

LEGGE 7 GENNAIO 2026, N. 1

Riforma ad alcune norme regolatrici l'attività della Corte dei conti

1. Introduzione

Le nuove disposizioni che regolano in modo innovativo l'esercizio di alcune funzioni giurisdizionali e di controllo attribuite alla Corte dei conti dalla normativa vigente, nascono nel contesto della legislazione di emergenza derivante dalla pandemia COVID. Più in dettaglio, i vari commentatori della novella legislativa riagganciano il nuovo panorama normativo alle disposizioni di cui all'art. 21 del DL 76/2020.

Come noto, tale norma, al fine di neutralizzare in qualche modo la cosiddetta "paura della firma" e scongiurare, negli anni dell'emergenza COVID e poi di applicazione del poderoso sistema di investimenti pubblici relativo al PNRR e al PNC, un atteggiamento difensivo e prudente degli apparati pubblici, prevedeva la limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo, introducendo il cd. "scudo erariale" per i casi di colpa grave legati a fatti di natura commissiva; nessuna esenzione di responsabilità veniva prevista per i casi di omissione o di inerzia del soggetto agente.

Tale disposizione è stata sottoposta, dopo diversi rinvii – e ha cessato di avere efficacia il 31 dicembre 2025 – all'esame della Corte costituzionale, per presunto contrasto con diversi articoli della Costituzione, quali gli artt. 3, 28, 81, 97 e 103. Ebbene, la Corte nel ritenere non fondate le questioni di legittimità costituzionale, ha affermato che la deroga introdotta al normale regime della responsabilità amministrativa trovava la sua *ratio* nel carattere provvisorio della deroga stessa, e nell'essere legata, in termini di efficacia, ad un periodo temporale caratterizzato dall'eccezionalità del contesto. La Corte, inoltre, indicava nella ormai famosa sentenza 26 luglio 2024, n. 132, una serie di possibili interventi legislativi per introdurre un corretto bilanciamento tra il tema della responsabilità e il tema della speditezza dell'agire amministrativo e dell'obbligo di risultato posto a carico delle amministrazioni. Detto in altri termini, la Corte ha ritenuto che elevati livelli di responsabilità in capo al dirigente pubblico possano disincentivare la speditezza dell'azione amministrativa e dunque una sintesi maggiore va ricercata. Di qui, alcuni suggerimenti quali quello della tipizzazione del concetto di colpa grave, dell'introduzione di limiti massimi di responsabilità, di un diverso esercizio, in termini di obbligo, del potere riduttivo del Giudice contabile e di un nuovo sistema di maggiori controlli da parte della Corte dei conti. Tutti questi interventi hanno trovato compimento nella legge in commento.

Una considerazione preliminare va fatta, soprattutto in riferimento alle aumentate competenze della Corte dei conti in materia di controllo. Le nuove norme escludono la presenza della colpa grave quando la decisione amministrativa si conforma al parere reso dalla Corte in sede di controllo, ad esempio per quel che riguarda gli enti locali, in materia di contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR. Senza scendere nel dettaglio della norma e delle ampliate funzioni di controllo che la nuova legge riserva al Giudice contabile, non si può non riflettere sul fatto che le leggi siano influenzate da contesti che mutano, ma che il tema del controllo, quando si legifera in materia di pubblica amministrazione, ricorre con una certa ciclicità. E la domanda da porsi è, a giudizio di chi scrive, la seguente: quanto sia giusto, in un sistema democratico, nel quale l'equilibrio tra le funzioni di amministrazione attiva e di controllo risponde a principi di buon andamento e di tutela dei diritti, continuare a ritenere che le attività di controllo rappresentino un ostacolo all'amministrare e debbano intendersi come una funzione lesiva dell'autonomia che l'ordinamento riconosce ai soggetti pubblici. In questo senso è andata tutta la legislazione degli anni '90 del secolo scorso, e chiunque ha potuto osservare nei decenni che ci separano da quelle riforme, quanto ad accresciute competenze amministrative siano parimenti aumentati i casi di controllo successivo sull'operato delle amministrazioni ad opera della magistratura, anche in funzione giurisdizionale. In un sistema di articolate e complesse funzioni da esercitare e di ripartizione di competenze su diversi livelli di *governance*, come accade negli enti locali, forse una riflessione sui controlli esterni va effettuata, per affermare e ritenere che l'attività di controllo, ad opera di soggetti esterni e indipendenti rispetto all'amministrazione procedente,

