



CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO

La nuova responsabilità amministrativa

**ALLA LUCE DELLA L. 7.1.2026, N. 1
(c.d. LEGGE FOTI)**

**PALERMO
PALAZZO COMITINI, 24 MARZO 2026**

Progetto a cura della Città Metropolitana di Palermo

I contenuti del presente volume costituiscono una rielaborazione degli atti e del materiale del Convegno dal titolo “La nuova responsabilità amministrativa alla luce della L. 7.1.2026, n. 1” tenutosi a Palermo il 24 marzo 2026.

Ringraziamenti

Il presente ebook si pone a ideale chiusura e completamento del Convegno dal titolo “La nuova responsabilità amministrativa alla luce della L. 7.1.2026, n. 1” tenutosi a Palermo il 24 marzo 2026 nella prestigiosa cornice di Palazzo Comitini.

Si ringraziano il **Dott. Francesco Mario Fragale** (Segretario Generale della Città Metropolitana di Palermo), l'**Avv. Dario Greco** (Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati), l'**Avv. Maria Beatrice Miceli** (Vice Presidente Associazione Avvocati Amministrativisti), l'**Avv. Maria Stella Porretto** (Dirigente dell'Avvocatura della Città Metropolitana di Palermo), l'**Avv. Giuseppina Tutino** (Avvocato Distrettuale dello Stato di Palermo), la **Prof.ssa Maria Cristina Cavallo** (Professore Ordinario presso l'Università degli Studi di Palermo), l'**Avv. Andrea Ciulla**, il **Dott. Salvatore Chiazese** (Presidente aggiunto della Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Siciliana) per il materiale e la documentazione messa a disposizione ai fini della realizzazione del presente ebook.

Un ringraziamento particolare all'**Avv. Maria Cristina Cipri** per l'amichevole partecipazione e l'assistenza “pro bono” all'iniziativa.

Sommario

Saluti istituzionali	5
Introduzione	16
La tipizzazione della colpa grave e criteri definitivi	24
La riforma della Corte dei conti e nuova struttura del danno erariale	35
Potere riduttivo e prescrizione, due leve silenziose della riforma	44
Riflessioni su intelligenza artificiale nel mondo giuridico	54
Conclusioni	60
Tavola sinottica	63
Appendice - Riferimenti normativi	64

Saluti istituzionali

Dott. Francesco Mario Fragale

Segretario Generale della Città Metropolitana di Palermo

Il tema della nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (la cosiddetta “Legge Foti”), che interviene in modo significativo sulla legge 14 gennaio 1994, n. 20, impone una riflessione che non è soltanto teorica, ma strettamente connessa alla concreta operatività delle pubbliche amministrazioni, degli enti locali e dei loro funzionari.

Volendo soffermarsi sull’articolo 1, che ridefinisce la colpa grave, non si può non ricordare che, per oltre trent’anni, la relativa nozione in ambito di responsabilità erariale è stata elaborata prevalentemente dalla giurisprudenza della Corte dei conti.

La riforma del 2026 segna, sotto questo profilo, un evidente mutamento di prospettiva: il legislatore ha introdotto una tipizzazione normativa della colpa grave, riconducendola a specifiche fattispecie, come la violazione manifesta della norma di diritto, il travisamento del fatto, l’affermazione o la negazione di fatti risultanti in modo incontrovertibile dagli atti del procedimento. Una tipizzazione che appare idonea ad arginare la tendenza di alcune Procure della Corte dei conti a dilatare l’ambito della colpa grave ben oltre le ipotesi di macroscopica e inescusabile imperizia, incompetenza o inosservanza di norme, quasi a voler com-

pensare la soppressione della colpa lieve quale causa di responsabilità erariale. In questo solco si è registrato più volte anche il tentativo di imputare, soprattutto alla figura del Segretario Generale degli enti locali, responsabilità per fatti che esondavano dalla sfera di competenza e di effettiva influenza della figura medesima, sulla base della presunzione del “non poteva non sapere”, senza considerare l'impossibilità di esercitare, oltre i controlli interni istituzionali, un presidio pervasivo su ogni fatto o atto, soprattutto in realtà organizzative complesse.

La finalità dichiarata dell'intervento è chiara e condivisibile: rafforzare la certezza del diritto, ridurre l'area di indeterminatezza e discrezionalità che aveva caratterizzato la nozione di colpa grave e, almeno nelle intenzioni, dare a funzionari e amministratori un quadro più prevedibile del rischio di responsabilità.

La tipizzazione della colpa grave solleva però rilevanti questioni interpretative, soprattutto quando viene coordinata con il sistema delineato dal nuovo Codice dei contratti pubblici. Il riferimento è, in particolare, al principio della fiducia introdotto dall'articolo 2 del Codice, che si propone espressamente di contrastare il fenomeno dell'amministrazione difensiva. Questo principio muove dall'idea che l'errore amministrativo, in quanto tale, non possa automaticamente tradursi in responsabilità, e sembra presupporre una nozione di colpa grave come errore macroscopico e inescusabile. Il Codice dei contratti pubblici adotta, tuttavia, una definizione di colpa grave più ampia e dai confini meno nitidi, che comprende, ad esempio, la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza, nonché l'omissione delle cautele, delle verifiche e delle informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa. Si pone allora un primo interrogativo di fondo: la nozione di colpa grave tipizzata dalla legge n. 1/2026 coincide con quella presupposta dal Codice dei contratti pubblici, oppure ci troviamo di fronte a parametri non perfettamente sovrapponibili, con il rischio di un quadro non del

tutto coerente?

