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 N. 3/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

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

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

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, Dariusz Brakoniechi, Vinicio Brigante, Dariusz Budrowski, 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"

Quello che non ha fatto la riforma della responsabilità erariale

di Stefano Vinti

(Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Roma La Sapienza)

Sommario

1. La responsabilità amministrativa dal 1994 ad oggi. 2. Le novità introdotte dalla legge n. 1/2026: struttura e *ratio*. 2.1. La ridefinizione dell'elemento soggettivo: verso la tipizzazione della colpa grave. 2.2. La nuova disciplina della prescrizione e l'occultamento doloso del danno. 2.3. I nuovi limiti al *quantum debeatur* della condanna per danno erariale. 2.4. L'introduzione dell'obbligo assicurativo 3. Profili critici della riforma. 3.1. La retroattività della disciplina e i problemi nei giudizi pendenti. 3.2. La nuova definizione di colpa grave tra certezza normativa e possibili dinamiche elusive. 3.2.1. La nuova colpa grave e il precedente della responsabilità civile dei magistrati: analogie, differenze e criticità. 3.3. La riduzione del danno e il problema del "doppio binario". 3.4. Il sequestro preventivo e il mancato coordinamento con i nuovi limiti alla responsabilità. 3.5. L'assicurazione obbligatoria e il ruolo della compagnia nel processo contabile: criticità processuali. 3.6. La *compensatio lucri cum damno*: un'occasione mancata. 4. Conclusioni: una riforma tra esigenze di semplificazione e rischio di elusione.

Abstract

This paper aims to examine the reform of administrative liability for damages to the public treasury and the functions of the Court of Auditors, introduced by Law No. 1 of 7 January 2026, also in light of the regulatory and case law framework developed during the so-called "tax shield" period and the most recent rulings of the Constitutional Court.

The analysis focuses on the main innovations, with particular reference to the redefinition of gross negligence, the introduction of quantitative limits on sentencing, and the introduction of mandatory insurance.

Particular attention is paid to the critical aspects of the new legislation, highlighting how certain regulatory choices, although inspired by the stated intent of combating defense bureaucracy, are likely to generate distorting effects in terms of application and persistent structural issues.

The contribution comes to the conclusion that the reform, although shared in its purpose, still leaves unfinished the achievement of an effective balance between the need for efficiency of administrative action and that of safeguarding the public interest.

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

1. La responsabilità amministrativa dal 1994 ad oggi.

La legge 7 gennaio 2026, n. 1 offre l'occasione per operare alcune riflessioni sull'evoluzione dell'istituto della responsabilità amministrativa. A tal fine è utile preliminarmente evocare, sia pure con cenni essenziali, alcune tappe significative che hanno portato il legislatore ad intervenire sulle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei Conti[1].

La responsabilità amministrativo-contabile rappresenta, da sempre, uno degli snodi più delicati del diritto pubblico, collocandosi in una zona di confine nel quale si intrecciano, con non poche tensioni, esigenze risarcitorie e finalità deterrenti. È proprio nella composizione di tale tensione che si pone il problema, tutt'altro che risolto, della misura entro la quale il rischio dell'azione amministrativa debba gravare sull'intero apparato o sul singolo agente, in un contesto che si rivela storicamente instabile e profondamente condizionato dagli equilibri politici ed economici di riferimento.

In dottrina e in giurisprudenza, la responsabilità erariale viene definita come quella particolare forma di responsabilità del dipendente pubblico, obbligato a risarcire i danni, diretti e/o indiretti, cagionati all'ente pubblico di appartenenza (compresa l'Unione europea) in conseguenza di azioni od omissioni poste in essere nell'esercizio delle funzioni attribuite e svolte[2].

L'istituto affonda le proprie radici nella legislazione post-unitaria e trova un primo organico inquadramento nella disciplina contabile dello Stato di cui al r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, dove si individuano, da un lato, i presupposti della responsabilità per danni derivanti da atti di gestione[3] e, dall'altro, la giurisdizione

---

[1] Sul ruolo della Corte dei Conti nel sistema dei pubblici poteri, si veda A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale, in Dir. soc.*, 1979, pp. 33 ss.; A. POLICE, *Commento all'art. 103, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. III, pp. 1987 e ss., G. CARBONE, *Art. 100, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, pp. 64 ss.; F. STADERNINI, *La Corte dei conti, in* S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, Laterza, III, 2006, pp. 323 ss.

[2] Per una ricostruzione storica sull'istituto, si veda *La responsabilità, in S. Cassese (a cura di), Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2000; R. GAROFOLI – G. FERRARI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Roma, 2015; E. CASETTA, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Milano, 2014; F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997; F.G. SCOCA (a cura di) *Diritto Amministrativo*, Torino, 2014; F.G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa, in AA.VV, Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme), Atti del LI convegno di studi di scienza dell'Amministrazione*, Milano, 2006; M. SCIASCIA, *Manuale di Diritto processuale contabile*, Milano, 2012; P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna 2011; M. ATELLI (a cura di), *Lineamenti di diritto processuale contabile*, Roma, 2009; A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, Giuffrè, 2012; M. D'ALBERTI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Torino, 2017; A. POLICE, *Il principio di responsabilità, in Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna e F. Saitta, Milano, 2012.

[3] All'art. 81 del r.d. 18 novembre 1942, n. 2440 si disciplina la responsabilità per atti di gestione contabile e all'art. 82 si sancisce come: «*l'impiegato che per azione od omissione anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo*».

ISSN 2036-7821

della Corte dei Conti[4].

Il nucleo originario dell'istituto ha subito, poi, una grande espansione soprattutto con l'entrata in vigore della Costituzione e, in particolare, con l'art. 28 Cost.[5], che sancisce il principio di responsabilità dei pubblici dipendenti e la loro diretta sottoposizione a responsabilità penale, civile e amministrativa per gli atti compiuti in violazione di diritti.

Nel quadro così delineato, si inserisce il D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che distingue tra danno diretto all'Amministrazione – originariamente imputabile anche a titolo di colpa semplice – e danno indiretto derivante dalla lesione di diritti di terzi, per il quale si richiedeva, già in epoca risalente, un elemento soggettivo più intenso[6], rappresentato dal dolo o dalla colpa grave.

Il passaggio significativo si realizza con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, che segna una svolta nella configurazione dell'azione di responsabilità amministrativa, limitando la responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave. Si afferma, così, un principio destinato a caratterizzare stabilmente l'istituto: la responsabilità erariale non come strumento generalizzato di imputazione del danno, ma come meccanismo selettivo, volto a colpire soltanto le condotte connotate da un elevato grado di rimproverabilità soggettiva.

Su tale assetto si innestano poi, a partire dal 2020, interventi normativi di carattere eccezionale, dovuti alla pandemia da Covid-19. In particolare, l'art. 21[7] del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. Decreto Semplificazioni) introduce il cd. scudo erariale, limitando temporaneamente il regime della responsabilità erariale ai soli casi di dolo, con riferimento alle condotte attive, mantenendo invece ferma la rilevanza della colpa grave per le sole omissioni e inerzie.

La scelta normativa si giustifica con l'esigenza di contrastare la c.d. "paura della firma[8]" e di favorire una decisa accelerazione dell'operato della Pubblica

[4] All'art. 83 del r.d. 18 novembre 1942, n. 2440: «*i funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto*».

[5] Sull'art. 28 della Costituzione, si rimanda a F. MERUSI, *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione: l'art. 28 rivisitato, in Riv. trim. dir. pubbl.*, I, 1986, pp. 41 ss.; F. MERUSI, M. CLARICH, *Art. 28, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1991, pp. 368 ss.

[6] Sull'elemento soggettivo, tra i tanti, C. ASTRALDI DE ZORZI, *Colpa grave e dolo: responsabilita` dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti, in Enti pubblici*, n. 1, 1997, pp. 9 ss.; P. MADDALENA, *La colpa nella responsabilita` amministrativa, in Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 1997, pp. 272 ss.

[7] La norma recita testualmente: «*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*».

[8] Sulla paura della firma, si segnala A. CANALE, *Il Decreto Semplificazioni e il regime transitorio in tema di responsabilita` amministrativo-contabile: i chiaro-scuri della riforma, in <www.giuristidiamministrazione.it>*, 2021..; H. BONURA, *La paura della firma e la "nuova" responsabilità amministrativa: il decreto Semplificazioni tra equilibri ed equilibrismi (primo commento agli articoli 21 e 22 del "decreto Semplificazioni"), in* D. BOLOGNINO, H. BONURA, A.

ISSN 2036-7821

Amministrazione, anche al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza pandemica. Ne deriva una rimodulazione del tradizionale equilibrio tra responsabilità e rischio dell'agire amministrativo, orientata a incentivare il "fare" rispetto al "non fare", in un'idea politica che di fondo poteva così riassumersi: se i funzionari hanno meno paura di essere perseguiti, agiranno più velocemente.

La norma introdotta dal Decreto Semplificazioni ha dato adito a non poche perplessità e riflessioni in dottrina e giurisprudenza[9].

La legittimità costituzionale di tale assetto è stata attentamente scrutinata dalla Corte Costituzionale, che, con la nota sentenza n. 132 del 2024[10], ha ritenuto non irragionevole la temporanea limitazione della responsabilità alla sola dimensione dolosa, evidenziando il carattere eccezionale della disciplina. Al contempo, la Corte ha ribadito come un'esclusione generalizzata e permanente della colpa grave non sarebbe stata compatibile con la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, sottolineando la necessità di mantenere un punto di equilibrio che evitasse tanto l'eccessiva esposizione del funzionario pubblico quanto l'indebolimento della tutela dell'erario.

Per tale ragione, la pronuncia ha segnato un punto di partenza[11], individuando

---

STORTO, *I contratti pubblici dopo il decreto Semplificazioni. Le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema "a regime"*, Milano, 2020, pp. 87 ss; Per un approfondimento singolarmente critico, si veda anche V. TENORE, *La "Paura Della Firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte Dei Conti" Alla "Corte Degli Sconti"*, *in Riv. Corte dei Conti*, n. 1/2025, pp. 1 e ss.

[9] Sull'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, la dottrina è critica: cfr. 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, Giuffrè, 2022, II ed., pp. 133 ss.; A. CANALE, *Il Decreto Semplificazioni e il regime transitorio in tema di responsabilità amministrativo-contabile: i chiaro-scuri della riforma*, Lectio magistralis tenuta alla Luiss il 25 marzo 2021, consultabile sul sito <*www.giuristidiamministrazione.com*>; L. CARBONE, *Problematiche e prospettive della responsabilità erariale: dalla gestione dell'emergenza epidemiologica all'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr)*, *in* <*www.ambientediritto.it*>, 2021, 2, pp. 666 ss.; A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. n. 76/2020*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2021, 1, pp. 18 ss.; S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della p.a., in ambientediritto.it*, 1/2022, pp. 1 ss.

[10] Sulla sentenza n. 132/2024 della Corte Costituzionale, si veda G. REA, *Lo "scudo erariale" alla luce della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale" in Dir. Amm.*, 2024. V. TENORE, *Vuolsi così colà 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 Cost. n. 132/2024 in Riv. Corte dei Conti*, 4/2024, pp. 195 ss.; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie, in Riv. Corte dei Conti*, 4/2024, pp. 1 ss.; F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo, in Federalismi*, 19/2024, pp. 122 ss; S. NARDONE, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali" in Riv. Corte dei Conti, 5/2025*, pp. 97 ss.

[11] Tale pronuncia è stata definita «sentenza pungolatoria»; in particolare, V. TENORE, in *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole* cit., con riferimento alla sentenza in esame, ha osservato come le battute finali nelle quali la Corte si spinge a delineare le possibili direttrici di un futuro riassetto normativo della responsabilità amministrativo-contabile siano espressione di una «*atipica e innovativa manifestazione di attività paralegislativa e creativa*».

possibili direttrici di riforma dell'istituto – dalla tipizzazione della colpa grave alla previsione di limiti al *quantum risarcitorio*, fino al rafforzamento delle funzioni di controllo e all'introduzione di strumenti assicurativi – anticipando, in larga misura, le scelte poi recepite dal legislatore nel 2026.

2. Le novità introdotte dalla legge Foti: struttura e *ratio*.

Con la legge n. 1/2026, il legislatore torna a intervenire su un terreno – quello della responsabilità amministrativa – tradizionalmente segnato da interventi frammentari, nel tentativo di far fronte all'esigenza sia di semplificare l'azione amministrativa, sia di tutelare le finanze pubbliche.

Il disegno riformatore, pertanto, si inserisce in una più ampia ridefinizione dei rapporti tra Amministrazione, controllo e responsabilità, rapporto che impone un esame che va oltre la mera ricostruzione letterale.

Un primo dato meritevole di attenzione è sicuramente rappresentato dalla scelta legislativa di intervenire sia sul versante sostanziale che su quello processuale del giudizio contabile, a dimostrazione di come la disciplina della responsabilità non possa più essere considerata isolatamente, ma deve essere letta in stretta connessione con l'assetto delle funzioni esercitate dalla Corte dei Conti, come delineato dall'art. 103 Cost..

In particolare, l'art. 1 interviene sulla definizione di colpa grave, ne circoscrive l'ambito applicativo e disciplina il potere riduttivo del giudice contabile, prevedendo altresì forme di copertura assicurativa del danno erariale. Si tratta di interventi che, nel loro insieme, appaiono orientati a contenere l'esposizione del funzionario pubblico, nel dichiarato intento di favorire una maggiore capacità e celerità decisionale della Pubblica Amministrazione.

L'art. 2 introduce una nuova attività consultiva in materia di contabilità pubblica, attribuendo alla Corte il potere di rendere pareri anche su questioni giuridiche connesse all'attuazione del PNRR e del PNC, entro un termine perentorio di trenta giorni e con la previsione, in caso di inerzia, di un meccanismo di silenzio-assenso.

L'art. 3 delega il Governo alla riorganizzazione e al riordino delle funzioni della Corte dei Conti, con l'obiettivo di incrementarne l'efficienza, incidendo così, indirettamente, anche sull'assetto delineato dall'art. 100 Cost.[12].

L'art. 4, al fine di assicurare il rispetto delle tempistiche imposte dagli interventi

[12] Art. 100, comma 2, Cost.: «*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*».

Per un approfondimento sul controllo concomitante della Corte dei Conti, si veda G. COLOMBINI, V. MANZETTI, *Il PNRR: dalla modifica della governance all'epilogo del controllo concomitante: luci ed ombre in* L. LORENZONI, (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico*, *Editoriale Scientifica*, Napoli, 2024, pp. 489 ss.