può agevolmente accompagnare alcuni livelli di decisione, quale supporto indispensabile per una corretta tutela dei diritti dei cittadini e degli agenti pubblici. Senza, in definitiva, che sia intesa in senso punitivo e restrittivo dell'autonomia riconosciuta all'organo decidente. In questa direzione sicuramente spinge questa nuova normativa, anche se i primi commenti riconducono questa novità al solo tema della esenzione della colpa. Sarebbe preferibile invece auspicare che queste novità rappresentino un primo passo verso un equilibrato sistema di collaborazione tra poteri, anche perché, a ben guardare, negli ultimi anni non sono mancati interventi diversi e puntuali in tale direzione e dunque il tema merita sicuramente una analisi sistemica.

Svolte queste brevi considerazioni, di seguito l'illustrazione di qualcuno degli aspetti più salienti della riforma, che, con eccezione delle norme nelle quali è prevista la delega al Governo in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti, è entrata in vigore il 1° gennaio 2026. Si rinvia alla lettura del testo normativo la meditazione sulle ulteriori novità.

2. Tipizzazione del concetto di colpa grave e soggetti responsabili.

Per la prima volta il legislatore ha sentito il bisogno di definire i confini del comportamento che integra il concetto della colpa grave che è alla base dell'accertamento della responsabilità amministrativa.

Testualmente: *“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 da 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. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

Il legislatore quindi, non ritiene più possibile potersi rimettere ai canoni di interpretazione giurisprudenziale del concetto di colpa grave, quale palese violazione degli obblighi di servizio che conducevano ad un errore inescusabile, ad una negligenza professionale grave, ad una evidente violazione delle norme e ad un comportamento di sviamento dalle chiare finalità pubbliche volute dalla norma, solo per citare alcune delle definizioni in cui la tradizionale negligenza, imprudenza e imperizia sono state declinate nella forma più grave. Il legislatore adotta invece una definizione tesa a circoscrivere, in positivo e in negativo, quando il dirigente o l'amministratore pubblico versa in situazione di colpa grave e aggiunge inoltre che...*“In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo”*.

È indubbio che ad una prima lettura, sul versante dei soggetti pubblici sottoposti alla giurisdizione contabile, un sospiro di sollievo pare essere la reazione più immediata. Aver descritto in modo puntuale quando il comportamento è gravemente colposo è un sicuro passo verso una maggiore tranquillità dei propri comportamenti; anche se, già alle letture successive, sorgono spontanee tante domande: quando l'indirizzo giurisprudenziale è prevalente? In molti casi sussistono orientamenti conformi e difforni in egual misura; e così per i pareri delle autorità competenti, che sovente adottano decisioni opposte a seconda della tutela dell'interesse assegnato alla propria cura. Non sono rari i casi in cui le stesse disposizioni, interpretate in un senso da parte, per esempio, dell'Aran e della Corte dei conti, siano state invece rubricate in opposti esiti da parte del Ministero dell'Economia. È evidente il recente caso del *welfare* delle pubbliche amministrazioni rispetto alla sua sottoposizione o meno ai vincoli in materia di trattamento

economico accessorio. La questione, per fortuna (sic!), è stata poi risolta come tutti sanno dal legislatore che ha sposato la tesi maggiormente rigorosa. E tuttavia, ancorché non si ritenga tale esempio conferente, ben può verificarsi che questo aspetto possa essere vagliato dal Giudice in modo più rigoroso di quanto non abbia fatto l'agente pubblico. Senza tralasciare cosa si intenda violazione manifesta delle norme applicabili, in un quadro legislativo di non sempre agevole interpretazione, soprattutto per il concorso di diverse norme succedutesi nel tempo sullo stesso oggetto e non sempre coordinate tra loro.

Con ciò, non si vuole affermare che lo sforzo di tipizzazione del legislatore non abbia circoscritto con maggior chiarezza il tema della colpa grave, ma il Giudice a cui non può non residuare la piena discrezionalità nella valutazione del caso concreto dovrà affrontare una realtà che, per esperienza, tutti sappiamo essere molto variegata e compire quindi la propria valutazione "interpretando" questa nuova definizione. Solo il tempo e il rigoroso impegno del Giudice nell'applicazione della nuova norma ci restituiranno i benefici di questa innovazione, che, giova ricordarlo, si pone l'obiettivo di raggiungere maggiori livelli di equilibrio tra le gravose responsabilità oggi assegnate ai dirigenti pubblici e la necessità di amministrare.