La questione non è astratta: ha un'immediata ricaduta applicativa, perché funzionari e dirigenti hanno la sacrosanta esigenza di poter prevedere, per quanto possibile, il giudizio che verrà dato ex post sulle loro scelte.

Un secondo profilo attraverso cui la riforma incide sull'area della responsabilità riguarda il rapporto tra livello politico e strutture amministrative. La nuova disciplina stabilisce che, quando un atto adottato dal titolare di un organo politico è stato «proposto, vistato o sottoscritto» dagli uffici tecnici o amministrativi che lo supportano, la buona fede del decisore politico si presume, salvo i casi di dolo e «in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso».

Se gli uffici hanno avallato l'atto, diventa molto più difficile chiamare in causa la responsabilità del vertice politico: il meccanismo sposta di fatto il peso della responsabilità sugli uffici che hanno curato l'istruttoria, riducendo quella in capo a chi ha assunto la decisione finale.

Si pone così un altro interrogativo: ridistribuendo le responsabilità tra amministratori e funzionari pubblici, in favore dei primi rispetto ai secondi, non si rischia di ottenere un effetto opposto a quello dichiarato dai sostenitori della riforma? La relazione illustrativa del disegno di legge indica come finalità dichiarata la riduzione della cosiddetta “paura della firma”, la tendenza dei funzionari pubblici a evitare decisioni o a rallentare i procedimenti per timore di essere chiamati a rispondere personalmente di eventuali errori, ma è possibile che questa scelta finisca per rafforzarla, incentivando comportamenti difensivi nell'apparato burocratico.

I dubbi, dunque, sono molti, e la nuova disciplina è già stata sottoposta al vaglio della Corte costituzionale, a seguito dell'ordinanza n. 11/2026 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Puglia, che ha sollevato questioni in ordine alla possibile eccessiva restrit-

tività della tipizzazione legislativa contenuta nell'articolo 1, comma 1, lettera a), della legge. Per i giudici pugliesi non ci sono «spazi per un'interpretazione diversa del dato letterale»: il confine tracciato dalla riforma «si pone in irrimediabile contrasto con gli articoli 3, 32 e 97, comma 2 della Costituzione, nella misura in cui, nel tipizzare in maniera esaustiva il concetto di colpa grave, non ha previsto che tale definizione sia applicabile alla sola attività provvedimentale o, quantomeno, non ha previsto che costituiscano colpa grave anche condotte contrarie ai canoni di perizia, prudenza, diligenza, cautela».

Accanto a questi profili si collocano le criticità emerse nel dibattito istituzionale.

L'Associazione dei Magistrati della Corte dei conti ha evidenziato, in primo luogo, il rischio di una deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici, anche in considerazione del limite introdotto al risarcimento del danno erariale, che non può superare il 30% del danno accertato o il doppio dello stipendio annuo del responsabile: una quota significativa del danno rischia così di restare a carico della collettività, con conseguenze non trascurabili sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni. È stato inoltre richiamato il possibile indebolimento della tutela delle finanze pubbliche, nella misura in cui la riduzione dell'area della responsabilità potrebbe incidere sull'efficacia complessiva del sistema di controllo sull'utilizzo delle risorse, in una fase storica in cui la capacità e la qualità della spesa sono elementi decisivi per lo sviluppo dei territori.

Ulteriori perplessità riguardano il sistema dei controlli, con particolare riferimento ai controlli preventivi di legittimità. Dal punto di vista degli enti locali, anche attraverso le posizioni espresse dall'ANCI, emerge il tema della non uniformità del controllo preventivo: la riforma consente infatti agli enti di sottoporre determinati atti al controllo preventivo della Corte dei conti solo se ciò è previsto da una norma o dallo statuto, con la conseguenza che ciascun ente può operare scelte differenti. Ne deriva

il rischio di una disomogeneità applicativa, con possibili disparità di trattamento tra amministrazioni e margini di incertezza per chi è chiamato a decidere.

La legge n. 1 del 2026 si propone un fine ambizioso: conciliare responsabilità e fiducia, efficienza e tutela erariale. Resta da vedere se la realtà amministrativa e i suoi protagonisti, politici e apparato burocratico, sapranno raccogliercene la sfida o se, al fine di superare il modello dell'amministrazione difensiva, non si finirà per attenuare in modo eccessivo i contenuti della responsabilità amministrativa e, con essa, la funzione di controllo della Corte dei conti.

Se da un lato si rafforza la funzione deterrente attraverso una maggiore tipizzazione e nuove sanzioni, dall'altro si introducono limiti, presunzioni di buona fede e strumenti, anche di natura assicurativa, volti a evitare che il timore della responsabilità paralizzi l'azione amministrativa. Su questo, però, poco possono le norme: non resta che attendere il dipanarsi degli effetti di una legge che richiama tutti i suoi interlocutori a una chiara consapevolezza dei propri ruoli e delle rispettive responsabilità, in un circuito che, "liberato" dalla paura della firma, è chiamato a confrontarsi con la responsabilità dirigenziale e la valutazione della performance, così da riconoscere i meriti di chi decide e i demeriti di chi non decide o decide male.