ISSN 2036-7821

connessi al PNRR e al PNC, introduce, sulla base della gravità della colpa, una specifica sanzione pecuniaria a carico del pubblico ufficiale cui sia imputabile un ritardo superiore al dieci per cento rispetto ai termini stabiliti per la conclusione del procedimento.
L'art. 5 interviene invece sulla disciplina della responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato, estendendo a tali figure il regime già previsto per la responsabilità civile dei magistrati[13].
L'art. 6 completa il disegno riformatore con la disciplina transitoria, prevedendo l'applicazione del nuovo assetto della responsabilità erariale anche ai procedimenti e ai giudizi ancora pendenti alla data di entrata in vigore della legge e non definiti con sentenza passata in giudicato.
In buona sostanza, la legge n. 1 del 2026 aspira a ridisegnare, in profondità, presupposti, funzioni e confini di un istituto che nel nostro ordinamento svolge un ruolo cruciale. Tuttavia, proprio l'ampiezza di tale intervento ci chiede di verificare se il nuovo obiettivo prefissato dal legislatore riesca effettivamente a coniugare l'esigenza di efficienza dell'azione amministrativa con la salvaguardia dei principi costituzionali che presidiano legalità, responsabilità e tutela dell'erario.

2.1. La ridefinizione dell'elemento soggettivo: verso una tipizzazione della colpa grave.

La tipizzazione della colpa grave è probabilmente il punto in cui la legge n. 1/2026 mostra con più evidenza il tentativo di tradurre in precetto normativo quel percorso già "pungolato" dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 132/2024: ridurre l'incertezza applicativa, contenere la discrezionalità interpretativa del giudice contabile e offrire al funzionario pubblico maggiore serenità d'azione, introducendo parametri più prevedibili di esposizione al rischio.
L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa costituisce il punto più delicato dell'intero sistema, poiché è proprio nella definizione del confine tra dolo, colpa grave e colpa lieve che si misura la concreta ripartizione del rischio tra l'intero apparato pubblico e l'agente.
La legge n. 1 del 2026 propone dunque di ridurre l'incertezza applicativa attraverso una progressiva delimitazione delle ipotesi di colpa grave.
Per lungo tempo, infatti, la nozione di colpa grave ha rappresentato uno dei principali terreni di elaborazione della giurisprudenza contabile[14], individuata attraverso formule più ampie ed elastiche, generalmente ricondotte alla macroscopica violazione di obblighi di prudenza, diligenza o perizia, ovvero alla trascuratezza dei doveri d'ufficio.

[13] Il riferimento è all'art. 19 della legge 3 aprile 1979, n. 103.
[14] Cfr., *ex multis*, Corte Conti, Sez. Giur. Calabria, sent. n. 156/2022; Corte Conti, Sez. II App. n. 1391/2016; Corte Conti, Sez. Giur. Friuli-Venezia Giulia, n. 219/2021.

ISSN 2036-7821

Già negli anni precedenti, il legislatore aveva inciso in modo significativo su tale versante, dapprima ampliando le cause di esclusione della gravità della colpa nei casi di controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti e, successivamente, con l'art. 21 del d.l. n. 76 del 2020[15], ridefinendo in senso penalisticamente orientato il dolo erariale[16] e introducendo, in via temporanea, la nota limitazione della responsabilità per condotte commissive alle sole ipotesi dolose.

Sul punto non sono mancate le perplessità espresse dalle Sezioni Riunite della Corte dei Conti[17] in sede di audizione sul disegno di legge n. 1883 (d.l. 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"), svoltasi il 28 luglio 2020 dinanzi alla Commissione Prima Affari Costituzionali del Senato della Repubblica.

La Corte dei Conti, con riguardo al concetto generale di limitazione dell'azione di responsabilità ai soli casi di condotta dolosa (concetto giustificato dal fatto che vi sarebbe un tendenziale timore degli amministratori a provvedere per non incorrere nelle maglie della responsabilità per danno erariale), non nasconde di condividere che l'assunto, nella migliore (o peggiore) delle ipotesi, era vero solo in minima parte, ben concorrendo, oltre all'incapacità provvedimentale della Pubblica Amministrazione, altri fattori tra i quali: la confusione legislativa, l'inadeguata preparazione professionale e l'insufficienza degli organici[18].

È da qui che la Corte dei Conti solleva dubbi di legittimità costituzionale, culminati nella nota sentenza n. 132 del 2024 della Corte Costituzionale che ha rappresentato il punto decisivo di snodo: da un lato, non ritenendo irragionevole il temporaneo scudo erariale; dall'altro, indicando nella tipizzazione della colpa grave una delle possibili direttrici della riforma, tenuto conto del fatto che, proprio l'indeterminatezza della nozione, costituisse un fattore scatenante la c.d. burocrazia difensiva.

L'attuale riforma affronta così una criticità storica dell'istituto: la tradizionale vaghezza di una categoria – quella della colpa grave – affidata quasi integralmente all'elaborazione della giurisprudenza contabile, che ha costruito tale nozione attraverso formule descrittive ormai classiche – dalla «sprezzante trascuratezza dei

[15] L'art. 21, c. 1, della L. n. 120/2020 ha aggiunto all'art. 1, c. 1, della L. n. 20/1994, come integrato dalla L. n. 639/1996, la disposizione secondo cui «*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volonta` dell'evento dannoso*». Come riportato testualmente nella relazione illustrativa al d.d.l. n. 1883 (d.l. n. 76/2020 – Semplificazioni): «*la norma chiarisce che il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica e non in chiave civilistica, come invece risulta da alcuni orientamenti della giurisprudenza contabile che hanno ritenuto raggiunta la prova del dolo inteso come dolo del singolo atto compiuto*».

[16] Per un approfondimento sul dolo erariale, si veda A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. 76/2020*, in *Riv. Corte dei Conti* 1/2021, pp. 14 ss.; E. TOMASSINI, *La limitazione della responsabilità erariale*, in *Il Decreto "Semplificazioni" per gli enti locali. Il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 convertito con Legge 11 settembre 2020, n. 120*, a cura di F. GARELLA, M. MARIANI, *Halley informatica*, 2020, pp. 376 ss.

[17] Corte Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, Audizione sul disegno di legge n. 1883 (d.l. 16 luglio 2020, n. 76), recante "*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*", Roma, 28 luglio 2020, par. 4, pp. 8 ss.

[18] Corte Conti, Sez. Riun. controllo, Audizione sul disegno di legge n. 1883, cit., par. 4, pp. 8-9.

propri doveri[19]», sino alla «marchiana imperizia[20]» – nel tentativo di individuare elementi sintomatici di una negligenza qualificata, distinta dalla mera colpa lieve mediante formule che, per la loro genericità e apoditticità, finivano però per adattarsi ad ogni fattispecie.

Si trattava di una costruzione inevitabilmente casistica, che, pur avendo consentito nel tempo di preservare elasticità interpretativa, lasciava ampi margini di incertezza tali da alimentare soltanto il timore dell'amministratore pubblico.

È precisamente sulla suddetta problematica che interviene la riforma, restringendo il perimetro della colpa grave e individuandolo non già nella mera inosservanza di una regola, bensì nella violazione manifesta delle norme di diritto, nell'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrovertibilmente esclusa dagli atti del procedimento o nella negazione di un fatto la cui esistenza risulti incontrovertibilmente dagli atti.

La nuova nozione presenta una *ratio* di particolare rilevanza: il discrimine tra responsabilità e non responsabilità non più ancorato alla mera contrarietà della condotta rispetto alla norma, ma ad una violazione più qualificata e circoscritta, caratterizzata da un grado di evidenza tale da rendere l'inosservanza immediatamente percepibile secondo parametri di ordinaria diligenza.

È stato già osservato che si tratta di una formulazione che assume portata generale e si presta a operare quale criterio ermeneutico dell'intero sistema della responsabilità amministrativa, in una prospettiva che può essere letta in coordinamento con altre disposizioni settoriali, incluso l'art. 2 del Codice dei Contratti Pubblici[21].

---

[19] Corte Conti, Sez. III Centrale di Appello, n. 77/2010.

[20] Corte Conti, Sez. III Centrale di Appello, n. 477/2015, osservava come «*non essendo possibile configurare un generale criterio di colpa grave, non e`sufficiente ad integrarla la mera violazione di legge o la violazione di regole di buona amministrazione, ma e`necessario che questa violazione sia connotata da inescusabile negligenza o dalla previsione dell'evento dannoso. In sostanza, la colpa consiste nell'evidente e marcata trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che siano ex ante ravvisabili e riconoscibili per dovere d'ufficio, e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficolta`, si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marchiana imperizia o in una irrazionale imprudenza. Quindi, non ogni comportamento censurabile puo `integrare gli estremi della colpa grave, ma solo quelli contraddistinti da precisi elementi qualificanti che, nella inconfigurabilita`di un criterio generale, vanno accertati caso per caso dal giudice in relazione alle modalita`del fatto, l'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso*».

In tema, si rinvia alle osservazioni di M.C. RAZZANO, *La colpa grave nella riforma della responsabilità amministrativa*, *in Management pubblico* n. 1/2026, pp. 131 ss.

[21] Secondo L. D'ANGELO e L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura,* in *Diritto e Conti*, 20 gennaio 2026, par. 6., le due disposizioni presenterebbero due possibili letture. La prima vedrebbe i due precetti suscettibili di una lettura "integrata" poiché sostanzialmente sovrapponibili, con ciò eliminandosi a monte un problema di "specialità" del coefficiente soggettivo della responsabilità erariale nella materia dei contratti pubblici a fronte della norma generale di cui alla legge n. 20/1994, da ultimo modificata. La seconda, invece, vedrebbe la nuova disposizione della legge n. 1/2026 n. 1 innalzare ulteriormente la soglia della responsabilità in punto di elemento psicologico dell'addebito erariale poiché ivi si fa riferimento, tra l'altro, ad errori procedimentali di fatto "revocatori" del pubblico dipendente, laddove introduce come fattispecie di colpa grave «*l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*».

La novella, peraltro, non si limita a introdurre il criterio della "violazione manifesta", ma dispone anche che, ai fini della relativa individuazione, occorre considerare, in particolare, "il grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché l'inescusabilità e la gravità dell'inosservanza[22]".
La "violazione manifesta" finisce così per definire una violazione giuridicamente grave perché non scusabile: non ogni errore di diritto assume rilievo erariale, ma solo quello che si traduce in uno scostamento macroscopico rispetto a riferimenti sufficientemente chiari, precisi ed esigibili.
L'impostazione appare coerente anche con parte illuminata della giurisprudenza[23] che, già prima della riforma, tendeva a escludere la colpa grave nei casi in cui l'errore dell'agente potesse spiegarsi con l'incertezza del quadro normativo, la presenza di contrasti interpretativi, o la complessità della fattispecie concreta o, ancora, l'affidamento maturato su pareri tecnici e atti di controllo.
L'indagine si sposterà, dunque, sulla percezione e sulla concreta possibilità dell'agente di conformarsi a precetti normativi ora più precisi rispetto al passato. Ma, come si vedrà più avanti, rimane sullo sfondo il limite tipico di ogni tentativo di tipizzare concetti intrinsecamente elastici: le nuove nozioni di chiarezza, precisione, inescusabilità e gravità restano categorie aperte, inevitabilmente rimesse ancora una volta all'opera interpretativa del giudice.

2.2. La nuova disciplina della prescrizione e l'occultamento doloso del danno.
Merita un breve accenno l'intervento sulla disciplina della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa.
La legge Foti ha novellato l'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, introducendo l'inciso "indipendentemente dal momento in cui l'Amministrazione o la Corte dei Conti sono venuti a conoscenza del danno[24]".
La disposizione originaria prevedeva che il diritto al risarcimento del danno si

[22] All'art. 1, comma 1 della legge n. 1/2026, vengono indicate le modifiche all'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994: «*costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza*».

[23] Già Corte Conti, Sez. riun., 1997, n. 56/A/1997, affermava che «*non ogni comportamento censurabile puo` integrare gli estremi della colpa grave, ma solo quelli contraddistinti da precisi elementi qualificanti che, nella inconfigurabilita` di un criterio generale – vanno accertati caso per caso dal giudice in relazione alle modalita` del fatto, all'atteggiamento soggettivo dell'autore, nonché al rapporto tra tale atteggiamento e l'evento dannoso, di guisa che il giudizio di riprovevolezza della condotta vanga in definitiva ad esser basato su un quid pluris rispetto ai parametri di cui agli artt. 43 c.p. e 1176 cc.*». Per poter configurarsi colpa grave, a titolo esemplificativo, Corte Conti, Sez. III Centrale di Appello, n. 82/2007 riteneva necessario un «*grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni*»; Corte Conti, Sez. III Centrale di Appello., 6 maggio 2014, n. 277 un «*comportamento che denoti dispregio delle comuni regole di prudenza*».

[24] Art. 1, comma 2, della legge n. 20/1994.

ISSN 2036-7821

prescrivesse in ogni caso in cinque anni decorrenti dalla data in cui si fosse verificato il fatto dannoso ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta. Sennonché la giurisprudenza contabile aveva nel tempo elaborato soluzioni interpretative volte a valorizzare il momento della concreta conoscibilità del danno, soprattutto laddove l'evento lesivo si manifestasse soltanto a distanza di tempo rispetto alla condotta[25].

L'attuale disposizione prevede invece che il diritto al risarcimento del danno "si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'Amministrazione o la Corte dei Conti sono venuti a conoscenza del danno[26]".

Il legislatore ha così inteso escludere espressamente la rilevanza del momento della scoperta del pregiudizio, facendo decorrere il termine prescrizionale dal verificarsi dell'*eventus damni* – quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico – e non dalla sua successiva emersione[27].

L'unica eccezione resta l'ipotesi di occultamento doloso del danno, che la stessa novella ha peraltro tipizzato con maggior precisione, richiedendo che esso sia realizzato mediante una condotta attiva ovvero attraverso la violazione di specifici obblighi di comunicazione. Solo in tali casi il termine continua a decorrere dalla scoperta del danno.

La modifica incide significativamente sull'esercizio dell'azione contabile, soprattutto nelle casistiche di particolare complessità tecnica o amministrativa, nelle quali il danno erariale può emergere soltanto a distanza di anni rispetto alla sua effettiva verificazione e già si sono registrati i primi orientamenti restrittivi della giurisprudenza contabile[28], che continua a rimanere ancorata al precedente

[25] Corte Conti, Sez. Giur. Umbria, n. 85/2021; Corte Conti, Sez. III app., n. 37/2021; Corte Conti, Sez. I app. n. 142/2020.

Al riguardo merita di richiamare l'osservazione di S. FOÀ, *Prefazione* a *La Riforma della Corte dei Conti-legge 1/2026, in Amministrativ@mente.com, Fascicolo speciale*, 2026, 3, secondo la quale non vi è dubbio che la giurisprudenza contabile abbia individuato la data di decorrenza della prescrizione facendola «*combaciare* (…) *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*».

[26] Art. 1, comma 2, L. n. 20/1994, cit.

