi del difetto di contraddittorio per il ricorso per revocazione, salvo quanto previsto, ma solo per il pubblico ministero, dal comma 2 dello stesso articolo. A ben vedere, questa possibilità data solo alla procura contabile, nell'ipotesi in cui lo stesso non sia stato sentito dal giudice di secondo grado, rappresenterebbe una chiara disparità di trattamento con le altre parti del giudizio, con evidente illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione. Ma anche in ipotesi di presumibile inammissibilità del giudizio di revocazione, al Giudice sarà sempre data la possibilità di applicare l'art. 101 c.p.c. e quindi di adottare i provvedimenti ritenuti opportuni.
- In ultimo, e con riferimento ad ogni stato e grado del procedimento e del processo, si è già rilevato come emerga in concreto il problema del rapporto tra la nuova nozione di colpa grave e quelle, a dir così, 'speciali', quali quelle inerenti alla disciplina sui contratti pubblici e alla responsabilità medica.

Quanto alla prima, la nozione di colpa grave contenuta nell'art. 2, comma 3, del d.lgs.

[23] In dottrina processual-civilistica, si veda la ricostruzione e i riferimenti di Donzelli R., Note sul nuovo articolo 101 C.P.C., in Rivista di diritto processuale, 1/2023, 214 e ss.

ISSN 2036-7821

n. 36 del 2016, sembra possa propugnarsi un'interpretazione che consenta di non ritenere questa in contrasto con quella di cui al novellato art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, nel senso che esse si completano vicendevolmente: la norma sui contratti pubblici aggiunge alle ipotesi di violazione di norme di diritto anche la violazione dei canoni di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione di cautele, verifiche ed informazioni preventive (una sorta di difetto di istruttoria), mentre la norma generale chiarisce cosa si intenda per violazione delle norme e detta limitazioni che possono benessere applicate anche alle ipotesi di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 36 citato.

Più complessa pare l'analisi della compatibilità tra la norma generale e quella di cui alla legge n. 24 del 2017 in tema di responsabilità erariale per fatto dannoso nell'ambito dell'esercizio dell'attività medico-sanitaria. Come noto l'art. 9 della suddetta legge disciplina specificamente l'azione di rivalsa e la responsabilità amministrativa riferita all'esercente della professione sanitaria. Pare evidente che si tratti di disposizioni speciali, che riguardano esclusivamente dette ipotesi di responsabilità conseguenti alla condanna risarcitoria della struttura sanitaria pubblica. Non sembrerebbe porsi alcun dubbio circa la permanenza nell'ordinamento di tale disciplina speciale, che non si ritiene sia incisa dalla novella legislativa. In ipotesi, potrebbe porsi un dubbio inerente alla diversa quantificazione del limite massimo alla eventuale condanna, apparentemente più vantaggioso nella novella legislativa. Tuttavia, a ben vedere non pare esserci alcuna forma di discriminazione o disparità di trattamento, in quanto nell'ipotesi di c.d. responsabilità erariale medica la norma fissa un vero e proprio tetto massimo alla condanna risarcitoria, mentre nell'art. 1. Comma 1, della legge n. 20 citata, il limite è posto al potere riduttivo 'obbligatorio' del Giudice. In definitiva, non si comprende appieno quale sia il fondamento interpretativo che ha spinto il Giudice contabile a sollevare una prima questione di legittimità costituzionale della novella legislativa[24]. La questione atterrebbe alla mancanza, nella novella legislativa, di una disciplina che contempli quale fonte di possibile danno erariale e quindi di colpa grave anche le cc.dd. attività materiali, diverse da quelle meramente provvedimentali, così non comprendendo per gli esercenti le professioni sanitarie ipotesi di colpa grave per violazione delle linee guida e prassi professionali. In altri termini, la nuova normativa esenterebbe da responsabilità le condotte gravemente colpose materiali, come quelle poste in essere dagli esercenti le professioni sanitarie.

Ora, tale ricostruzione postula ovviamente l'inapplicabilità dell'art. 9 della legge n. 24 del 2017 e della normativa ad essa previgente (d.l. n. 158 del 2012), mentre invece, come rilevato, la disciplina speciale dovrebbe essere considerata vigente (anche in

[24] Corte Conti, sez. giurisdizionale per la Puglia, ord. n. 11/2026, del 25 febbraio 2026.

ISSN 2036-7821

ragione di un'interpretazione c.d. 'conforme' a Costituzione)[25].