Sempre sotto il profilo dell'amministrazione, aver esonerato da colpa grave tutto il tema degli accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale, la conclusione di procedimenti di accertamento con adesione e di transazioni fiscali in materia tributaria, di conciliazioni giudiziali e di accordi di mediazioni, sembrerebbe risolvere non pochi problemi alle amministrazioni pubbliche. Il contenzioso è infatti molto gravoso e costoso e i limiti di una ragionevole transazione non sempre sono agevolmente individuabili e perseguibili. Tuttavia, la norma non postula una libertà assoluta, perlomeno nel senso di ritenere esente da qualsiasi responsabilità colui che addivene ad una mediazione "impossibile" o totalmente sfavorevole per l'amministrazione, perché i limiti esterni o interni all'esercizio del potere permangono. Si tratta anche qui, un minuto dopo la prima lettura del testo, di una materia scivolosa, che darà luogo ad inevitabili quanto opportuni approfondimenti dottrinari e applicativi; e solo dopo un ragionevole lasso di tempo si potrà affermare che sul versante del contenzioso il livello di responsabilità amministrativa è davvero regredito alle ipotesi di macroscopico comportamento colposo, come definito nella nuova legge.

Altro aspetto assai rilevante, da ricollegare al tema della colpa grave, è quello relativo alla "ripartizione" della responsabilità tra i rappresentanti e componenti degli organi politici e i dirigenti o funzionari. In primo luogo, la norma stabilisce che la responsabilità in caso di decisioni adottate dall'organo politico collegiale è da ascrivere **i** soli componenti che abbiano espresso voto favorevole. In tal senso non si può che essere d'accordo, posto che ha suscitato qualche perplessità leggere in qualche sentenza la condanna di componenti assenti.

Il comma 1 ter dell'articolo 1 della legge N. 20/1994, come modificato dalla legge in commento, dispone poi che nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. La buona fede si presume, prosegue il legislatore, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti sono adottati dall'organo politico e sono gli stessi atti proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso. Altrimenti detto, se l'organo tecnico non rende noto attraverso un parere espresso, la problematicità della decisione in relazione al quadro tecnico e amministrativo esistente, l'organo politico va esente da responsabilità.

Anche in tal caso, la prima lettura della norma afferma un principio condivisibile nel rapporto esistente tra la separazione delle competenze tra il potere politico e l'apparato tecnico-burocratico. Tuttavia, se si riflette sulla tensione che questo rapporto, spesso, in concreto esprime, la questione diventa più complessa. E ciò in due direzioni. La prima, in base alla quale, come mirabilmente espresso già da qualche autore, occorre valutare se, in relazione all'art 28 della Costituzione, sia corretto esentare completamente

da responsabilità l'agente politico, che comunque per legge è chiamato a governare e a adottare atti e dunque, in base agli ordinari principi, ad assumerne la relativa responsabilità. L'aver schiacciato la responsabilità in capo ai soli dirigenti *"omissis... configura una responsabilità non già proporzionata alla capacità decisionale, bensì funzionalizzata alla copertura dell'azione politica..."* (Tiziano Tessaro – Riforma della Corte dei Conti – LexItalia 3 gennaio 2026). La seconda complessità è rappresentata dal fatto che, sia pure in una visione patologica dei comportamenti agiti dall'organo politico, ben potrebbe essere esercitata una pressione sull'apparato dirigenziale, tesa a non far evidenziare criticità in ordine all'adozione dei provvedimenti di competenza dell'organo politico. E ciò potrebbe essere tanto più frequente nelle amministrazioni che governano le comunità locali, come i comuni e le province, in quanto esposte alle molteplici esigenze della collettività di riferimento e dunque investite della responsabilità di adottare decisioni capaci di incidere direttamente sulla vita dei cittadini. Ci piace, comunque, pensare che i sistemi vengano progettati per funzionare nell'ambito di ordinari e fisiologici rapporti tra la politica e la dirigenza, e dunque, tenuto conto che la politica non deve possedere requisiti tecnici e professionali, non si può ritenere che questa norma sia poi così sbagliata.