[27] Per una visione critica sulla novella in esame, si veda M. NUNZIATA, *La nuova distribuzione del rischio amministrativo, Luci e ombre della riforma della responsabilità erariale*, in corso di pubblicazione, 2026, secondo cui: "*con una reazione forse non del tutto in linea con il parametro civilistico che collega l'esordio della prescrizione alla conoscibilità del danno, il legislatore ha individuato l'unico riferimento temporale per la decorrenza del termine nel «fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'Amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno»*.

[28] La prima applicazione giurisprudenziale della nuova disciplina si rinviene nella sentenza di Corte Conti – Sez. Giur. Lombardia n. 34 del 2026. In tale occasione, la Corte dei Conti ha ribadito che «*il dies a quo del termine di prescrizione deve essere individuato al momento del verificarsi del pregiudizio*», dichiarando prescritto il diritto azionato dalla Procura contabile per il decorso il termine quinquennale previsto dalla legge e non ravvisando alcuna ipotesi di occultamento doloso del danno. Ciò sembra confermare tuttavia il consolidato orientamento secondo il

consolidato orientamento, coerente con l'impianto civilistico di cui all'art. 2935 c.c.[29]. Alla luce della novella, la Corte dei Conti[30] ha ritenuto che il *dies a quo* della prescrizione vada individuato nel momento della conoscibilità in astratto del danno ingiusto, che richiede la verifica dei fatti nella loro sequenza procedimentale, al fine di captare il momento in cui l'antigiuridicità del fatto e l'evento dannoso si esteriorizzano in applicazione di un criterio di diligenza e di conoscibilità obiettiva.
A mio avviso, diversamente da altri profili della riforma, la modifica alla disciplina della prescrizione non sembra prestarsi a rilievi critici, sempreché in sede interpretativa non se ne stravolga la *ratio*. La scelta del legislatore di chiarire espressamente che il termine quinquennale decorra dal verificarsi del fatto dannoso, indipendentemente dal momento della sua conoscenza da parte dell'Amministrazione o della Procura contabile, appare infatti coerente con la funzione propria dell'istituto della prescrizione, tradizionalmente orientata a garantire certezza nei rapporti giuridici.

2.3. I nuovi limiti al *quantum debeatur* della condanna per danno erariale.
Tra le novità di maggiore impatto vi è la previsione di un limite quantitativo alla condanna per danno erariale. Il nuovo comma 1-*octies* dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 dispone che "*salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento*[31]", la Corte dei Conti è tenuta ad esercitare il potere riduttivo dell'addebito, ponendo a carico del responsabile un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, in ogni caso, non superiore al doppio della retribuzione lorda percepita nell'anno di inizio della condotta lesiva ovvero nell'anno immediatamente precedente o successivo.
La riforma propone di affiancare, alla ridefinizione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, un meccanismo di contenimento del danno risarcibile, introducendo un limite massimo alla condanna che si discosta sensibilmente

quale il fatto dannoso deve, ad esempio, esser individuato nella data di pagamento e di esborso illegittimo, in quanto solo da quel momento consegue un danno azionabile giacché conoscibile ai sensi dell'art. 2935 c.c. (cfr. Corte Conti, Sezioni Riunite n. 7/2000/QM; n. 5/2007/QM; n. 14/2011/QM).

[29] Ai sensi dell'art. 2935 c.c., «*la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere*».

[30] Corte Conti, Sez. III Centrale di Appello, n. 42 del 4 marzo 2026 ha chiarito che «*deve dunque ritenersi che la novella apportata dalla l. n. 1/2026, incidendo sull'art. 2 della legge n. 20/1994, nell'escludere che l'esordio della prescrizione possa decorrere dal momento di effettiva conoscenza del danno da parte dell'Amministrazione o della Procura della Corte dei Conti, non abbia inciso sulla regola dell'art. 2935 c.c. ovvero sia sulla necessità della "conoscibilità in astratto" del fatto dannoso arrecato all'Amministrazione, indipendentemente dall'effettiva conoscenza dello stesso danno da parte dei predetti soggetti*».

[31] Il nuovo comma 1-*octies* dell'art- 1 L. 20/1994 prevede che: «*Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio*».

ISSN 2036-7821

dall'impostazione tradizionale del risarcimento, storicamente orientato alla piena reintegrazione del pregiudizio arrecato all'erario.
La scelta legislativa recepisce, pertanto, le indicazioni formulate dalla Corte Costituzionale nell'ormai nota sentenza n. 132 del 2024, con cui la Consulta aveva individuato, tra i diversi possibili strumenti di riequilibrio del sistema, l'introduzione di meccanismi di attenuazione del carico patrimoniale gravante sull'agente pubblico.
In primo luogo, il legislatore ha reso obbligatorio l'esercizio del potere riduttivo della Corte dei Conti, stabilendo che la condanna non possa eccedere il 30 per cento del danno accertato. In secondo luogo, ha introdotto un ulteriore limite massimo assoluto, rappresentato dal doppio della retribuzione o dell'indennità percepita dal soggetto responsabile, con la conseguenza che il giudice contabile è chiamato ad applicare entrambi i parametri.
Per i soggetti non retribuiti in senso stretto, il limite è parametrato al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'Amministrazione o per la funzione esercitata.
Pertanto, qualora il danno residuo risultante dall'applicazione della riduzione del 70 per cento sia comunque superiore al limite retributivo previsto dalla norma, la condanna dovrà essere ulteriormente circoscritta al relativo massimale.
La nuova disciplina non trova applicazione nelle ipotesi di dolo e di illecito arricchimento, che restano sottratte sia al meccanismo della riduzione obbligatoria sia ai limiti quantitativi introdotti dalla riforma. Nei casi di responsabilità accertata a titolo di colpa grave, invece, la condanna non può eccedere una determinata soglia parametrata al trattamento economico percepito dal soggetto responsabile, secondo criteri non privi di criticità, che verranno in seguito esaminati.

2.4. L'introduzione dell'obbligo assicurativo.

Accanto agli interventi sin qui discussi, un altro importante tassello del disegno riformatore concerne la copertura assicurativa del rischio derivante dalla gestione delle risorse pubbliche[32].
Il ricorso allo strumento assicurativo nell'ambito della responsabilità dei soggetti pubblici, in realtà, non è un fenomeno del tutto nuovo, bensì è stato oggetto dell'ampio dibattito sviluppatosi sempre attorno alla questione dell'amministrazione difensiva[33]. Al riguardo, si è già detto che l'esposizione personale dei funzionari

[32] Nuovo comma 4 *bis* dell'art. 1 della legge n. 20/1994: «*Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario*».

[33] Per la dottrina, si vedano le osservazioni di S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, *in Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2019, 1, pp. 293 ss., secondo cui il numero crescente di assicurazioni per la responsabilità amministrativa in capo ai dipendenti pubblici è un elemento idoneo a dimostrare la presenza del timore del

pubblici a possibili conseguenze patrimoniali derivanti dalle decisioni adottate nell'esercizio delle proprie funzioni è stata individuata quale possibile fattore di irrigidimento dei processi decisionali, in quanto l'agente pubblico tende ad assumere condotte maggiormente conservative e restrittive anche a costo di sacrificare la soluzione più ottimale per il perseguimento dell'interesse pubblico. Prima dell'introduzione della legge n. 1 del 2026, il rapporto tra responsabilità amministrativa e copertura assicurativa si era sviluppato in una prospettiva sostanzialmente prudenziale. Il legislatore, infatti, aveva limitato la possibilità per le Amministrazioni di trasferire il rischio derivante dalla responsabilità erariale dei propri dipendenti mediante lo strumento assicurativo[34], vietando che il relativo onere economico gravasse sulla finanza pubblica. Ne conseguiva che il funzionario interessato a munirsi di una copertura per la responsabilità amministrativa dovesse provvedervi autonomamente, sostenendone integralmente il costo.

Il quadro è rimasto sostanzialmente invariato anche negli anni successivi, fino a pervenire all'odierna riforma che, seppur non consente di trasferire il costo della copertura assicurativa sull'Amministrazione (salvo quanto previsto dal nuovo codice degli appalti pubblici), introduce per la prima volta un obbligo generalizzato di stipulazione della polizza per i soggetti chiamati a gestire risorse pubbliche, superando così l'approccio tradizionale.

Inoltre, il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994 estende l'obbligo di assicurazione per i danni cagionati con colpa grave a chiunque assuma incarichi relativi alla gestione delle risorse pubbliche e che risulti assoggettato alla

---

funzionario di essere citato in giudizio per danni all'erario. Per un approfondimento sul tema, M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico, in Riv. trim. dir. pubbl., 1/2020*, pp. 159 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici, in Analisi giuridica dell'economia: studi e discussioni sul diritto dell'impresa*, 2020, 1, pp. 117 ss. e M. D'ALBERTI, *L'effettività e il diritto amministrativo*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, I, Napoli, 2011, pp. 244 ss.

[34] L'art. 3 della legge finanziaria del 24 dicembre 2007, n. 244, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*", aveva introdotto il divieto di stipulare, a carico dell'Amministrazione, polizze dirette a coprire i danni cagionati dagli amministratori e dai dipendenti pubblici nell'ambito della responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave.

La *ratio* della scelta risiedeva nell'esigenza di preservare la funzione deterrente della responsabilità erariale, giacché la personalizzazione del rischio economico veniva considerata un elemento necessario per mantenere alta l'attenzione sull'esercizio delle funzioni pubbliche, evitando fenomeni di deresponsabilizzazione del decisore pubblico.

Un primo mutamento di prospettiva si è registrato con il nuovo Codice dei Contratti Pubblici, che, in virtù del principio della fiducia e del risultato, ha previsto all'art. 2, comma 4, D.lgs. 36/2023 un obbligo per le Stazioni Appaltanti di adottare strumenti di copertura assicurativa volti a contenere il rischio gravante sui soggetti coinvolti nelle procedure amministrative. Sul punto, cfr. L. LORENZONI, *Il regime delle assicurazioni, in Riv. Trim. Dir. Amministrativo*, 2025, pp. 313 ss. Per un raffronto tra l'obbligo assicurativo introdotto dal D. lgs. 36/2023 e quello introdotto dalla legge n. 1/2026, si rinvia a L. D'ANGELO e L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa, in Diritto e Conti*, 2026, par. 7., cit., che osservano come tra le due norme vi siano differenze sia riguardo al soggetto cui attribuire l'onere assicurativo (la p.a. nel codice dei contratti pubblici, l'incaricato-gestore di risorse pubbliche nella legge Foti), sia riguardo alla conseguenza sul piano processuale dell'avvenuta stipula della polizza nella misura in cui la legge Foti introduce il *litisconsortio* necessario dell'impresa assicurativa.

ISSN 2036-7821

giurisdizione contabile.
La disposizione introduce così un elemento fino ad oggi estraneo alla disciplina generale della responsabilità amministrativa, nella misura in cui affida alla copertura assicurativa una funzione obbligatoria di garanzia, volta a contenere l'esposizione economica personale dei soggetti chiamati ad amministrare le risorse pubbliche e tutto ciò che concerne, in termini di rischi, le attività amministrative.
A ben vedere, poi, la novità in esame presenta dei riflessi non soltanto sostanziali, ma anche processuali.
L'ultimo periodo del nuovo comma 4-*bis* prevede la partecipazione dell'impresa assicuratrice al giudizio di responsabilità, configurando una forma di litisconsorzio necessario che inevitabilmente è destinata ad incidere sulla struttura del processo contabile. Del resto, la disciplina transitoria contenuta nell'art. 6 della legge n. 1 del 2026 richiama espressamente anche il comma 4-*bis*, lasciando intendere che il coinvolgimento dell'assicuratore debba operare ogniqualvolta esista una copertura assicurativa astrattamente idonea a garantire il rischio dedotto in giudizio.
Va infine ricordato che l'entrata in vigore della disposizione è stata successivamente rinviata al primo gennaio 2027[35].

3. Profili critici della riforma.
L'esame delle principali novità ci ha permesso di evidenziare come l'intervento riformatore miri a raggiungere obiettivi chiari.
Tuttavia, la disciplina presenta numerosi profili suscettibili di rilevare criticità dal punto di vista applicativo. In più punti, la riforma sembra aver trattato gli istituti sostanziali della responsabilità amministrativa senza un corrispondente adeguamento di quelli processuali, dando luogo a spazi interpretativi ad opera della giurisprudenza contabile e, talvolta, a qualche paradosso. I paragrafi che seguono si soffermeranno, pertanto, sui principali aspetti problematici emersi dalla lettura delle nuove disposizioni in esame.

3.1. La retroattività della disciplina e i problemi nei giudizi pendenti.
Un primo profilo che desta perplessità riguarda la disciplina transitoria dettata dall'art. 6[36], che prevede l'applicazione delle nuove disposizioni anche ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della riforma.
La scelta legislativa appare coerente con la finalità di estendere immediatamente il regime più favorevole introdotto dalla riforma anche ai soggetti già coinvolti in

[35] L'art. 1, comma 19-*quinquies*, della legge 27 febbraio 2026, n. 26, ha stabilito che l'obbligo assicurativo troverà applicazione a decorrere dal 1gennaio 2027.
[36] Art. 6, L. n. 1/2026: «*Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge*».

ISSN 2036-7821

processi di responsabilità amministrativa. Ciò che suscita maggiori dubbi, piuttosto, è il mancato coordinamento tra tale previsione e le regole processuali che disciplinano i diversi gradi di giudizio.

La questione *de quo* si presta certamente ad alimentare il dibattito, poiché le modifiche introdotte dalla legge Foti sembrano difficilmente riconducibili a mere questioni esecutive o di semplice rideterminazione del *quantum* della condanna. Esse modificano i presupposti stessi della responsabilità amministrativa, imponendo al Giudice nuove valutazioni in ordine all'accertamento della colpa grave, all'applicazione dell'obbligatoria riduzione dell'addebito e, in taluni casi, anche al diverso regime della prescrizione. Si tratta di questioni che attengono al giudizio di cognizione e che, proprio per questo motivo, richiederebbero un diverso esame sin dal primo grado del giudizio ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. b) del Codice di Giustizia Contabile[37]. Da qui la principale lacuna.

La legge nulla dispone circa le modalità con cui le nuove valutazioni debbano trovare spazio nei giudizi già pendenti in grado di appello o, addirittura, dinanzi alla Corte di Cassazione. Ci si domanda, allora, se il giudice dell'impugnazione possa procedere direttamente all'applicazione della nuova disciplina ovvero se, al contrario, la natura delle modifiche introdotte renda necessaria la remissione del giudizio al primo grado, affinché il nuovo accertamento avvenga nel pieno rispetto del principio del doppio grado di cognizione e del contraddittorio.

La dottrina[38] ha già evidenziato come la disciplina transitoria presenti complessità dal punto di vista processuale. In particolare, è stato osservato che l'applicazione immediata delle nuove disposizioni ai giudizi pendenti pone problemi differenti a seconda della fase processuale nella quale il procedimento si trovi al momento dell'entrata in vigore della riforma.