Resta inoltre da comprendere quale interpretazione la giurisprudenza contabile darà delle nuove disposizioni, e quale impatto esse produrranno sull'operatività quotidiana degli enti locali: sarà nella concretezza delle scelte amministrative che si potrà valutare se questa riforma avrà davvero rafforzato la capacità delle amministrazioni di agire con coraggio.

Sono questioni tutt'altro che astratte, interrogativi aperti che richiedono un approfondimento concreto e condiviso ed è proprio a questo che è dedicato il convegno e gli atti raccolti in queste pagine, nel tentativo di contribuire a trasformare una norma in buona amministrazione.

Dott. Nicola Vernuccio

Direttore Generale della Città Metropolitana di Palermo

Il tema di questo convegno tocca uno dei nodi più significativi del diritto amministrativo contemporaneo: il rapporto tra esercizio della funzione pubblica, responsabilità dei funzionari e tutela dell'interesse generale. Non è un tema tecnico in senso stretto, o meglio non lo è soltanto: è un tema che riguarda il modo in cui l'attività dello Stato, attraverso chi lo amministra, riesce a essere insieme legittima ed efficace.

Il fondamento di questo equilibrio è scritto nella Costituzione.

L'articolo 97 affida alla pubblica amministrazione il mandato di garantire il buon andamento e l'imparzialità della propria azione. Non si tratta di valori tra loro alternativi ma, piuttosto, di condizioni che si richiamano a vicenda: un'amministrazione imparziale ma inefficiente e non tempestiva tradisce l'interesse dei cittadini quanto un'amministrazione efficiente ma non imparziale.

In questo quadro si inserisce la riforma introdotta dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1, che interviene su un terreno particolarmente delicato: quello della responsabilità amministrativa e contabile dei funzionari pubblici. È un ambito nel quale occorre mantenere un equilibrio costante tra due esigenze che, se non governate insieme, tendono a elidersi a vicenda.

Da un lato, la tutela rigorosa della legalità e la corretta gestione delle risorse pubbliche. Dall'altro, la necessità di garantire alle amministrazioni la possibilità di operare con efficienza, tempestività e capacità decisionale.

Il tema della responsabilità amministrativa è da tempo al centro di un ampio dibattito dottrinale e istituzionale, anche in relazione al fenomeno della cosiddetta "amministrazione difensiva": un atteggiamento che

nasce dal timore del funzionario di essere chiamato a rispondere delle proprie decisioni e che, troppo spesso, si traduce non in maggiore prudenza, ma in un rallentamento e in una perdita di efficacia della risposta dell'amministrazione ai bisogni dei cittadini. La riforma più recente si colloca in un percorso di progressiva evoluzione normativa che cerca, non senza difficoltà, un punto di equilibrio più maturo tra responsabilità, legalità e funzionalità dell'azione amministrativa.

È in questa cornice che momenti di confronto come quello raccolto in queste pagine assumono un valore particolare.

Il dialogo tra magistratura contabile, accademia, professioni giuridiche, dirigenza pubblica e comparto pubblico non è un esercizio di stile: è lo strumento attraverso cui le innovazioni normative vengono interpretate correttamente e le loro implicazioni applicative trovano un riscontro nella pratica amministrativa concreta. Senza questo confronto, ogni riforma rischia di restare lettera morta o, peggio, di essere applicata in modo disomogeneo.

La corretta interpretazione delle regole e un governo maturo della responsabilità amministrativa costituiscono, in definitiva, un elemento essenziale per garantire una gestione delle risorse pubbliche che sia insieme trasparente, efficace e orientata al perseguimento dell'interesse collettivo.

Avv. Dario Greco

Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo

Viviamo in una società ormai delocalizzata, chiamata a confrontarsi con un contesto economico globale estremamente rapido. In questo scenario, è necessario che la pubblica amministrazione svolga il proprio ruolo con efficienza: se ridisegnare la responsabilità risarcitoria del pubblico funzionario può contribuire a ridurre la cosiddetta “paura della firma” e la fatica di amministrare in modo rapido, efficiente e vicino a chi vuole intraprendere sul territorio, l'intervento del legislatore è senz'altro opportuno. La difficoltà di chi si trova ad amministrare la cosa pubblica non dipende soltanto dalla paura della firma ma, piuttosto, da un problema più ampio e strutturale.

È l'elefantiasi legislativa, la sovrapposizione costante di leggi, piani e livelli di controllo, con la conseguente necessità per l'amministratore di verificare la propria posizione rispetto a tutti gli enti e le autorità che vigilano sulla sua azione, a generare la vera incertezza in cui si muove chi amministra, ben più della responsabilità in sé.

Così, anche le novità introdotte dalla legge Foti devono essere analizzate nell'ambito di un ragionamento complessivo, capace di portare a una reale semplificazione normativa e a una riduzione del numero di leggi e piani che si sovrappongono l'uno all'altro, diversamente il problema resterà irrisolto anche a valle di questo specifico intervento legislativo. È questa sovrapposizione a determinare l'incertezza costante e, con essa, l'impossibilità per chi vuole essere al servizio della collettività di svolgere il proprio compito con la serenità necessaria, per il timore di sbagliare non tanto nel merito delle scelte quanto nel rispetto di un quadro di regole difficile da ricostruire nella sua interezza.

Se il problema non viene affrontato in modo organico, difficilmente il no-

stro paese riuscirà a competere con altre realtà europee e internazionali che di questi vincoli normativi sovrapposti non soffrono e che, per questo, risultano più rapide nell'affrontare le sfide del mercato globale.