3. Obbligo del potere riduttivo e limiti al risarcimento del danno

Le nuove norme circa il tetto al *quantum* del risarcimento sono immediatamente applicabili anche alle procedure e ai processi in corso pendenti dinanzi all'autorità giurisdizionale erariale.

In estrema sintesi, in base all'art. 1, comma 1-octies, il responsabile è tenuto a risarcire un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, una somma non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno della condotta lesiva 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.

La norma prosegue, nel comma successivo, stabilendo che nella sentenza di condanna, la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico dell'autore del danno (dirigente o funzionario) la sanzione della sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra i sei mesi e tre anni. L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati in sentenza determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna e infine, con norma di vero interesse, 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 ne siano venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di doloso occultamento del danno, dalla data della sua scoperta. Quindi conoscibilità dell'evento, data dell'evento e non conoscenza effettiva.

Quali primissime considerazioni possono svolgersi.

Sicuramente la novità di maggior rilievo è legata all'introduzione dell'obbligo del potere riduttivo del giudice contabile nella quantificazione della misura del risarcimento da porre a carico del responsabile del danno erariale. Questa innovazione legislativa è tesa, in un certo senso, a "tranquillizzare" il dirigente pubblico che può contare su un importo massimo di danno "sopportabile" al proprio patrimonio. Per di più, la legge pone a carico dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte l'obbligo di stipulare apposita polizza assicurativa per garantire l'indennizzo all'amministrazione e dunque alla collettività. Non ci si sofferma su tale aspetto, su cui tanto si sta scrivendo in questo periodo; oltretutto, sull'obbligo di polizza pare ci siano già intenti legislativi di proroga. I temi aperti, infatti, sono molteplici: l'esatta individuazione della platea dei soggetti tenuti ad assolvere a questo nuovo obbligo, la definizione delle nuove polizze, un primo atteggiamento delle compagnie assicuratrici tese a comprendere in che misura debbano eventualmente variare le polizze in essere, il dubbio che anche i componenti degli organi politici, ancorché non investiti di poteri di gestione come accade nei piccoli comuni, debbano procedere a stipulare

l'assicurazione. Tutti aspetti che meritano un indirizzo per una prima corretta applicazione del nuovo istituto.

L'aspetto più rilevante del tetto al risarcimento del danno, riportando il tema su questa norma decisamente innovativa, si colloca nell'ambito dell'esercizio del potere giurisdizionale; prima di tale disciplina, il giudice poteva esercitare il potere di ridurre la quantificazione del risarcimento in relazione alle caratteristiche oggettive e soggettive del caso concreto. La giurisprudenza, infatti, riteneva che questa possibilità costituisse una facoltà del giudice, facoltà ampiamente discrezionale, che comunque imponeva una motivazione qualora il giudice avesse deciso di esercitarla.

Oggi non è più così e, nell'esercizio di questo obbligo di riduzione, occorre altresì tener conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata e dei vantaggi conseguiti dalla propria amministrazione, da altra amministrazione o dalla comunità amministrata.

Orbene, se la norma appare di sicura protezione nei confronti dell'autore del danno erariale, il tema dell'adequatezza della sanzione rispetto al patimento inflitto alla comunità è il cuore della scelta compiuta dal legislatore. Il bilanciamento, in termini di equilibrio, tra la responsabilità dell'agente pubblico, la necessità delle scelte amministrative e l'eventuale danno inflitto all'erario ha trovato questa composizione che, in verità, ha già suscitato qualche perplessità da parte di diversi commentatori. Anche qui, l'effettività del risarcimento, ad oggi in verità non sempre garantito, e la partecipazione dell'assicurazione quale parte della lite, ci diranno se almeno nei termini ridotti, come oggi voluti dal legislatore, l'erario possa beneficiare dell'effettivo ristoro. Senza peraltro trascurare che non è esclusa la possibilità per l'amministrazione di adire il giudice civile per ottenere il pieno ristoro.

In conclusione, nel riconoscere il pregio della chiarezza alle nuove disposizioni in materia di danno erariale, il testo normativo rappresenta un momento di svolta importante per l'esercizio del potere giurisdizionale erariale. Si può solo attenderne l'applicazione, auspicando che fisiologicamente i casi sottoposti alla procura della Corte dei conti siano sempre meno a causa del corretto esercizio delle funzioni da parte degli operatori della pubblica amministrazione.

Antonella Petrocelli

Segretario generale