Se, infatti, nelle fasi istruttorie e nel giudizio di primo grado le esigenze di adeguamento al nuovo quadro normativo possono essere soddisfatte attraverso gli ordinari strumenti processuali di integrazione del contraddittorio e dell'attività istruttoria, maggiori difficoltà emergono nei giudizi già pendenti in grado di appello o dinanzi alla Corte di Cassazione. In queste ipotesi, l'effetto devolutivo delle

[37] L'art. 199, lett. b) del Codice di Giustizia Contabile, dispone che: «*Il giudice di appello dispone il rinvio al giudice di primo grado:* (…); *b) quando dichiara nulla la notificazione della citazione introduttiva oppure riconosce che nel giudizio di primo grado doveva essere integrato il contraddittorio o non doveva essere estromessa una parte ovvero dichiara la nullità della sentenza di primo grado per mancanza di sottoscrizione del giudice* (…)».

[38] Secondo G. TERRACCIANO, *Le disposizioni transitorie della legge n. 1 del 2026 di riforma della Corte dei Conti: limiti e problematiche applicative in Amministrativ@mente, Fascicolo Speciale, La riforma della Corte dei Conti – Legge n. 1/2026*, pp. 351 e ss., le possibili soluzioni sarebbero due: consentire al giudice d'appello di integrare l'istruttoria e decidere direttamente le questioni derivanti dalla nuova disciplina, con il rischio, tuttavia, di comprimere il principio del doppio grado di cognizione; ovvero disporre la rimessione della causa al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 199, comma 1, lett. b), c.g.c., soluzione, a suo avviso, ritenuta maggiormente coerente con il diritto di difesa e con il principio del contraddittorio, alla luce anche della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (cfr. sentt. nn. 96/2024 e 39/2025).

impugnazioni e il divieto di introdurre nuove questioni rendono problematico l'accertamento di quei presupposti richiesti dalla nuova disciplina, alimentando il dubbio se sia preferibile procedere direttamente all'applicazione della riforma ovvero disporre il rinvio del giudizio al primo grado.

I primi arresti della giurisprudenza contabile sembrano, tuttavia, orientarsi nel senso di escludere la regressione del processo nei giudizi pendenti in appello. In particolare, la Corte dei Conti, Sezione d'Appello per la Regione Siciliana[39], ha ritenuto direttamente, ancorché limitatamente, applicabili le nuove disposizioni ai giudizi in corso senza, tuttavia, acconsentire alla rimessione della causa (pendente in appello) al giudice di primo grado, in quanto ipotesi non prevista dall'art. 199 c.g.c..

L'applicazione della riforma in sede di appello rischia tuttavia di privare il convenuto della possibilità di ottenere il riesame della fattispecie in due gradi di giudizio, proprio in relazione alle novità sostanziali introdotte dalla nuova disciplina.

Ancora più complessa è poi l'ipotesi di pendenza del giudizio di fronte alla Corte di Cassazione, se solo si pensa alla cognizione limitata che lo caratterizza. Sotto tale profilo, la mancanza di una disciplina espressa finisce per trasferire in larga parte alla giurisprudenza il compito di individuare le modalità applicative della riforma e le prime reazioni, come era prevedibile, non sono nel segno dell'auspicato garantismo.

3.2. La nuova definizione di colpa grave tra certezza normativa e possibili dinamiche elusive.

Se, sul piano delle intenzioni dichiarate, la riforma in analisi persegue l'obiettivo certamente condivisibile di ridurre l'incertezza interpretativa attraverso una più puntuale delimitazione della colpa grave[40], più complessa rimane la verifica della sua

[39] Corte Conti, Sez. Giur. Appello per la Regione Siciliana, con la sentenza n. 8/A del 2026, ha riconosciuto l'applicabilità della novella ai giudizi pendenti entro determinati limiti, pur tuttavia escludendo che l'applicazione dello *ius superveniens* possa determinare la regressione del giudizio al primo grado poiché, in assenza di una disciplina transitoria che regoli gli effetti processuali della riforma, le nuove disposizioni sostanziali devono coordinarsi con le regole del grado in cui il processo si trova, nel rispetto del principio del giusto processo di cui all'art. 111 Cost. In particolare, il Collegio ha ritenuto che l'applicazione dello *ius superveniens* incontri i limiti del principio devolutivo dell'appello di cui agli artt. 177, comma 4 e 195 c.g.c. e, soprattutto, dall'art. 199 del c.g.c., che disciplina tassativamente le ipotesi di rimessione al giudice di primo grado senza contemplare quella derivante dallo *ius superveniens*. Per tali ragioni, l'istanza di regressione del giudizio formulata dalla difesa è stata respinta.

[40] Sulla nuova delimitazione di colpa grave, la giurisprudenza contabile ha sviluppato tre orientamenti.

Un primo orientamento ha ritenuto che la nuova definizione normativa, in base al suo dato letterale, non possa applicarsi alle condotte materiali degli agenti pubblici per cui tali condotte resterebbero esenti da responsabilità amministrativa per colpa grave, con conseguente necessità di sollevare questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3, 32 e 97 co. 2 della Cost. (cfr. Corte Conti, Sez. giur. Puglia, ord. n. 11/2026). Un secondo orientamento, sempre valorizzando il dato letterale della suddetta disposizione che fa riferimento alla "manifesta violazione delle norme di diritto applicabili" anziché alla manifesta violazione di legge per come, invece, previsto nella norma di cui al comma 3 dell'art. 2 della L. 117/1988, ha ritenuto che fra le norme di diritto applicabili possano essere ricomprese anche le clausole generali di cui agli artt. 1218 e 2043 c.c. per cui, ad esempio, le linee guida e i protocolli medici rappresenterebbero parametri di riferimento per sussumere la fattispecie concreta

ISSN 2036-7821

effettiva capacità di realizzare tale finalità senza alcuna criticità sul piano applicativo.
Da un punto di vista prettamente testuale, la legge n. 1 del 2026 sembra muovere nella direzione di una maggiore prevedibilità, valorizzando la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili e richiedendo, ai fini della relativa configurabilità, la considerazione del grado di chiarezza e precisione delle disposizioni violate, dell'eventuale incertezza interpretativa e della gravità dell'inosservanza.
A ciò si aggiunge, in materia di stipulazione di accordi e atti transattivi[41], una significativa limitazione della responsabilità alle sole ipotesi di dolo, scelta chiaramente orientata a ridurre la c.d. paura della firma nei settori maggiormente esposti a valutazioni discrezionali più complesse.
Considerata isolatamente, una simile impostazione è coerente con la finalità di rendere meno paralizzante l'azione amministrativa.
Tuttavia, occorre maggiore cautela sul punto.
La tipizzazione della colpa grave, pur rappresentando un lodevole tentativo di rafforzare la certezza del diritto e di contenere le interpretazioni talvolta estensive della giurisprudenza, non elimina di per sé quelle aporie proprie delle categorie di imputazione soggettiva che caratterizzano la responsabilità amministrativa. Al contrario, proprio il restringimento dell'area della colpa grave potrebbe generare un fisiologico spostamento dell'attenzione da parte della magistratura contabile verso altre categorie di imputazione, in particolare il dolo, con il rischio che l'utilità pratica della riforma venga, almeno in parte, meno o, paradossalmente, si traduca in un aggravamento della posizione dell'agente rispetto al regime previgente.
Al riguardo merita ricordare che la stessa legge n. 1 del 2026, nel recepire un orientamento ormai consolidato, ha chiarito che il dolo rilevante ai fini della responsabilità amministrativa richiede la volontà dell'evento dannoso e non la mera coscienza della violazione della legge. È una precisazione, sì ragionevole, poiché restringe l'ambito applicativo del dolo rispetto a ricostruzioni fondate sulla sola intenzionalità della condotta, ma potrebbe non esser sufficiente ad evitare un ampliamento delle contestazioni fondate sul dolo eventuale[42], categoria che continua

nell'ambito delle suddette clausole generali ai fini della valutazione della responsabilità medica (cfr. Corte Conti, Sez. I App., sent. n. 70/2026). Il terzo orientamento, infine, ha offerto una lettura costituzionalmente orientata della definizione di colpa grave ritenendola applicabile solo all'attività provvedimentale della P.A. per cui le condotte materiali sarebbero da valutare alla stregua del canone generale della colpa grave quale clausola aperta, per come definito dalla giurisprudenza contabile (in tal senso, Corte Conti, Sez. giur. Lombardia, sent. n. 41/2026; Sez. giur. Umbria, sent. n. 12/2026).

[41] L'art. 1 della legge n. 1/2026 apporta le seguenti modifiche al comma 1.1 dell'art. 1 della l. n. 20/1994: «*La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi:*

a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria».

[42] Al riguardo, per la dottrina si veda P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, *in Lexitalia*, consultabile sul sito *www.lexitalia.it*, 2002; A. VETRO, *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei*

ISSN 2036-7821

a ricomprendere le ipotesi di consapevole accettazione del rischio del verificarsi dell'evento dannoso.

Si tratta di un'eventualità che non può essere esclusa anche alla luce dell'esperienza maturata negli ultimi anni, che ha mostrato come, a fronte dei precedenti interventi legislativi volti a restringere l'ambito della responsabilità, si sia registrato un crescente aumento delle contestazioni fondate sul dolo o sul dolo eventuale, fenomeno questo che potrebbe ulteriormente accentuarsi a seguito della novella del 2026[43].

Il precedente più significativo è rappresentato dal già menzionato art. 21 del d.l. n. 76 del 2020 (c.d. Decreto Semplificazioni), che, nel limitare temporaneamente la responsabilità per le condotte commissive al solo dolo, mirava anch'esso a contrastare la burocrazia difensiva. Questa esperienza storica, segnata dal moltiplicarsi delle contestazioni per dolo eventuale, induce a interrogarsi sulla possibilità che analoghe dinamiche possano riprodursi anche nel nuovo scenario normativo.

La criticità assume contorni ancor più delicati con riguardo all'esclusione della responsabilità per colpa grave in materia di accordi transattivi, caratterizzati da elevata discrezionalità tecnica e da valutazioni prognostiche complesse. Qui il rischio non è soltanto teorico.

Le decisioni assunte all'esito di procedimenti articolati, spesso supportati da apporti tecnici specialistici, da commissioni appositamente istituite e da più livelli di valutazione, sono state frequentemente riesaminate *ex post* sulla base di mere ricostruzioni controfattuali, fondate su consulenze successive che isolano il solo aspetto economico finale senza un'adeguata considerazione del complesso delle valutazioni operate dall'agente, del rischio di contenzioso evitato o delle condizioni concrete entro cui la scelta transattiva è originariamente maturata. Così facendo, il giudizio sulla ragionevolezza dell'agire amministrativo rischia di essere surrettiziamente sostituito da una valutazione postuma di mera convenienza economica che, unita ad un profilo di imputazione necessariamente doloso, può produrre effetti devastanti.

---

giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della Corte dei conti, in www.contabilità-pubblica.it, 2011.

[43] Una simile prospettazione non è meramente congetturale. In tal senso, merita richiamo quanto osservato dal Presidente della Corte dei Conti, Guido Carlino, nella Relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2026, consultabile sul sito *www.corteconti.it.*, ove è stato evidenziato che, durante il periodo di applicazione del c.d. scudo erariale «*tra i giudizi di responsabilità è emerso un aumento delle fattispecie di danno riguardanti condotte dolose di distrazione dei contributi e dei finanziamenti pubblici*».

Un pò come dire che, eliminata la colpa grave, i funzionari si sono sbizzarriti in comportamenti dolosi! Non sarà piuttosto che la Procura contabile ha trasformato le ipotesi di colpa grave in imputazioni per dolo eventuale?

Nella medesima Relazione è stato osservato, inoltre, come, dopo quasi sei anni di operatività dello scudo erariale «*non vi è alcuna evidenza di benefici in termini di celerità ed efficienza determinati da detta misura*».

ISSN 2036-7821

Ne deriva una questione di fondo: se la *ratio* della riforma è quella di favorire decisioni amministrative più celeri e meno condizionate dal timore della firma, essa non può essere penalizzata da prassi applicative che, pur mutando il *nomen iuris* dell'addebito, riproducano in forme diverse e, persino più gravi, il medesimo effetto deterrente[44]. Il risultato, altrimenti, sarebbe quello per il quale la limitazione della colpa grave si risolva non tanto nell'alleviare davvero il peso cui è sottoposto il pubblico funzionario, quanto nel produrre effetti persino più negativi di quelli che la riforma intendeva scongiurare; basti pensare, per le ipotesi di dolo, all'assenza di copertura assicurativa e alla solidarietà della responsabilità, oltre ovviamente alla perdita del beneficio della riduzione del danno imputabile.
Proprio in ciò si manifesta una delle più rilevanti aporie del nuovo impianto: il lodevole obiettivo di rassicurare l'Amministrazione potrebbe, paradossalmente, produrre nuove e più sofisticate incertezze.

3.2.1. La nuova colpa grave e il precedente della responsabilità civile dei magistrati: analogie, differenze e criticità.

Un aspetto che merita osservazione è che la legge n. 1/2026, nel tentativo di circoscrivere la colpa grave alla violazione manifesta delle norme di diritto, accompagnata dai criteri della chiarezza e precisione delle norme violate e della gravità e inescusabilità dell'inosservanza, sembra riprodurre una categoria dogmatica che richiama quella già adottata dal legislatore nella responsabilità civile dei magistrati.
Il riferimento è, in particolare, all'art. 2 della legge Vassalli[45], come successivamente modificato dalla legge n. 18 del 2015, ove la colpa grave viene individuata, tra l'altro, nella violazione manifesta della legge e nel travisamento del fatto o delle prove. In entrambi i casi, il legislatore mostra di voler selezionare non già qualsiasi errore, ma soltanto quello macroscopico, evidente e non giustificabile alla luce del quadro

[44] Al riguardo, l'orientamento della Corte dei Conti si mostra solidamente ancorato alla funzione deterrente della responsabilità amministrativa e, in particolare, della responsabilità da danno alla finanza pubblica. Tale orientamento è stato evidenziato anche nella recente sentenza n. 82/2026, in cui Corte Conti – Sez. Giur. Lazio ha ribadito che: «*il fatto che i funzionari pubblici che abbiano determinato danni erariali siano tenuti a risponderne realizza nel contempo funzioni di deterrenza e compensative atteso che il gestore di risorse pubbliche osserverà una maggiore attenzione nella propria azione, sapendo che potrebbe essere tenuto a rispondere del danno arrecato. Si riconciliano così "potere" e "responsabilità", dovendo colui che esercita un potere o una funzione rispondere dei danni ricollegati a tale esercizio. L'azione di responsabilità amministrativa in tal modo persegue anche una "gestione in equilibrio" atteso che le somme derivanti dalla sentenza di condanna dovranno essere utilizzate per compensare il danno arrecato, rendendo così la gestione del bilancio nel complesso in equilibrio. Emerge così la storica funzione compensativa (e deterrente) della responsabilità amministrativa da danno alla finanza pubblica, costituzionalmente ed eurounitariamente fondata e funzionalmente orientata alla tutela delle risorse pubbliche provenienti da cittadini e imprese*».