La riforma della responsabilità amministrativa può essere un tassello importante di questo percorso, ma non può esserne l'unico: la vera sfida resta quella di una semplificazione complessiva del sistema normativo che governa l'azione della pubblica amministrazione.

Avv. Maria Beatrice Miceli

Vice Presidente dell'Associazione Avvocati Amministrativisti della Sicilia

La riforma attuata dalla legge 7 gennaio 2026, n. 1 ridisegna in modo profondo la responsabilità amministrativa per danno erariale: cambia i limiti del danno che può essere posto a carico del singolo, tipizza la nozione di colpa grave e introduce un nuovo potere sanzionatorio del giudice contabile, che può disporre la sospensione dalla gestione delle risorse pubbliche e l'obbligo di copertura assicurativa per chi gestisce denaro pubblico.

Si tratta di una rivoluzione che nasce, almeno nelle dichiarazioni e nei primi intenti, dalla finalità di far ripartire l'economia dopo l'emergenza Covid e di rispettare le tempistiche per la realizzazione degli obiettivi assunti con il PNRR: finalità che avevano già portato all'introduzione del tanto discusso "scudo erariale" e che erano rivolte ad arginare la paura della firma.

Su questi contenuti si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 2024, prima ancora che la legge venisse pubblicata in Gazzetta Ufficiale: quando la legge Foti era ancora una proposta di legge, la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dello scudo erariale, ha avuto modo di esprimersi indirettamente anche sui contenuti che sarebbero poi confluiti nella legge n. 1/2026. Se la Corte costituzionale si è già pronunciata, sia pure indirettamente, sui medesimi precetti, si pone una domanda non scontata: ha senso sottoporle nuovamente i contenuti della legge, o si è già formato un giudicato che rende superflua una nuova pronuncia?

La Corte dei conti per la Puglia lo ha fatto comunque, ritenendo che sussistano profili di preoccupazione di legittimità costituzionale.

Un secondo ordine di questioni riguarda l'applicazione delle nuove norme ai giudizi in corso.

L'articolo 6 della legge, che contiene le disposizioni transitorie, stabilisce che le nuove norme si applicano ai giudizi in corso, purché questi non siano già definiti con sentenza passata in giudicato.

Ma come si traduce concretamente questo principio?

Le nuove disposizioni si applicano indistintamente a tutti i giudizi pendenti, in primo grado come in appello? E qual è l'operatività delle nuove norme rispetto ai giudizi che sono stati trattenuti in decisione prima dell'entrata in vigore della legge, ma la cui sentenza è stata pubblicata dopo?

Sono domande tutt'altro che teoriche, perché da esse dipende l'esito concreto di procedimenti già avviati.

Anche l'obbligo di copertura assicurativa apre interrogativi pratici di non poco conto. Se il giudizio di primo grado si è già concluso, la compagnia assicurativa va chiamata in causa in appello? E se viene chiamata in secondo grado, può intervenire utilmente in un giudizio il cui primo grado

si è già svolto per intero, oppure occorre ripartire da zero, con il giudice d'appello che rimette la causa al primo grado? E da quando comincia a decorrere, in questo quadro, il termine di prescrizione?

Sul piano più strettamente definitorio, la nuova nozione di colpa grave richiama, nella sua struttura, il vizio revocatorio disciplinato dall'articolo 395 del codice di procedura civile. Resta da chiedersi se questo richiamo sia coerente con la natura del giudizio di responsabilità amministrativa e se la diversità tra questa nozione e quella, più ampia, prevista dal Codice dei contratti pubblici trovi una giustificazione sistematica oppure resti una frattura difficile da comporre.

Su questo stesso tema è utile richiamare una riflessione della Presidente della Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti, Dottressa Carra, proposta nella relazione di apertura dell'anno giudiziario: la nuova colpa grave è oggi ridisegnata in modo simile all'ipotesi di responsabilità dei magistrati, ma non si può non considerare che il magistrato opera da solo, mentre nel caso del dipendente pubblico la responsabilità coinvolge più soggetti: un provvedimento amministrativo, infatti, non si forma quasi mai con l'intervento di una sola persona, ma con il concorso di più figure. Ha senso, allora, prendere a riferimento un parametro di responsabilità costruito per un'attività che per definizione è individuale, e che non è condizionata se non dal pensiero di chi la esercita, per valutare invece un'attività per sua natura collettiva?

Sono domande che gli interventi e i contributi raccolti in questi atti proveranno, nelle pagine seguenti, ad affrontare, non sempre con risposte definitive, ma con la consapevolezza che è proprio da qui che occorre partire per comprendere la portata reale della riforma.

Introduzione

Il contenuto della presente introduzione è tratto e rielaborato dal materiale e dalla documentazione predisposta e messa a disposizione dall'Avv. Maria Stella Porretto - Dirigente dell'Avvocatura della Città Metropolitana di Palermo

La Città Metropolitana di Palermo si è resa promotrice di questa giornata di studio sulla riforma della responsabilità amministrativa, coinvolgendo tutti i Comuni di riferimento, gli Enti di Area Vasta Siciliana, gli Avvocati e l'Università, ben consapevole dell'estremo interesse che suscita l'argomento.