C. Il limite al potere riduttivo 'obbligatorio'.

Come noto, l'art. 1-octies della legge n. 20 citata, introdotto dalla riforma, disciplina il potere riduttivo riconosciuto al Giudice contabile in caso di condanna per danno erariale commesso con colpa grave, fissando un doppio limite quantitativo[26].
Detta nuova disciplina non pare porre particolari problemi processuali di natura transitoria, giacché non pare dubbio che debba essere applicata in qualunque stato e grado del processo anche a fattispecie di fatto dannoso precedenti all'entrata in vigore della legge.
Peraltro, non si pone in giudizio un problema di ridefinizione della domanda risarcitoria in citazione da parte della procura erariale, giacché l'accertamento dell'entità del danno pare proprio essere il presupposto poi della sua riduzione ad opera del Giudice; sotto il profilo probatorio, risulterà sufficiente autorizzare le parti al deposito della documentazione pertinente.
Ferme restando le perplessità manifestate da primi commentatori (citati) circa la compatibilità costituzionale di una disciplina che limiti la condanna in modo significativo e quindi con riferimento alla sua ragionevolezza, pare opportuno segnalare che le prime applicazioni appaiono in linea con la ratio della riforma[27].
Pare, poi, interessante la decisione di applicazione del potere riduttivo novellato anche al procedimento abbreviato, che costituisce comunque "*un giudizio di merito*"[28].

D. La prescrizione.

Anche la nuova norma sulla prescrizione, di cui al novellato art. 2 della legge n. 20 citata, non pare porre particolari problemi applicativi quanto ai fatti dannosi precedenti alla sua entrata in vigore[29].
La prescrizione quinquennale decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso. Diviene, quindi, irrilevante il momento di conoscenza del danno da parte dell'amministrazione pubblica o della stessa Corte dei conti (ovviamente salva

[25] Tuttavia, si veda Corte Conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, sentenza n. 41/2026 del 27 febbraio 2026, che invece, pur ritenendo applicabile la disciplina in materia di responsabilità medica, applica il potere riduttivo e condanna al risarcimento nei limiti della nuova norma.
[26] Si veda Venturini L., Papa E., Degosus C., La responsabilità ... cit.
[27] A parte la decisione, si potrebbe dire 'extra ordinem', di Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, n. 82/2026 del 20 febbraio 2026, con la quale, dopo un interessante disamina storico-culturale, si perviene ad una discutibile disapplicazione della norma, peraltro in una fattispecie che non ne richiedeva l'applicazione.
[28] Corte Conti, sezione giurisdizionale regionale per la Liguria, decreto n. 1/2026 del 4 febbraio 2026.
[29] Si veda, con motivazione condivisibile e chiara, Corte Conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, n. 42/2026 del 4 marzo 2026.

ISSN 2036-7821

l'ipotesi dell'occultamento doloso[30]).
L'eccezione è di parte e la nuova norma deve essere applicata in ogni stato e grado del processo, e anche nel procedimento e fase preprocessuale[31].

E. La sanzione della sospensione.

In ultimo, occorre una riflessione particolare sul nuovo art. 1-novies della legge n. 20 citata, introdotto dalla novella legislativa.
Seri dubbi di costituzionalità possono essere sollevati in ragione della dichiarata applicabilità della sanzione della sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo da sei mesi a tre anni e dall'attivazione del procedimento per responsabilità dirigenziale, sia pure solo nei casi più gravi. I profili di dubbio sono almeno due: il potere sanzionatorio sembra essere una mera facoltà pure in presenza di casi "*più gravi*", con indeterminatezza dei presupposti e dei criteri per la scelta discrezionale sull'applicazione o meno della sanzione; l'applicazione della sanzione anche a fattispecie per le quali la condotta è stata posta in essere in assenza della previsione sanzionatoria, in violazione del principio di legalità[32].

[30] Non è sufficiente che il fatto dannoso sia stato commesso con dolo, ma occorre che vi sia un effettivo occultamento doloso; non del tutto chiara in proposito Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, n. 31/2026 del 4 febbraio 2026.

[31] Si veda la chiara statuizione di Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, n. 46/2026 del 16 febbraio 2026; ma anche Corte Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lombardia, n. 34/2026 del 11 febbraio 2026.

[32] Corte costituzionale, sentenza n. 5 del 18 gennaio 2021, che richiama l'art. 23 della Costituzione.

ISSN 2036-7821