[45] L'art. 2, al comma 3, della legge Vassalli così dispone: «*costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione*».

ISSN 2036-7821

normativo e fattuale di riferimento.

A ben vedere, entrambi i modelli sembrano intercettare la stessa esigenza: evitare che l'esercizio di una funzione pubblica complessa possa tradursi automaticamente in una responsabilità personale per ogni errore interpretativo o valutativo connesso fisiologicamente all'attività svolta.

La comparazione, però, richiede cautela, dovendo considerare che i due modelli di responsabilità rispondono a esigenze costituzionali differenti.

Nella responsabilità civile dei magistrati, la limitazione della responsabilità personale trova fondamento nell'esigenza di preservare indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale (artt. 101, 104 Cost.[46]); nel caso della responsabilità amministrativa, invece, il parametro costituzionale di riferimento resta anzitutto quello del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nonché quello della tutela delle risorse pubbliche (artt. 81, 97, 103 Cost.) [47].

Proprio tale diversità impone di interrogarsi sulla reale portata del richiamo al modello Vassalli.

La responsabilità civile dei magistrati si fonda su un modello strutturalmente mediato: il soggetto danneggiato agisce nei confronti dello Stato, mentre il magistrato resta esposto solo successivamente all'eventuale azione di rivalsa promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo presupposti normativamente tipizzati e, salvo il dolo, entro limiti economici rigidamente circoscritti[48]. La rivalsa, infatti, non può normalmente eccedere il terzo di un'annualità dello stipendio netto del magistrato, con ulteriore contenimento sul piano esecutivo[49].

---

[46] Art. 101, comma 2, Cost. : «*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*».

Art. 104, comma 1, Cost.: «*La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere*».

[47] La diversità delle funzioni esercitate dal magistrato e dal funzionario è stata affrontata anche da Corte Conti, Sezioni Riunite in sede consultiva, con parere n. 4/2025/CONS, che ha osservato come il fondamento della responsabilità civile dei magistrati è «*rivolto a garantire l'indipendenza del magistrato nell'esercizio di una funzione giudiziaria (cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 164/2017); in tema di responsabilità amministrativa invece, l'attività dell'agente pubblico viene in rilievo nello svolgimento di un'attività amministrativa procedimentalizzata e deve conformarsi ai principi di buon andamento*».

Per un approfondimento dottrinale, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei Conti, in Federalismi*, n. 5/2026, pp. 15 ss., secondo cui «*il legislatore utilizza una fattispecie che ha ben diverso fondamento costituzionale e risponde alla distinta ratio di garantire l'indipendenza del magistrato. Quest'ultima non può certamente riferirsi all'attività del funzionario, il quale, invece, è costituzionalmente tenuto a conformarsi ai principi del buon andamento*».

[48] In particolare, l'art. 8 della Legge Vassalli disciplina la c.d. "azione di rivalsa": «*1. L'azione di rivalsa deve essere promossa dal Presidente del Consiglio dei Ministri. 2. L'azione di rivalsa deve essere proposta davanti al tribunale del capoluogo del distretto della corte d'appello, da determinarsi a norma dell'articolo 11 del codice di procedura penale e dell'articolo 1 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, approvate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 2714*».

[49] Sempre l'art. 8, comma 3, della Legge Vassalli: «*La misura della rivalsa non puo` superare una somma pari al terzo di una annualita` dello stipendio, al netto delle trattenute fiscali, percepito dal magistrato al tempo in cui l'azione di risarcimento e` proposta, anche se dal fatto e` derivato danno a piu` persone e queste hanno agito con distinte azioni di responsabilita`. Tale limite non si applica al fatto commesso con dolo. L'esecuzione della rivalsa quando viene effettuata*

Si tratta di una scelta notevole.

Pur a seguito dell'ampliamento della tutela risarcitoria imposto anche dalla giurisprudenza europea[50], il sistema continua a preservare la funzione giurisdizionale attraverso una netta separazione tra responsabilità dello Stato-apparato e responsabilità personale del singolo magistrato, evitando che l'esercizio di tale funzione sia direttamente esposto al rischio patrimoniale individuale[51].

Pertanto, il magistrato continua a operare all'interno di un circuito Stato-risarcimento-rivalsa, nel quale il soggetto leso agisce nei confronti dello Stato e l'eventuale esposizione patrimoniale del magistrato resta confinata all'azione di rivalsa, peraltro soggetta a rigorosi limiti quantitativi; diversamente, il funzionario pubblico continua ad operare in un sistema caratterizzato dalla possibile coesistenza della responsabilità amministrativo-contabile e della responsabilità civile[52], secondo la logica del cd. doppio binario, di cui si dirà nel prosieguo, oltre a restare soggetto anche ad ipotetiche azioni dirette da parte del danneggiato.

Il confronto tra le due responsabilità, posto che rispecchiano funzioni costituzionali differenti, mira però a domandarsi se l'intensa esposizione personale e patrimoniale del funzionario abbia rappresentato una conseguenza davvero necessaria e coerente con i principi costituzionali, ovvero il risultato di una scelta normativa che il legislatore ha oggi, almeno in parte, ritenuto di dover revisionare.

In altri termini, se l'ordinamento considera fisiologico, per quanto riguarda la funzione giurisdizionale, un sistema di responsabilità per così dire filtrata, indiretta e contenuta nel *quantum*, viene spontaneo chiedersi se il vero problema non sia stato, più che la recente attenuazione della responsabilità amministrativa, la storica maggiore esposizione del funzionario pubblico ad un rischio personale più intenso e

---

mediante trattenuta sullo stipendio, non puo`comportare complessivamente il pagamento per rate mensili in misura superiore al quinto dello stipendio netto».

[50] Cfr. CGUE, sentenza 24 novembre 2011 (C- 379/10, Commissione c/ Italia); CGUE, sentenza 30 settembre 2003, (C-224/01. Kobler c/ Repubblica d'Austria); CGUE, sentenza 13 giugno 2006 (C-173/03, Traghetti del Mediterraneo c/ Italia).

[51] Fermo restando quanto sopra, la più recente giurisprudenza contabile ha chiarito che l'indipendenza della funzione giurisdizionale non coincide necessariamente con l'esenzione da ogni forma di responsabilità. In determinate ipotesi, ad esempio in presenza di condotte gravemente negligenti idonee a produrre un danno diretto alle finanze pubbliche – si pensi ai ritardi processuali macroscopici suscettibili di generare condanne previste dalla legge Pinto n. 89/2001 – anche il magistrato può essere chiamato a rispondere per danno erariale, sia per l'attività amministrativa, sia per quella giurisdizionale, se caratterizzata da colpa grave o dolo e purché la sua condotta venga valutata come lesiva delle finanze pubbliche e non quale mera conseguenza dell'esercizio della sua funzione giurisdizionale. (*ex multis*, Corte Costituzionale, sent. n. 385/1996; S.U. della Cassazione, ord. n. 2370/2023; Corte Conti, Sez. I Centrale di Appello, sent. n. 83/2025).

[52] Vale la pena osservare come il sistema dalla legge Vassalli fa sì che l'esposizione patrimoniale personale del magistrato rimanga sempre complessivamente circoscritta e limitata (salvo il dolo): il danneggiato agisce esclusivamente nei confronti dello Stato e l'eventuale rivalsa è soggetta, salvo il dolo, a limiti quantitativi precisi. Nel sistema della responsabilità amministrativa, invece, la recente introduzione dei tetti risarcitori attenua soltanto la responsabilità erariale, senza escludere che il funzionario possa continuare a rispondere, ricorrendone i presupposti, anche in altre sedi, come si vedrà infra.

ISSN 2036-7821

gravoso rispetto alla complessità delle funzioni amministrative esercitate, in un ordinamento nel quale anche l'amministrare – non meno del giudicare – costituisce un esercizio complesso di una funzione altrettanto costituzionalmente rilevante.

3.3. La riduzione del danno e il problema del "doppio binario".

Le nuove previsioni in materia di riduzione del danno sembrano intercettare, almeno ad una prima lettura, quell'esigenza reale dell'ordinamento di evitare che il timore della responsabilità possa tradursi in una paralisi della capacità decisionale del funzionario, spesso chiamato a operare in situazioni piuttosto complesse caratterizzate da rilevanti margini di discrezionalità e incertezza normativa.

È per tale motivo che il legislatore introduce una sorta di meccanismo di contenimento automatico del danno risarcibile, atto a rendere maggiormente prevedibile l'esito del giudizio contabile in modo da limitare l'esposizione patrimoniale del funzionario.

La scelta ha già suscitato le prime perplessità in giurisprudenza, essendosi osservato che una riduzione automatica del danno rischierebbe di incidere sulla persistente funzione ripristinatoria della responsabilità amministrativa, alterando il rapporto tra il danno effettivamente arrecato all'erario e la condanna concretamente irrogabile[53].

Ad avviso di chi scrive, la previsione secondo cui la condanna non possa eccedere il trenta per cento del danno accertato e, comunque, il limite di due annualità della retribuzione o del compenso percepito dal responsabile persegue l'obiettivo della riforma di ridurre il fenomeno dell'Amministrazione difensiva. Il legislatore riconosce che l'esposizione patrimoniale potenzialmente illimitata del funzionario pubblico rappresenta uno dei principali fattori di paralisi e introduce, conseguentemente, un tetto massimo predeterminato alla responsabilità.

La scelta è di per sé ragionevole.

Chi opera quotidianamente nella Pubblica Amministrazione conosce bene il timore di compromettere magari, con una sola decisione, il patrimonio costruito in una vita di lavoro. Da questo punto di vista, la prevedibilità dell'esposizione economica rappresenta certamente un elemento idoneo a restituire maggiore serenità nell'assunzione delle decisioni.

La nuova disciplina non ha però tardato a suscitare reazioni nella giurisprudenza contabile.

Emblematica è la pronuncia della Corte dei Conti – Sez. Giur. Lazio n. 82/2026 la quale, nel definire il giudizio con una pronuncia di assoluzione per difetto di colpa

[53] In tal senso, Corte Conti – sez. Giur. Toscana, sent. n. 9/2026 secondo cui «*l'applicazione del limite riduttivo finirebbe per trasformare il meccanismo risarcitorio in un indebito vantaggio per il responsabile, in contrasto con la funzione ripristinatoria che la responsabilità amministrativa continua a svolgere anche dopo la riforma del 2026*».

Per la dottrina, si veda A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa, in La responsabilità amministrativa e il suo processo*, a cura di F.G. Scoca, pp. 141 ss., cit.

grave, dedica inutilmente un'ampia parte della motivazione ad una ricostruzione storica dell'istituto della responsabilità amministrativa, muovendo dalle sue più remote origini sino all'attuale assetto costituzionale, per giungere ad affermare esattamente l'opposto della nuova legge, ossia che la riduzione dell'addebito introdotta dalla legge n. 1 del 2026 non integrerebbe un obbligo per il Giudice, bensì una mera facoltà.

Non si nega che una simile ricostruzione desti perplessità, in quanto difficilmente conciliabile con il tenore letterale della novella; piuttosto, testimonia le tensioni che la riforma ha ingenerato all'interno della giurisprudenza. La pronuncia citata ne è dimostrazione, se solo si guarda alle espressioni usate, quali caccia alla "libertà di illecito[54]" "come pretende il Popolo[55]", o ancora alla definizione della Corte dei Conti quale "coscienza finanziaria dello Stato-comunità[56]". Toni altrettanto significativi li troviamo nell'ordinanza della Corte dei Conti – Sez. Giurisdizionale Piemonte, n. 15/2026, ove si afferma che "*la posizione della comunita` danneggiata dei cittadini, titolari del bene collettivo "ferito" da comportamenti illeciti di amministratori pubblici, rimane palesemente e ingiustamente frustrata*[57]".

La verità è che gli spazi lasciati dalla novella legislativa sono molti e i limiti ai margini di manovra dell'interprete sono purtroppo deboli ed incerti e comunque inadatti a fronteggiare pregiudizi ideologici.

La riforma sembra fermarsi poi a metà del percorso annunciato sotto un ulteriore profilo.

Nel momento in cui la condanna non coincide più con il danno effettivamente accertato, ma viene automaticamente contenuta entro limiti fissati *ex lege*, la responsabilità amministrativa tende a discostarsi dalla sua tradizionale natura risarcitoria e a guadagnare una vocazione più sanzionatoria, poiché il risarcimento non è più commisurato integralmente al pregiudizio subito dall'erario, bensì al limite

---

[54] Nell'*excursus* storico, Corte Conti – sez. Giur. Lazio n, 82/2026: «*Successivamente, al fine di non creare zone franche caratterizzate da "libertà di illecito" e sempre a tutela dell'interesse ad una corretta gestione delle risorse provenienti da cittadini ed imprese, l'azione risarcitoria pubblicistica da illecito contabile, originariamente pensata e riferita all'Amministrazione statale, si è dovuta confrontare con l'evoluzione dei modelli istituzionali ed organizzativi* (…). *In questo percorso evolutivo l'azione di responsabilità ha trovato una guarentigia costituzionale nelle previsioni che impongono che tutti i funzionari debbano rispondere dei danni arrecati (principio di responsabilità), anche per assicurare il buon andamento e l'imparzialità della P.A. (con i corollari dell'efficienza, economicità ed efficacia) – art. 28-97 Cost., fino a giungere alla legislazione più recente sull'Amministrazione di risultato* (…)».

[55] Corte Conti – Sez. Giur. Lazio n. 82/2026, cit., «*in un sistema democratico efficiente e di risultato, è necessario assicurare controlli effettivi e reali, al fine di poter imputare responsabilità da* mala gestio*, come pretende il Popolo nel cui nome viene amministrata la Giustizia contabile*».

[56] In particolare, si legge nella citata sentenza n. 82/2026 che «(…) *la Corte dei Conti, nell'esercizio dei propri poteri di interpretazione e disapplicativi, nella qualità di Istituzione "coscienza finanziaria" dello Stato-comunità operante a tutela dell'interesse pubblico riferibile a cittadini e imprese, ritiene che la corretta ermeneusi del quadro normativo non possa che essere quella di considerare l'esercizio del potere di riduzione del danno comunque rimesso alla discrezionalità del Giudice contabile*». In senso opposto, ma in linea con la novella normativa, Corte Conti - Sez. Giur. Lombardia, 27 febbraio 2026, sent. n. 41/2026, la quale ha ritenuto che si tratta di un potere di riduzione obbligatorio.

[57] Corte Conti – Sez. Giur. Piemonte, sent. n. 15/2026.

ISSN 2036-7821

massimo che il legislatore ritiene ragionevole imporre al funzionario.