La responsabilità amministrativa rappresenta uno degli snodi più delicati dell'intero sistema giuridico pubblico. Essa si colloca in un punto di equilibrio tra esigenze tra loro potenzialmente confliggenti: da un lato, la tutela rigorosa delle risorse pubbliche e, dall'altro, la necessità di garantire alla pubblica amministrazione la capacità di operare in modo efficiente, tempestivo e orientato al risultato.

Negli ultimi decenni questo equilibrio si è progressivamente incrinato. L'evoluzione normativa, l'aumento della complessità amministrativa e l'ampliamento delle aree di intervento pubblico hanno determinato un'espansione della responsabilità erariale, accompagnata da una crescente incertezza circa i suoi confini applicativi. In tale contesto, la giurisprudenza contabile ha svolto un ruolo centrale nel tentativo di definire criteri interpretativi capaci di rendere prevedibile l'azione di responsabilità, pur in un quadro normativo spesso frammentato e in

continua evoluzione.

È in questo scenario che si inserisce la **legge 7 gennaio 2026, n. 1** (“Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale”, nota anche come Legge Foti, dal nome del suo principale promotore politico, l’on. Tommaso Foti), entrata in vigore il 22 gennaio 2026, che modifica in modo profondo la **legge 14 gennaio 1994, n. 20** (“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”) e ridisegna diversi snodi della responsabilità amministrativa e del danno erariale.

L'immediata applicabilità e i suoi effetti

Va posta particolare attenzione all'articolo 6 della legge 1/2026, che stabilisce che le disposizioni dell'articolo 1, comma 1, lettera a), si applichino ai procedimenti e ai giudizi pendenti non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge stessa: il 22 gennaio 2026.

Se non ci fosse stata questa disposizione, gran parte delle norme e, in particolare, quelle di diritto sostanziale, non sarebbe oggi oggetto di discussione, perché sarebbe stata applicabile soltanto ai fatti dannosi commessi a partire dal 22 gennaio. Si sarebbe dovuto attendere il decorso del tempo necessario dalla condotta, dal verificarsi del danno e dalla conseguente azione della Corte dei conti, per saggiare le prime applicazioni. La previsione dell'art. 6 rende, invece, queste disposizioni immediatamente applicabili non solo ai giudizi ma anche ai procedimenti in corso, senza che il legislatore ne abbia adeguatamente considerato l'impatto sostanziale e processuale.

Tale norma, nominalmente rubricata “disposizioni transitorie”, in realtà, come puntualmente rilevato nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario dalla Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regio-

ne Siciliana, Anna Luisa Carra, a cui ha fatto eco la sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Sicilia, n. 8/2026, non detta alcuna vera norma transitoria, laddove difettano adeguati strumenti processuali in grado di consentire l'applicazione chiara e univoca di istituti di diritto sostanziale (quali, ad esempio, la prescrizione e la colpa grave) disciplinati invece come istituti di diritto processuale.

È per questo che la norma in questione, forse più delle altre, è foriera di dubbi rilevanti anche sulla tenuta costituzionale della legge come, ad esempio, in ordine all'immediata applicabilità delle sanzioni accessorie di natura sostanzialmente penale, introdotte con il comma 1-novies.

Si ritiene, tuttavia, non vi siano elementi che consentano di superare l'inequivoco tenore dell'articolo 6 della legge 1/2026, per quanto non si possa mancare di registrare che le prime pronunce delle Corti sembrano trincerarsi dietro la salvaguardia della Costituzione e del diritto unionale per scongiurare l'immediata applicabilità ai processi in corso. Resta fermo il dato che la legge è immediatamente applicabile e impone quindi di affrontare e, ove possibile, sciogliere i non pochi dubbi interpretativi a cui è esposto l'operatore del diritto.

La natura della responsabilità amministrativa, tra risarcimento e sanzione

Alla luce delle nuove disposizioni, la responsabilità amministrativa conserva la sua natura originaria? Tradizionalmente, infatti, si è sempre esclusa l'idea che alla responsabilità amministrativa possa attribuirsi una natura anche latamente e atecnicamente sanzionatoria - tesi esclusa dalla sentenza Rigolio della Corte EDU (13 maggio 2014, ric. 20148/09, Rigolio c. Italia), che ha evidenziato come l'azione risarcitoria pubblicistica attivata dalla Procura regionale abbia natura compensativa e si innesti nell'area del diritto civile, non in quella del diritto

penale.

Da ultimo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132/2024, è tornata a rimarcare il carattere composito della responsabilità amministrativa “in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria”, ravvisando che, “pur combinando tali elementi, e nonostante in più aspetti si discosti dall’archetipo della comune disciplina civilistica, essa tuttavia non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo, essendo ancorata al danno subito”.

Va allora considerato se le misure adottate dal legislatore della riforma siano coerenti con la natura riconosciuta a questo tipo di responsabilità, o se piuttosto si sia data la stura a una deriva sanzionatoria, o ancora se siano comunque preponderanti i sintomi di depotenziamento della funzione deterrente. Da un lato, si potrebbero leggere a favore di una deresponsabilizzazione la tipizzazione della colpa grave, i cosiddetti tetti al risarcimento del danno erariale e l’effetto premiale in caso di pagamento spontaneo; dall’altro, a favore di una nuova prospettiva sanzionatoria, la scriminante politica e le sanzioni accessorie.