Di qui problema del c.d. doppio binario[58], ossia della coesistenza del giudizio dinanzi alla Corte dei Conti e dell'azione risarcitoria che l'Amministrazione danneggiata può esperire, secondo le regole ordinarie del diritto civile, nei confronti del proprio dipendente. Nel sistema attuale, infatti, permane – accanto al giudizio dinanzi alla Corte dei Conti – la possibilità per l'Amministrazione di agire in sede civile nei confronti del dipendente per il risarcimento del danno cagionato da condotte connotate da colpa grave[59].

Ante riforma, la centralità del giudizio contabile e l'accertamento del danno al suo interno rendevano recessiva l'attivazione del giudizio civile; la determinazione del danno in sede erariale tendeva infatti a esaurire, nella sostanza, la pretesa risarcitoria dell'Amministrazione.

Ora la nuova disciplina potrebbe produrre l'effetto opposto.

Laddove il giudizio contabile conduca a una condanna limitata al 30% del danno accertato, non può escludersi che l'Amministrazione sia indotta – anche in ossequio ai principi di buon andamento e di reintegrazione del patrimonio pubblico – a promuovere un'azione civile per recuperare quella parte di danno che la Corte dei Conti, per espressa previsione normativa, non può più porre a carico del convenuto responsabile.

Non a caso, parte della giurisprudenza contabile[60] ha già evidenziato come, a fronte

---

[58] Per un approfondimento sul doppio binario, tra i tanti, si veda E. ROMANI, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità, tra giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e diritto di difesa dell'amministrazione danneggiata in Federalismi.it*, 15/2021, pp. 217 ss; G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile, in Dir. amm.*, 3/2024, pp. 675 ss.

[59] Imprescindibile punto di partenza è l'art. 28 della Costituzione secondo cui «*i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti*».

Ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. n. 3/1957 «*l'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio*».

La possibilità per l'Amministrazione di agire nei confronti del dipendente dinanzi al Giudice ordinario è stata poi costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza in ragione della diversità funzionale tra la responsabilità amministrativo-contabile e responsabilità civile. In proposito, la giurisprudenza, da tempo, ammette la coesistenza dell'azione risarcitoria proposta dalla P.A. danneggiata e dell'azione per danno erariale ad iniziativa del P.M. contabile, anche in ordine al medesimo fatto causativo di pregiudizio, dando luogo alla coesistenza delle due azioni, a tutela degli interessi delle Amministrazioni pubbliche danneggiate da soggetti legati alle stesse da un rapporto di servizio (*ex multis*, Corte Conti, Sez. II app., sent. n. 216/2022).

[60] Sul doppio binario, si segnala, *ex multis*, Corte Conti – Sez. controllo Lombardia che nella pronuncia n. 286/2025 ha ritenuto che la soluzione interpretativa tuttora prevalente ritiene che non sussiste violazione del principio del *ne bis in idem* tra il giudizio civile introdotto dalla P.A., avente ad oggetto l'accertamento del danno derivante dalla lesione di un suo diritto soggettivo conseguente alla violazione di un'obbligazione o della clausola generale di danno aquiliano, da parte di soggetto investito di rapporto di servizio con essa ed il giudizio di responsabilità erariale promosso per i medesimi fatti innanzi alla Corte dei conti dal P.M. contabile, nell'esercizio dell'azione obbligatoria che gli compete. Ciò in quanto, secondo il Collegio, il giudizio civile è finalizzato al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola Amministrazione attrice, mentre l'altra, è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon

ISSN 2036-7821

di un danno non integralmente soddisfatto in sede erariale, l'Amministrazione possa risultare tenuta ad attivarsi in sede civile per il recupero della parte residua. In tal senso si è espressa, in termini espliciti, curiosamente già prima dell'entrata in vigore della riforma, anche la Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia[61], la quale ha osservato che, in presenza di un accertamento solo parziale del danno in sede contabile, l'Amministrazione sarebbe comunque onerata di agire in sede civile per il recupero del residuo importo nei confronti del soggetto responsabile, a meno di non voler incorrere in una autonoma fattispecie di responsabilità erariale.

Pertanto, sarebbe stato coerente prevedere un coordinamento tra i due sistemi, attribuendo alla condanna pronunciata dalla Corte dei Conti un'efficacia estintiva del credito risarcitorio azionabile in sede civile. In assenza, il rischio è che la riduzione dell'addebito in sede contabile venga compensata, o meglio vanificata, dalla successiva azione promossa dall'Amministrazione in sede civile, lasciando sostanzialmente immutata quella situazione di incertezza che la riforma si proponeva di superare.

Ulteriori criticità sono state individuate con riguardo alla diversa natura delle risorse pubbliche coinvolte. È stato infatti sottolineato come, in relazione ai fondi di provenienza europea, permanga l'obbligo di integrale restituzione nei confronti dell'Unione, con la conseguenza che una responsabilità amministrativa solo parziale rischierebbe di tradursi in un risarcimento meramente simbolico del danno[62].

---

andamento della P.A. e al corretto impiego delle risorse, con funzione essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria (Cass. 5 settembre 2024, n. 23833; Cass. 20 dicembre 2018, n. 32929; Cass. 14 luglio 2015, n. 14632).

Per la giurisprudenza contabile, cfr. Corte Conti, Sez. II app., sentt. nn. 153/2022, 310-205/2021, 258-239-194-161-118/2020, 353/2019 390/2019, 633/2018.

Anche la Corte Costituzionale, anziché puntare sui rapporti che legano i soggetti in rapporto di impiego o di servizio con una Pubblica Amministrazione e sul danno erariale quale lesione dell'interesse finanziario pubblico nella dimensione configurata dagli artt. 81, 97 della Costituzione e, dunque, sull'esclusività della giurisdizione e sulla peculiarità della responsabilità erariale, ha preferito confermare l'orientamento oramai consolidato della Cassazione e dalla Corte dei Conti, secondo il quale «*l'azione di responsabilità per danno promossa dal pubblico ministero contabile innanzi alla Corte dei conti, e quella promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario, restano reciprocamente indipendenti anche quando investano i medesimi fatti materiali proprio perché diversi sono gli interessi perseguiti, ragione per cui un pubblico dipendente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l'esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile erariale o civile*» (così, Corte Cost., sent. n. 203/2022).

[61] Corte Conti – Sez. controllo Lombardia, nella pronuncia n. 286/2025 ha osservato che: «*a fronte di un danno non integralmente giustiziabile nel processo contabile, sebbene accertato e seppure ascritto alla condotta illecita del dipendente pubblico, l'amministrazione danneggiata sarà, pertanto, obbligata (salvo incorrere, in caso di inerzia, in autonoma ipotesi responsabilità amministrativa) ad adire il giudice ordinario per il recupero, secondo le regole civilistiche, della restante parte nei confronti del soggetto già giudicato responsabile*».

Per un approfondimento critico su tale orientamento, si veda S. FOÀ, *Il sistema del "doppio binario" alla luce della legge n. 1 del 2026, in Bilancio, comunità e persona*, 2026, pp. 1 ss; F.G. SCOCA, *Prefazione, in Amministrativ@mente*, 2026, *Fascicolo speciale, La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026*, pp. 1 ss., spec. 3.

[62] In tal senso, la Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede Consultiva nell'adunanza del 9 giugno 2025, con il parere n. 4/2025/CONS, ha evidenziato come permanga «*l'obbligo di restituzione integrale all'Unione Europea da parte*

Analoghe perplessità concernono la concreta adeguatezza del tetto economico stabilito, ritenuto dalla Corte dei Conti "decisamente poco satisfattivo degli interessi erariali[63]" soprattutto nelle ipotesi in cui i soggetti responsabili percepiscano retribuzioni o indennità spesso assolutamente esigue[64]". Constatazione, quest'ultima, che, applicando i canoni della normalità, dovrebbe portare all'osservazione contraria, ovverosia a considerare che l'intensità della responsabilità per la funzione esercitata debba commisurarsi al livello della retribuzione per la stessa percepita.

Le criticità appena evidenziate hanno trovato un immediato riscontro anche nelle ordinanze nn. 9 e 10 del 2026, con le quali la Seconda Sezione Centrale di Appello della Corte dei Conti, ha sollevato questione di legittimità costituzionale delle nuove disposizioni introdotte dalla legge n. 1 del 2026 in materia di riduzione obbligatoria dell'addebito e di limitazione del *quantum* della condanna[65].

Secondo il Giudice Contabile, la riaffermata natura prevalentemente risarcitoria dell'istituto rende problematico un sistema che impone *ex lege* di trasferire sulla collettività il recupero di una buona parte del danno accertato. La riduzione automatica al 30% del pregiudizio subito, unita all'ulteriore limite del doppio della retribuzione percepita, determinerebbe la riallocazione del rischio economico dall'autore dell'illecito verso l'Amministrazione danneggiata e, in ultima analisi, i cittadini contribuenti[66].

---

dello Stato Italiano, mentre la responsabilità amministrativa degli autori del danno potrebbe risultare fortemente ridotta o simbolica».

[63] Corte Conti, parere n. 4/2025/CONS, cit.

[64] Corte Conti, parere n. 4/2025/CONS, cit.

Si veda anche Corte Conti – Sez. Giur. Lazio, sent. n. 82/2026, cit. : «(…) *cittadini e imprese possono subire danni patrimoniali e personali diretti, che andranno a carico dell'Amministrazione per cui ha agito il funzionario cagionante il danno indiretto alla finanza pubblica, il quale, ove il potere riduttivo fosse applicato in modo obbligatorio, generalizzato e automatico, andrà al più a risarcire una esigua e minima parte del pregiudizio patrimoniale arrecato, con l'effetto che la quota non recuperata sarà posta a carico della comunità dei cittadini e delle imprese».*

[65] Con riferimento alla riduzione dell'addebito, nell'ordinanza n. 9, del 23 aprile 2026, Corte Conti, Sez. II Centrale di Appello, si osserva che «*la funzione compensativa o risarcitoria* (…) *risulterebbe gravemente frustata dall'esiguità del credito risarcitorio residuo"*. Si osserva, inoltre, come «*considerando il già «nutrito e significativo elenco di interventi "tranquillizzanti"» sulla responsabilità per colpa grave e sulle funzioni della stessa Corte presenti nella norma, «tali da restituire, nelle migliori intenzioni del legislatore, quelle condizioni di un* agere *amministrativo» capaci di contrastare la paura della firma – la drastica, automatica e obbligatoria riduzione del risarcimento «può rappresentare la classica "goccia che fa traboccare il vaso", in quanto realizza una finalità "premiale" dell'inefficienza che desostanzia ed erode dall'interno il principio di responsabilità connesso agli artt. 28 e 103 Cost.»*

Anche l'ordinanza Corte Conti n. 10 del 12 maggio 2026 così dispone: «*la Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, non definitivamente pronunciando, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 28, 81, 97, 103, 111, 117 e 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dei commi 1-bis e 1-octies, dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come novellati dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, nella parte in cui prevedono che nel giudizio di responsabilità rimangono fermi il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies».*

Per un approfondimento sulle criticità sollevate nelle suddette ordinanze, si veda S. FOÀ, *Alla Corte Costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata, in Giustizia insieme*, 2026.

[66] Nell'ordinanza n. 9/2026, Corte Conti, cit., testualmente si legge: «*I cittadini vedrebbero così violato quel "patto sociale" sul quale si regge l'intera impalcatura del sistema tributario (artt. 23 e 53 Cost.) dovendo di fatto patire un duplice*

Le argomentazioni sviluppate nelle ordinanze di rimessione meritano certamente attenzione, ma, come detto sopra, occorre ricordare che l'ordinamento conosce da tempo modelli di responsabilità personale più attenuati, tra cui quello delineato dalla legge n. 117 del 1988 in materia di responsabilità civile dei magistrati, costantemente ritenuta compatibile con il quadro costituzionale e funzionale alla tutela dell'indipendenza della magistratura.

Del resto, se l'ordinamento prevede pacificamente che il magistrato, nell'esercizio di una funzione essenziale, risponda entro un circuito di responsabilità mediata e quantitativamente limitata (peraltro in modo ben più significativo) appare meno chiaro perché l'attenuazione della responsabilità del funzionario pubblico debba essere guardata con particolare sospetto[67]. Non può, peraltro, trascurarsi che la valutazione della legittimità dei limiti al *quantum debeatur* dovrebbe essere svolta considerando che i funzionari pubblici non operano come operatori economici individuali che agiscono nel proprio interesse, ma come soggetti inseriti stabilmente in un apparato amministrativo complesso, nell'ambito del quale esercitano funzioni nell'interesse della collettività. Ciò ci induce a ritenere che introdurre meccanismi di limitazione della responsabilità amministrativa non è di per sé incompatibile con i principi costituzionali evocati dal Giudice rimettente.

Più che dubitare della legittimità costituzionale della scelta di attenuare la responsabilità del funzionario pubblico, occorrerebbe verificare se la riforma, nel suo complesso, realizzi lo sperato bilanciamento tra la tutela dell'erario e l'esigenza di evitare fenomeni di amministrazione difensiva.

3.4. Il sequestro preventivo e il mancato coordinamento con i nuovi limiti di responsabilità.

Tra le criticità meno evidenti, ma potenzialmente rilevanti sul piano applicativo, vi è il mancato coordinamento tra i nuovi limiti al *quantum* della responsabilità amministrativa e la disciplina delle misure cautelari nel giudizio contabile[68].

La riforma, pur imponendo la riduzione dell'addebito entro il limite del 30 per cento del danno accertato e prevedendo, inoltre, un ulteriore tetto parametrato alla

danno: 1) il mancato soddisfacimento del bene-interesse, individuale o collettivo, al quale era funzionale il prelievo fiscale e il relativo impiego della risorsa pubblica sprecata; 2) il costo della malagestio*, che rimarrebbe in larga parte a carico del soggetto pubblico danneggiato*». Più di recente, in tal senso si è espressa anche Corte Conti – Sez. Giur. Toscana con ordinanza n. 28/2026, sollevando questione di legittimità costituzionale.

[67] Non a caso l'attenuazione della responsabilità è stata proposta anche dalla stessa Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 132/2024, che ha riconosciuto che il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva, alimentato dall'incertezza applicativa della colpa grave e dalla percezione di un eccesso di deterrenza, rischia di compromettere non solo il buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost., ma anche altri rilevanti interessi costituzionali. È stata proprio la Corte a sollecitare il legislatore a una riforma organica della materia, individuando espressamente, tra le possibili soluzioni, l'attenuazione della responsabilità mediante gli strumenti poi recepiti nella riforma.

[68] Le misure cautelari nel giudizio contabile sono disciplinate agli artt. 73 e 74 del D.lgs. n. 74/2016.

ISSN 2036-7821

retribuzione o al compenso percepito dal responsabile, non presenta modifiche alla disciplina del sequestro conservativo prevista dal codice di giustizia contabile, che continua a rinviare ai principi e alle regole del codice di procedura civile, ove il sequestro è parametrato alla misura della pretesa azionata, senza ovviamente tener conto dei nuovi limiti introdotti dalla legge n. 1 del 2026 alla futura condanna[69].

Da qui un'evidente asimmetria tra la fase cautelare e la fase di merito nel giudizio contabile.

Il Pubblico Ministero continua, infatti, a poter richiedere misure conservative commisurate all'intero danno contestato, mentre il Giudice, all'esito del giudizio, potrebbe essere tenuto per legge a pronunciare una condanna notevolmente inferiore.

La questione assume particolare rilievo ove si consideri che il sequestro conservativo rappresenta spesso il momento maggiormente temuto dal soggetto sottoposto ad indagine. Il congelamento di conti correnti, immobili e altri beni patrimoniali produce effetti immediati e particolarmente gravosi, ben prima dell'accertamento definitivo della responsabilità.

Proprio per tale ragione, sarebbe stato opportuno che la riforma avesse introdotto un espresso coordinamento tra la misura cautelare e il possibile esito del giudizio, prevedendo quantomeno che, nei casi di responsabilità per colpa grave, il sequestro preventivo non potesse eccedere l'importo astrattamente conseguibile in sede di condanna. Se il legislatore ha ritenuto che, salvo il dolo e l'illecito arricchimento, il danno risarcibile debba essere contenuto entro il limite del 30 per cento del pregiudizio accertato e comunque entro i nuovi tetti introdotti dalla riforma, risulta difficilmente giustificabile il permanere di misure cautelari parametrate all'intero danno contestato.

La criticità diventa ancor più evidente alla luce della prassi maturata negli anni, in cui non sono mancati casi nei quali le misure cautelari hanno interessato patrimoni di valore complessivo addirittura superiore all'importo della pretesa azionata dal PM contabile.

A parere di chi scrive, infatti, non dovrebbe trascurarsi che il sequestro conservativo dovrebbe costituire uno strumento eccezionale, volto alla conservazione della garanzia patrimoniale in ipotesi conclamate di tentativi di fraudolenta dispersione del patrimonio.

Ed è proprio su questo profilo che la riforma manca di un aspetto essenziale. La c.d. paura della firma, frequentemente evocata quale principale *ratio* della riforma in parola, non scaturisce soltanto dall'immaginare una condanna definitiva, destinata eventualmente a intervenire soltanto dopo anni di processo. Nella percezione degli

[69] Il sequestro conservativo nel giudizio di responsabilità amministrativa non è predeterminato in misura o quantità dalla legge, ma è disposto nei limiti del danno erariale per cui si procede, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza, con rinvio alla disciplina del codice di procedura civile dall' art. 669 *duodecies* e ss.

ISSN 2036-7821

amministratori e dei funzionari pubblici, il timore maggiore coincide piuttosto con l'adozione delle misure cautelari patrimoniali, in assenza di un reale contraddittorio, idonee a incidere immediatamente sulle disponibilità quotidiane, soprattutto quando si è prossimi al pensionamento e la propensione al rischio è in fase calante.
In definitiva, il legislatore ha agito sull'esito finale del giudizio contabile riducendo il *quantum* della condanna, ma senza intervenire sul momento che più direttamente condiziona la serenità decisionale del funzionario. Il rischio è dunque quello di una riforma pressoché parziale che, nell'intento di assicurare un esito finale sicuramente più positivo, ha però lasciato sostanzialmente immutato lo strumento a mezzo del quale la Procura contabile frequentemente "esordisce" e che, nella prassi, è spesso percepito come il più devastante.

3.5. L'assicurazione obbligatoria e il ruolo della compagnia nel processo contabile: profili problematici.

Con l'introduzione dell'obbligo assicurativo, la riforma completa un percorso già avviato con la nuova definizione della colpa grave e con l'introduzione dei tetti risarcitori. La particolarità della modifica *de quo* potrebbe essere così spiegata: mentre gli altri istituti poc'anzi citati riformulano i presupposti e l'entità della responsabilità, l'obbligatorietà dell'assicurazione interviene sul versante dell'effettiva sopportazione del danno, con il risultato che il relativo responsabile potrebbe non essere chiamato a sostenere direttamente le conseguenze economiche del proprio agire.
Per un certo verso sembrerebbe un cambio di rotta rispetto al passato, in cui il sistema contabile ha cercato un punto di equilibrio tra la tutela delle finanze pubbliche e l'effetto deterrente della responsabilità personale dell'agente[70]. Difatti, una simile scelta legislativa può trovare giustificazione nell'esigenza di contrastare la c.d. Amministrazione difensiva e di favorire l'assunzione di decisioni in situazioni di elevata complessità tecnica e organizzativa.
Tanto chiarito, occorre sempre ricordare che il funzionario pubblico non opera nel proprio interesse né persegue finalità proprie alla stregua di un imprenditore, ma agisce per il perseguimento di interessi pubblici, in un apparato organizzativo complesso e in presenza di vincoli normativi particolarmente articolati. Non è irragionevole, dunque, la previsione di strumenti di maggior garanzia patrimoniale.
Permangono tuttavia e, secondo alcuni, talune perplessità.
In primo luogo, la progressiva attenuazione della responsabilità personale nella sua

[70] Il ruolo delle assicurazioni sulla responsabilità dei dipendenti pubblici è da sempre oggetto di studio condotto sulla burocrazia difensiva, considerata quest'ultima come l'effetto paralizzante (*chilling effect*) prodotto dai sistemi di responsabilità per danni, che può indurre i funzionari a collocarsi oltre il livello socialmente ottimale di precauzione. Cfr. J. DE MOT, G.M. FAURE, *Public authority liability and the chilling effect, in Tort Law Review*, 2014, 22, p. 120.

ISSN 2036-7821

funzione prettamente deterrente[71]. In altri termini, se il danno risarcibile viene limitato, se la colpa grave viene circoscritta e se il relativo importo può essere coperto anche da assicurazione, il sistema tende inevitabilmente ad allontanarsi dal modello originario fondato sulla responsabilità più diretta (e incisiva) del soggetto agente[72].

Sul punto, un aspetto da non sottovalutare è però che la riforma non modifica l'imputazione dell'onere assicurativo, che continua a gravare direttamente sul soggetto che assume l'incarico e non sull'Amministrazione di appartenenza. La novità consiste, piuttosto, nell'aver trasformato quella che fino ad oggi costituiva una scelta rimessa all'autonoma valutazione del funzionario in un obbligo *ex lege* di copertura assicurativa.

Stabilire detto obbligo, lasciandolo però a carico del funzionario pubblico, sembra più un modo per garantire l'erario, piuttosto che il funzionario, nelle ipotesi di condanne eccedenti la consistenza patrimoniale di quest'ultimo.

A ciò si aggiunga un ulteriore profilo problematico derivante dall'introduzione della compagnia assicuratrice quale litisconsorte necessario del giudizio contabile[73].

La presenza di un nuovo soggetto all'interno del processo, portatore di interessi autonomi e potenzialmente divergenti rispetto a quelli dell'Amministrazione e dello stesso convenuto danneggiante, potrebbe infatti determinare un significativo incremento della complessità del processo, introducendovi questioni prettamente attinenti alla polizza, ai limiti di copertura e all'individuazione del rischio assicurato[74].

Se, da un lato, tale previsione può essere letta come uno strumento di tutela processuale che consente alla compagnia di partecipare sin dall'origine

---

[71] Su tale criticità si richiama A. INDELICATO, *La copertura assicurativa del danno erariale: prospettive alla luce della riforma della responsabilita` amministrativo-contabile*", *in Riv. Corte dei Conti* n. 6/2025, pp. 275 ss. secondo cui «*la consapevolezza di essere coperti da una polizza assicurativa attenua ulteriormente l'effetto deterrente della responsabilita`, favorendo una concezione dell'errore amministrativo come evento fisiologico, privo di reali conseguenze individuali*».

[72] L. D'ANGELO e L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa, in Diritto e Conti*, 2026, par. 7., cit., ritengono che la prospettazione dell'obbligo assicurativo in capo ai dipendenti e amministratori pubblici incaricati di gestire pubbliche risorse condurrebbe ad un «*eccesso di tutela degli stessi*».

[73] In contrapposizione alla riforma, il codice di giustizia contabile, all'art. 83, preclude la chiamata in causa del terzo per ordine del Giudice nel giudizio di responsabilità amministrativa.

Tuttavia, il Giudice contabile si è pronunciato sul tema ed in particolare ha affermato che, tenuto conto del richiamo posto dall'art. 6, comma 1 della L. 1/2026, la partecipazione delle compagnie assicuratrici dei convenuti ai giudizi contabili deve essere applicata anche ai giudizi pendenti, in deroga al divieto di cui all'art. 83 c.g.c., con la conseguenza che i convenuti, ai sensi degli artt. 1917, quarto comma, c.c. e 269 c.p.c., provvedano alla chiamata in causa delle Società di assicurazione; (così, Corte Conti, Sez. Giur. Campania, Ord. n. 15/2026).

Allo stesso modo Corte Conti – Sez. Giur. Abruzzo, ord. n. 2/2026, con la quale il Collegio ha assegnato nuovo termine alle parti ai fini dell'integrazione del contraddittorio con le compagnie assicuratrici.

[74] All'indomani dell'entrata in vigore della legge Foti, Corte Conti, con parere n. 4/2025/CONS, cit., ha osservato che «*l'obbligo assicurativo rischia di essere potenzialmente in contrasto con il principio di proporzionalita` e con il diritto al giusto trattamento economico (art. 36 Cost.). Inoltre, l'evocazione in giudizio di un soggetto privato, quale litisconsorte necessario, potrebbe alterare la personalita` tipica del giudizio di responsabilita` (artt. 100, 103, 108 Cost.), nonché comportare un allungamento dei tempi processuali laddove dovessero insorgere questioni attinenti al rapporto contrattuale instaurato tra l'assicurato e l'assicuratore, sottratto al giudice contabile*».

ISSN 2036-7821

all'accertamento della responsabilità, e al funzionario di vedersi affiancato nella sventura del processo, dall'altro, solleva perplessità significative in materia di giurisdizione.

Il pomo della questione riguarda l'ampiezza del potere del giudice contabile sul rapporto assicurativo. Ci si deve infatti domandare se la partecipazione necessaria dell'assicuratore comporti anche la possibilità per la Corte dei Conti di pronunciarsi su tutto ciò che concerne la polizza, le clausole di esclusione della garanzia, le eventuali decadenze o, più in generale, le eccezioni che da sempre costituiscono oggetto di cognizione del Giudice Civile. Il Giudice Contabile, come noto, non ha giurisdizione sul rapporto assicurativo che, si badi, non è una materia di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103 Cost.[75] e continua a rimanere disciplinato dalle regole del diritto privato e devoluto, per le relative controversie, alla cognizione ordinaria[76].

Ne consegue che, pur assumendo la qualità di litisconsorte necessario, l'impresa assicuratrice si trova a partecipare ad un giudizio nel quale non può far valere, almeno con efficacia piena, le principali eccezioni inerenti al contratto di assicurazione, ed il convenuto per converso non può ottenere una pronuncia definitiva sulla stessa operatività della garanzia. Le questioni relative alle clausole di esclusione del rischio, le decadenze o l'interpretazione della polizza rimangono, infatti, devolute a una diversa sede, con la conseguenza che il coinvolgimento dell'assicuratore nel processo contabile rischia di non eliminare il successivo contenzioso civile, ma soltanto di produrre nel giudizio contabile un evidente aggravio di tempi e costi processuali[77].

Ove si ritenesse, come è giusto che sia, che la Corte dei Conti possa conoscere incidentalmente di tali questioni senza efficacia di giudicato, la presenza dell'assicuratore rischierebbe di assumere una funzione meramente partecipativa, senza poter offrire una risposta definitiva sul tema della copertura del rischio.

Se, viceversa, si ammettesse una cognizione piena del rapporto assicurativo, si porrebbero inevitabili conflitti di giurisdizione, suscettibili di alimentare ulteriori contenziosi dinanzi alla Corte di Cassazione e ritardare proprio quell'accertamento della copertura assicurativa che la riforma sembra voler agevolare con lo stabilire il

[75] L'art. 103, secondo comma, Cost. attribuisce alla Corte dei Conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

[76] I rapporti assicurativi sono disciplinati dagli artt. 1900 e ss. c.c.. Per un raffronto con la disciplina civilistica, si vedano gli approfondimenti di A. BULLO, *L'assicurazione della nuova responsabilita` amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema di allocazione del rischio e profili processuali, in www.giustamm.it*, n. 2/2026; F. VENTURINI, *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche, in www.lexitalia.it*, 2026.

[77] In tal senso anche Corte Conti – Sez. Giur. Lombardia, con la sentenza n. 41/2026, ha ritenuto che l'introduzione del *litisconsortio* necessario di cui all'art. 2, comma 4 *bis*, L. n. 20/1994, rappresenta «*un'estensione del tutto eccentrica della giurisdizione contabile nei confronti di soggetti (le compagnie di assicurazione) che nulla hanno a che vedere con la Pubblica Amministrazione o con la gestione di risorse pubbliche, e che, in generale, non sono in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione: la norma deve essere considerata, per tali motivi, "eccezionale" e dunque di stretta interpretazione*».

ISSN 2036-7821

coinvolgimento processuale della compagnia.
Inoltre, ad avviso di chi scrive, permane un'altra importante criticità.
La presenza dell'assicuratore nel processo non necessariamente coincide con un rafforzamento della posizione del convenuto. Occorre considerare che l'impresa assicuratrice persegue un interesse autonomo rispetto a quello dell'assicurato e potrebbe essere indotta a sostenere una ricostruzione dei fatti volta a escludere l'operatività della garanzia. Si pensi all'ipotesi in cui la compagnia abbia interesse a prospettare una condotta dolosa anziché gravemente colposa, posto che il dolo, ai sensi dell'art. 1900 c.c., resta normalmente estraneo alla copertura assicurativa.
Anche questa volta l'effetto paradosso vuole che il coinvolgimento dell'assicurazione sin dalle prime battute del processo contabile, voluto dal legislatore per affiancare, allo sventurato funzionario, il soggetto in teoria chiamato a "coprirlo" sollevandolo dalla responsabilità patrimoniale, si traduca nella presenza di un insidioso accusatore che, paventando questioni attinenti alla copertura assicurativa, finisce per usurpare il ruolo di contraddittore circa la definizione degli elementi soggettivi della condotta.
Infine, la disciplina presenta un'ulteriore lacuna nella misura in cui non prevede l'adozione di disposizioni attuative volte a regolarne la corretta applicazione. Rimangono finora prive di una specifica regolamentazione questioni di rilievo pratico, quali le possibili sanzioni nel caso di violazione dell'obbligo assicurativo, i requisiti minimi e la durata delle coperture, i massimali, le clausole essenziali e i criteri di determinazione dei premi. Né la riforma attribuisce espressamente all'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) poteri regolatori o di vigilanza specificamente riferiti alla nuova ipotesi di copertura assicurativa.