Si dovrebbe, ancora, considerare se tutte le norme contenute nei sei articoli che compongono la legge rispondano alla ratio sottesa alla sua adozione, posto che la riforma è intervenuta con il dichiarato intento di fare fronte alla cosiddetta “burocrazia difensiva”, la tendenza dei pubblici funzionari a non assumere decisioni, o ad assumerne di diverse e meno “rischiose” seguendo prassi consolidate, pur di non incorrere in responsabilità amministrativa o, a fortiori, penale.

La Corte costituzionale aveva riconosciuto l’esistenza della cosiddetta “paura della firma”, attribuendole quindi rilevanza, già con la sentenza n. 8/2022, e ancor più con la successiva decisione n. 132/2024, a cui troppo spesso, e forse impropriamente, si attribuisce la paternità della legge n. 1/2026. La nuova legge reagisce, infatti, alla “paura della firma” con una serie di misure di dubbia efficacia, e di ancor più dubbia

compatibilità con il testo costituzionale e con le stesse indicazioni che la Consulta aveva fornito nella pronuncia n. 132/2024.

Tale sentenza, in primo luogo, nel ribadire l'inescludibilità della responsabilità per fatti dolosi, auspicava un'"adeguata" tipizzazione della colpa grave, per sottrarne la definizione all'attività interpretativa del giudice, principi che la giurisprudenza aveva già nel tempo elaborato, e di cui si auspicava la normativizzazione. È riuscita la nuova legge a rispondere a questa esigenza? Si può davvero riconoscere il crisma della tipicità alle fattispecie elencate all'articolo 1?

Sorge peraltro immediato il dubbio se la delimitazione della "colpa grave" così intesa collimi, si sovrapponga o piuttosto si differenzi dalla previsione già contenuta all'articolo 3, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, secondo il quale costituisce colpa grave, nell'ambito delle attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, "la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto", mentre "non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti". Quest'ultima è, in effetti, l'unica previsione realmente comune alle due norme: per il resto le differenze sono evidenti, al punto da porre la questione dell'esistenza di due distinti ambiti di delimitazione della colpa grave. A meno di non voler considerare assorbita la disciplina dei contratti pubblici nel contesto applicativo della legge n. 1/2026, in quanto sopravvenuta, i due regimi potrebbero essere destinati a coesistere in rapporto di specialità, vista l'assenza di un'abrogazione espressa della disciplina codicistica ad opera di quella generale.

Sempre sul piano soggettivo della responsabilità amministrativa, un'altra questione che già anima il dibattito dottrinale è l'introduzione, al comma 1-ter, di una presunzione iuris tantum di buona fede dei titolari degli organi politici, quando gli atti da essi adottati siano stati proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici in assenza di pareri contrari. Questa previsione non rischia di determinare un'ingiustificata asimmetria tra gli apporti istruttori e la fase integrativa dell'efficacia, tra procedimento amministrativo e provvedimento, in contrasto con disposizioni come l'articolo 49 del TUEL? Questo meccanismo non deresponsabilizza chi ricopre la carica politica, accollando la responsabilità unicamente al funzionario? Siamo certi che non finisca per aumentare, piuttosto che scongiurare, la burocrazia difensiva?

Sempre la Corte costituzionale suggeriva al legislatore di intervenire a favore della generalizzazione del limite risarcitorio del danno, già previsto per alcune fattispecie, eventualmente accompagnato dalla possibile rateizzazione del ristoro dovuto a seguito della condanna. La nuova disciplina ha stabilito un tetto massimo, indistintamente fissato al 30% del pregiudizio accertato e comunque non oltre il corrispondente di due annualità di retribuzione del funzionario, prevedendolo come obbligatorio, così da sottrarre l'applicazione alla discrezionalità del giudice contabile, che già disponeva di un potere riduttivo.

Il che suscita più di una perplessità: un tetto fissato aprioristicamente, senza distinguere tra le molteplici forme di responsabilità, e per di più ancorato al parametro della retribuzione, non rischia di dare vita a una giurisdizione "a geometria variabile", condizionata dalle diverse capacità di reddito del funzionario, del dirigente, del medico o di altra figura ancora? Il riferimento alla retribuzione è davvero indice di maggiore o minore gravità del danno, o non genera piuttosto una disciplina di dubbia compatibilità con l'articolo 3 della Costituzione? Così come formulata, la norma sembra suggerire che il tetto operi individualmente:

è allora lecito attendersi che la Procura, a tutela dell'erario, coinvolga tutti i soggetti la cui condotta ha inciso causalmente sul danno, in modo da recuperarne l'intero importo? E in tutti gli altri casi, su chi grava la restante parte del danno? Resta a carico dell'amministrazione, generando un meccanismo di socializzazione a danno della collettività amministrata oppure, come già ventilato in alcune sedi giudiziarie, l'amministrazione di riferimento è titolata, o persino tenuta, ad agire per il recupero, secondo quanto adombrato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 203/2022? E, ove tenuta, l'eventuale mancata attivazione integrerebbe una nuova ipotesi di responsabilità, dando avvio a una futura azione della Corte dei conti, e generando così una catena potenzialmente senza fine? Non si determinerebbe, in tal modo, un'eterogenesi dei fini rispetto all'obiettivo dichiarato della riforma?