3.6. La *compensatio lucri cum damno*: un'occasione mancata.

Tra gli aspetti sui quali il legislatore avrebbe potuto intervenire per rendere maggiormente coerente il nuovo impianto della responsabilità amministrativa merita di essere richiamata anche la *compensatio lucri cum damno*[78].
L'istituto presenta una natura particolarmente complessa, essendo nato nell'ambito del diritto civile e progressivamente accolto anche nel giudizio amministrativo[79].

[78] L'istituto della *compensatio lucri cum damno* è disciplinato all'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 20 del 1994, secondo cui «[n]*el giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità*».

[79] Non a caso la dottrina ha descritto il diritto amministrativo come un «diritto meticcio»: così S. CASSESE, *Le droit tout puissant et unique de la societé. Paradossi del diritto amministrativo, in Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 2009, pp. 886 e ss..

Sia inoltre consentito rinviare a S. VINTI, *La circolarità logica del diritto amministrativo, Decostruire concetti per ordinare frammenti*, 2014, Giappichelli Editore, p. 5. ove il diritto amministrativo è stato definito come il «*frutto di un'unione turbolenta tra diritto privato e diritto amministrativo che costringe a riflettere sulla solidità dei più elementari strumenti di lavoro del giurista*».

M. SANTISE, *Aliunde perceptum e compensatio lucri cum damno*, Relazione tenuta all'incontro di studi studi "*Risarcimento del danno e tecniche di liquidazione nel giudizio civile e nel giudizio amministrativo*", svolto presso il Tar

La riforma ha lasciato inalterati i dubbi di sempre sulla natura dell'effetto vantaggioso, derivante dalla condotta contestata, che debba o possa essere computato in detrazione rispetto a quanto dovuto dal danneggiante a titolo di risarcimento.

La giurisprudenza continua, infatti, ad ancorare la *compensatio* ad una concezione essenzialmente economico-patrimoniale del vantaggio[80], svolgendo una comparazione per così dire statica della situazione patrimoniale dell'Amministrazione prima e dopo la condotta contestata, escludendo, nella maggior parte dei casi, l'utilità indiretta che quella stessa condotta ha prodotto per l'interesse pubblico.

Anche con la legge n. 1 del 2026, nulla è stato previsto in ordine ai criteri di individuazione dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione suscettibili di incidere sulla quantificazione del danno risarcibile.

La criticità emerge con particolare evidenza in materia di contratti pubblici, ove una delle principali direttrici è rappresentata proprio dalla valorizzazione del principio del risultato, oggi espressamente consacrato nel D. lgs. n. 36/2023 quale criterio

---

Lazio i giorni 11 e 12 ottobre 2016, consultabile sul sito *www.giustizia-amministrativa.it*., ha evidenziato che l'istituto della *compensatio*, nato in sede civile, va valutato «*per come è trattato nel diritto privato*» anche alla luce del fatto che il Giudice Amministrativo non può giudicare questioni inerenti al risarcimento del danno senza avere ben chiari gli strumenti di diritto civile, dovendo considerare che, prima della storica sentenza n. 500 del 1999, il risarcimento del danno era di competenza esclusiva del Giudice ordinario.

[80] La giurisprudenza offre una lettura restrittiva dell'art. 1 L. n. 20/1994 e ancorata ai criteri civilistici della *compensatio lucri cum damno*, richiedendo, per l'applicazione di detto principio, che danno e vantaggio siano conseguenza del medesimo fatto/comportamento, quali effetti contrapposti e ciò sebbene la valutazione dell'*utilitas* debba poi essere fatta secondo i principi propri del settore (*ex multis*: Corte Conti – Sezioni Riunite sent. n. 5/1997; Sez. I App. n. 349/2017; Sez. II App. n. 736/2017; Sez. III App. n. 482/2016; Sez. II App. n. 204/2019; SS.RR. n. 24/2020; Sez. Giur. Campania, n. 540/2023). In particolare, la giurisprudenza maggioritaria esclude che la prestazione resa in difetto dei presupposti legislativi richiesti possa consentire l'ingresso dell'istituto della *compensatio*.

Ad esempio, Corte Conti, Sez. II Centrale di Appello, con sentenza n. 736/2017, ha sostenuto che «*l'erogazione della retribuzione di risultato implica la sussistenza del danno per un importo pari a quello liquidato. Sul punto è sufficiente rilevare che - in assenza dei presupposti legittimanti - ogni erogazione è illecita e produttiva di danno erariale, non essendo neppure ipotizzabile l'astratta possibilità di un diritto alla liquidazione di importi minori rispetto al livello massimo illecitamente riconosciuto*».

Ancora, Corte Conti, Sez. II Centrale di Appello, nella sentenza n. 645/2017 ha chiarito che «*l'erogazione di emolumenti non dovuti in costanza di prestazione lavorativa contrattualmente e puntualmente disciplinata sia in termini qualitativi, che quantitativi, non può mai condurre ad una valutazione ed alla remunerazione di vantaggi aggiuntivi ed ulteriori, restando evidentemente immutata la prestazione resa ed ogni "vantaggio" assorbito dalla pattuizione contrattuale che ne prevede l'adempimento. Per altro verso, se il giudice "deve tenere conto" dei vantaggi conseguiti, è anche vero che essi devono essere provati da chi ne deduce l'esistenza (Sez. II n. 1391/2016) e non bastando evidentemente -per restare al caso dedotto in giudizio- la mera prospettazione della aspettativa di un maggior valore della prestazione per legittimare la remunerazione di un risultato (Sez. I n. 420/2016, Sez. II 43/2016, Sez. Lazio n. 241/2017)*».

Più recentemente, Corte Conti, Sez. II Centrale di Appello, con sentenza n. 44/2024: «*Non v'è spazio - come chiede l'appellato - invece per darsi applicazione al principio della* compensatio lucri cum damno *come conseguente alle positive ricadute di immagine, turistiche ed economiche per l'intera comunità. Invero, il riconoscimento di un ritorno economico per l'ente locale scaturente dall'iniziativa di rinsaldamento del legame tra le due entità (il Comune e i "OMISSIS") svilirebbe le nobili finalità che la animano e che tali sono proprio perché scisse da una valutazione di convenienza o di utilità*».

ISSN 2036-7821

prioritario dell'azione amministrativa. Si pensi alle ipotesi in cui, pur in presenza di irregolarità procedimentali o di maggiori costi rispetto a quelli preventivati, l'Amministrazione abbia comunque ottenuto la realizzazione dell'opera nei tempi programmati, evitando la risoluzione del contratto, la necessità di indire una nuova procedura di gara e gli inevitabili maggiori oneri economici e temporali che ne sarebbero derivati[81].

Quando si è chiamati a giudicare la responsabilità di chi gestisce risorse pubbliche e a valutare la determinazione del relativo danno, non si può ignorare il risultato concretamente prodotto dall'Amministrazione, soprattutto quando quel risultato rappresenta la ragione per cui l'Amministrazione ha sostenuto quella spesa o assunto quella determinata decisione. Un ragionamento di questo tipo acquisisce, come si è detto, maggiore rilevanza soprattutto in tema di Contratti Pubblici, il cui Codice si mostra sempre più orientato a valorizzare il mantenimento dell'equilibrio sostanziale del rapporto contrattuale e il conseguimento del risultato[82], nonché a prediligere la reale *utilitas* sociale dell'opera o del servizio per la collettività. Se l'operato del funzionario pubblico, pur a fronte di una ipotetica violazione procedurale o di un incremento di spesa rispetto a quella originaria, ha garantito la tempestiva esecuzione dell'opera, scongiurato contenziosi paralizzanti o generato utilità economiche stabili per la collettività, tali elementi non possono essere ignorati.

Del resto, se lo stesso ordinamento chiede all'Amministrazione di perseguire il principio del risultato dell'azione amministrativa, v'è da domandarsi perché tale risultato debba essere trascurato nella successiva fase di accertamento della responsabilità di chi ha agito per conseguirlo.

In altri termini, riconoscere rilievo, ai fini della *compensatio lucri cum damno*, anche al concreto conseguimento dell'interesse pubblico non significherebbe legittimare *ex post* condotte illegittime, bensì consentire al giudice di valutare il pregiudizio erariale subito nella sua effettiva consistenza, tenendo conto di tutti gli effetti positivi causalmente riconducibili alla condotta contestata.

Anche la riforma del 2026 sembra aver perso un'importante occasione per offrire al Giudice contabile criteri normativi più puntuali.

È rimasta così irrisolta una questione a mio parere non marginale, ossia se il lucro compensabile debba continuare ad essere circoscritto ai soli vantaggi diretti ed

[81] Si vedano le considerazioni di M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici*, *in Bilancio. Comunità. Persona*, 2025, pp. 20 ss.; F.G. SCOCA, *Prefazione*, *in* S. CIMINI, A. GIORDANO, *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, 2025, XX; A. CANCRINI, *La responsabilità amministrativo-contabile del RUP alla luce della nuova legge n. 1/2026, in Amministrativ@mente, 2026, Fascicolo speciale, La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026*, pp. 340 ss.

[82] Sul tema dell'equilibrio contrattuale nei contratti pubblici e della sua connessione con il principio del risultato, sia consentito rinviare a S. VINTI, *Art. 9. Il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale*, *in Commentario alla normativa sui contratti pubblici,* a cura di Alessandro Botto e Simone Castrovinci Zenna, Giappichelli, 2024; S. VINTI, *Conservazione dell'equilibrio contrattuale tra diritto e rinuncia preventiva* in *Federalismi.it*, fascicolo 24/2023, pp. 240 e ss; S. VINTI, *L'implosione del riequilibrio contrattuale*, *in Federalismi.it*, fascicolo n. 8/2025, pp. 188 e ss.

economicamente quantificabili ovvero possa comprendere anche il conseguimento effettivo dell'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione, eventualmente a costi inferiori rispetto a quelli che sarebbero conseguiti ad una scelta alternativa rispetto a quella sindacata.
Insomma, la legge ha certamente modificato in buona parte la responsabilità amministrativa[83], ma alcuni aspetti ad essa strettamente connessi – quali la *compensatio* – continuano a essere letti secondo categorie proprie del vecchio modello, ovverosia nella totale indifferenza del risultato.

4. Conclusioni: la legge Foti tra esigenze di semplificazione e rischio di elusione.
Le considerazioni sin qui svolte consentono di cogliere il significato più autentico della riforma.
Aldilà delle singole novità, emerge il tentativo del legislatore di ripensare il punto di equilibrio tra la tutela dell'erario e l'esigenza di restituire ai funzionari pubblici uno spazio decisionale meno condizionato dal famigerato timore della responsabilità.
Si può dire che la legge Foti rappresenti, nel complesso, uno dei più importanti interventi in materia di responsabilità amministrativa degli ultimi decenni. L'abbandono di una concezione della responsabilità erariale prevalentemente orientata alla massima tutela dell'erario, in favore di un modello maggiormente attento alla serenità dell'azione amministrativa è il frutto di una scelta legislativa destinata ad incidere profondamente sul rapporto tra l'Amministrazione, i suoi funzionari e la giustizia contabile.
L'intervento normativo è condivisibile nella misura in cui tenta di perimetrare la responsabilità amministrativa entro confini maggiormente prevedibili, attraverso la tipizzazione della colpa grave, la limitazione al *quantum* della condanna, la modifica della disciplina della prescrizione e l'introduzione di strumenti volti a ridurre l'esposizione patrimoniale dell'agente pubblico.
Tuttavia, la disamina delle singole disposizioni ha permesso di evidenziare come il percorso riformatore sia rimasto, almeno in parte, incompiuto. Molte delle novità si accompagnano, infatti, a problemi di coordinamento con istituti preesistenti e si traducono in disposizioni normative suscettibili di differenti, tanto distorte quanto prevedibili, letture interpretative inevitabilmente affidate al Giudice che, mai come oggi, è chiamato a valutare la responsabilità del funzionario alla luce dei principi di ragionevolezza e di efficienza che governano l'azione amministrativa. Le questioni concernenti la disciplina transitoria, il rapporto tra l'assicurazione obbligatoria e la giurisdizione contabile, il mancato adeguamento delle misure cautelari ai nuovi limiti della responsabilità, la perdurante incertezza sulla *compensatio lucri cum damno*, il limite quantitativo alla risarcibilità del danno a confronto con il cosiddetto doppio

[83] Anche in omaggio al principio del risultato.

ISSN 2036-7821

binario dimostrano come il legislatore abbia avviato un processo di riforma, lasciando però lacune evidenti.

Se la responsabilità amministrativa intende realmente evolvere verso un modello orientato al risultato, anche gli istituti che la caratterizzano dovranno essere riletti in maniera coerente con il nuovo impianto normativo.

La questione, inoltre, trascende la sola disciplina della responsabilità amministrativa in senso stretto. Essa investe il più ampio rapporto tra politica, società e Amministrazione. Negli ultimi anni il legislatore è stato spesso chiamato a intervenire con disposizioni sempre più specifiche e dettagliate, volte a predeterminare il contenuto dell'agire amministrativo e a ridurre gli spazi di discrezionalità del funzionario. Questa propensione ha risposto, in larga misura, all'esigenza di contenere il rischio di responsabilità, ma talvolta ha prodotto l'effetto collaterale di un impoverimento della capacità decisionale della Pubblica Amministrazione.

Il superamento di questa dinamica perversa richiede, probabilmente, un cambiamento culturale ancora prima che normativo. Recuperare fiducia nei confronti di chi esercita funzioni pubbliche non significa attenuare le garanzie di legalità né ridurre gli strumenti di controllo, ma riconoscere che un'Amministrazione chiamata a raggiungere dei risultati non può operare in un contesto nel quale ogni scelta un po' più innovativa sia percepita come un rischio personale sproporzionato.

Il diritto, del resto, non è una scienza naturale, ma una scienza sociale, che ha a che fare con le persone, chiamate quotidianamente ad assumere decisioni complesse nell'interesse della collettività, e con il loro destino. Per questa ragione, laddove non sia sufficiente l'equilibrio dell'interprete, diventa essenziale la chiarezza del legislatore.

Per tale ragione, una riforma più organica e soprattutto meno timida avrebbe probabilmente consentito di accompagnare questo cambio di rotta con strumenti più chiari e con un più proficuo coordinamento dell'intero sistema.

La legge n. 1 del 2026 è, senza dubbio, un passo nella giusta direzione, ma non ancora il punto di arrivo. Piuttosto, costituisce il punto di partenza di un percorso destinato a proseguire, nel quale sarà la giurisprudenza, prima ancora di eventuali ulteriori interventi legislativi, a verificare se il nuovo equilibrio tra responsabilità, buon andamento e principio del risultato saprà realmente tradursi in un'Amministrazione più efficiente, responsabile e meno condizionata dalla paura della firma.

Nella consapevolezza che l'inerzia dell'Amministrazione nel suo complesso arreca al Paese danni di gran lunga superiori al mancato recupero in sede erariale dei singoli pregiudizi economici eventualmente conseguenti al "fare".