La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024, più volte richiamata, suggeriva l'utilità di rivedere anche la disciplina del potere riduttivo, prevedendo, accanto all'ipotesi generale già affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie a carattere obbligatorio. Questo monito ha trovato attuazione nella previsione del comma 1-octies, la cui formulazione induce tuttavia a interrogarsi sulla sua reale rispondenza alle esigenze indicate dalla Consulta: si assiste davvero a una generalizzata trasformazione dell'esercizio del potere riduttivo del giudice, da discrezionale a obbligatorio? E le modifiche apportate alla legge 20/1994 tengono conto del fatto che restano in vigore altre norme che prevedono la discrezionalità di tale potere come, ad esempio, l'articolo 83 del R.D. 2840/1923 e l'articolo 86, comma 1, lettera c), del codice di giustizia contabile? Come si stanno orientando le Corti di fronte a questa nuova previsione?

Un'ulteriore rilevante questione posta dalla riforma riguarda la nuova configurazione della prescrizione.

La riforma stabilisce che il termine prescrizionale, fissato in cinque

anni, inizi a decorrere dal momento in cui si verifica il danno, anche se quest'ultimo emerge, e l'amministrazione o i magistrati contabili se ne accorgono, solo molto tempo dopo, come può accadere per opere particolarmente complesse. Nel parere reso sul disegno di legge, la Corte dei conti aveva avvertito il legislatore che questa scelta rischiava "di precludere l'azione risarcitoria nei confronti di condotte gravi, solo perché non immediatamente rilevate", segnalando che le conseguenze avrebbero inciso sull'interesse pubblico.

Sul punto è intervenuta la recente sentenza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della Lombardia n. 34/2026, prima statuizione in materia successiva all'introduzione del nuovo assetto normativo.

Nel caso di specie, i giudici contabili non hanno potuto fare a meno di dichiarare la prescrizione del diritto azionato in giudizio dalla Procura contabile, per decorrenza del termine quinquennale previsto dalla legge, non essendo stato possibile ravvisare alcun occultamento doloso del danno da parte del percettore del contributo. Sussiste, quindi, il rischio concreto che chi ha causato il danno resti impunito, con conseguenti riflessi negativi sulla possibilità di risarcire alla collettività il danno subito? Infine, i lavori del convegno si completa con un contributo dedicato ad uno dei temi di più scottante attualità: l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nel mondo giuridico e i profili di responsabilità connessi al suo possibile uso improprio.

Si preannunciano, dunque, relazioni certamente impegnative, ma soprattutto capaci di arrecare un prezioso contributo di idee e di competenze.

La tipizzazione della colpa grave e criteri definitivi

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalla documentazione predisposta e messa a disposizione dall'Avv. Giuseppina Tutino

C'è un paradosso che ha accompagnato per trent'anni la responsabilità amministrativa in Italia: la legge chiedeva di distinguere tra colpa lieve e colpa grave, ma non diceva mai, in concreto, dove passasse quel confine.

Così, nell'ambito della responsabilità erariale, la relativa nozione era stata costruita dalla giurisprudenza della Corte dei conti caso per caso, attraverso un'elaborazione progressiva, volta a bilanciare tutela dell'erario e capacità decisionale dell'amministrazione, con formule che nel tempo si sono accumulate senza mai fondersi in una definizione stabile. “Negligenza macroscopica”, “sprezzante trascuratezza”, “inosservanza di regole elementari di prudenza e perizia”, “divergenza abnorme dallo standard del buon amministratore”, espressioni utili ad adattarsi al caso concreto, ma che lasciavano il funzionario pubblico incapace di sapere, ex ante, se la propria condotta lo avrebbe esposto a una condanna ex post.

È proprio questa imprevedibilità, più della responsabilità in sé, ad aver alimentato negli anni la cosiddetta paura della firma: la tendenza a non decidere, o a decidere nel modo più prudente possibile, pur di non esporsi a un giudizio che nessuno era davvero in grado di anticipare.

Si tratta, peraltro, di un'incertezza strutturale che non nasce dal nulla. L'azione di responsabilità erariale poggia su un fondamento costituzionale solido rappresentato dagli articoli 28 e 97 della Costituzione, che impongono a tutti i funzionari di rispondere dei danni arrecati, a presidio del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione, con i corollari dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, fino alla più recente costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost., come riformato nel 2012).

Tale azione, inoltre, ha due funzioni ben precise: quella compensativa, tipica dell'illecito civile, di riportare il patrimonio pubblico allo stato precedente al danno e quella deterrente, che nasce dall'idea che chi gestisce risorse pubbliche debba sapere di dover rispondere delle proprie scelte.

Il problema era che la legge 20/1994, nel richiedere dolo o colpa grave come soglia della responsabilità, si fermava lì: la definizione della colpa grave restava interamente nelle mani della giurisprudenza, con tutta la variabilità che ne conseguiva.

Una svolta con precedenti

La legge 7 gennaio 2026, n. 1 rompe con questa tradizione: per la prima volta è il legislatore, e non più la giurisprudenza, a definire positivamente cosa sia colpa grave ai fini della responsabilità erariale.

Non si tratta, però, di una svolta isolata.

Essa va, piuttosto, inquadrata in un percorso più lungo che parte già dalla pandemia: il decreto legge 76/2020 aveva sperimentato un allentamento della responsabilità dei funzionari, in nome dell'urgenza di far ripartire l'economia e di rispettare i tempi imposti dal PNRR. Quell'impianto era stato ritenuto compatibile con la Costituzione dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 132/2024, che aveva riconosciuto la legittimità di un

modello di amministrazione più discrezionale in un contesto di risorse umane e strumentali scarse, funzionale al miglior risultato possibile. La stessa pronuncia, del resto, si era già espressa con favore sull'impostazione che allora era ancora solo un disegno di legge, riconoscendo la legittimità di un intervento capace di alleggerire quella che la Corte stessa definiva la fatica dell'amministrare in un quadro normativo sempre più complesso.

La legge Foti raccoglie questa eredità e la trasforma in un assetto stabile e organico, modificando in profondità la legge 20/1994, con l'ambizione dichiarata di incentivare l'efficienza amministrativa e superare la burocrazia difensiva sia pure, come alcuni commentatori hanno subito fatto notare, con il rischio di generare nuove incertezze applicative e di indebolire i presidi di legalità proprio mentre cerca di rafforzare quelli di efficienza.

Tre fattispecie, un catalogo chiuso

Il modo in cui la legge realizza questa svolta è tecnico, ma le sue conseguenze sono molto pratiche.

L'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1, elenca tre, e solo tre, situazioni in cui si può parlare di colpa grave.

La prima è la **violazione manifesta di una norma di diritto applicabile**: non basta aver sbagliato, occorre che la regola violata fosse chiara e precisa e che l'inosservanza fosse inescusabile alla luce di quel grado di chiarezza. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nel parere n. 4/2025, hanno già segnalato che questo criterio non si coordina agevolmente con l'analoga nozione prevista dal Codice dei contratti pubblici.

La seconda fattispecie è il **travisamento del fatto**: si realizza quando il funzionario afferma l'esistenza di un fatto la cui inesistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, oppure nega l'esistenza

di un fatto che quegli stessi atti attestano in modo altrettanto inequivocabile. La formula richiama da vicino il motivo di revocazione per errore di fatto previsto dall'articolo 395, numero 4, del codice di procedura civile, e va tenuta nettamente distinta dal falso ideologico, che presuppone invece l'intenzione, mentre qui si resta nel campo della colpa.

La terza è l'**inosservanza grave e inescusabile di norme comuni che chiare**, da valutare sempre alla luce delle circostanze del caso concreto.

Il punto decisivo è che questo elenco è chiuso: se la condotta del funzionario non è riconducibile ad alcuna di queste tre ipotesi, la colpa grave va esclusa a prescindere dall'esito, anche negativo, dell'azione amministrativa.

È un cambio di paradigma rispetto al passato: prima si partiva dal danno e si risaliva, con un giudizio spesso costruito ex post, alla gravità della condotta; ora si parte dalla condotta, e la si misura su parametri fissati in anticipo dalla legge.

Un effetto ulteriore, non secondario, riguarda il dolo: quando il danno risulta causato con dolo, non solo resta preclusa la via del rito abbreviato, che comporterebbe un pagamento in misura ridotta, ma le compagnie assicurative non sono più tenute a rifondere il danno all'assicurato, un disincentivo aggiuntivo di non poco peso.

Le esclusioni contano più della definizione

Se le tre fattispecie disegnano il perimetro della colpa grave, sono le cause di esclusione a determinarne davvero la portata pratica.

La legge individua tre situazioni in cui la colpa grave è comunque da escludere: quando il fatto dannoso trae origine da un atto già visto e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, e in questo caso quel controllo agisce come uno scudo di legittimità sostanzialmente insuperabile; quando la condotta si è conformata

a un indirizzo giurisprudenziale prevalente al momento in cui è stata tenuta, anche se quell'indirizzo verrà poi superato dalla giurisprudenza successiva; e quando il comportamento è coerente con un parere reso da un'autorità competente.

A questo si aggiunge una regola specifica per gli strumenti deflattivi: nei casi di accordi di conciliazione conclusi in mediazione o in sede giudiziale, di accertamento con adesione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria, la responsabilità per danno erariale resta esclusa in assenza di dolo, anche quando in ipotesi sussiste colpa grave.

A questo sistema di esclusioni si affianca poi una novità procedurale di sistema, introdotta dall'articolo 2: per i progetti PNRR e PNC di importo superiore a un milione di euro, le amministrazioni centrali possono chiedere alla Sezione centrale della Corte dei conti un parere preventivo su questioni giuridiche legate all'attuazione, mentre le sezioni regionali svolgono la stessa funzione per gli enti territoriali. Il parere deve arrivare nel termine perentorio di trenta giorni; decorso quel termine senza risposta, il silenzio vale come assenso a quanto proposto dall'amministrazione, salvo il caso limite in cui l'amministrazione non abbia indicato alcuna soluzione, ipotesi nella quale il silenzio equivale invece a un diniego.

L'effetto pratico è dirompente: un atto adottato in conformità a quel parere è, per definizione, esente da colpa grave in ogni caso. La conseguenza è che la consulenza preventiva, da sempre parte del mestiere dell'Avvocatura dello Stato, non è più soltanto un'attività di supporto: diventa essa stessa uno strumento di protezione giuridica diretta per il funzionario che la richiede e vi si attiene.

Dove la tipizzazione rischia di non bastare

Anche nel nuovo scenario configurato dalla legge in esame, restano vari nodi irrisolti, tre in particolare, sui quali la giurisprudenza contabile dovrà necessariamente pronunciarsi nei prossimi mesi.

Il primo riguarda proprio il criterio con cui misurare la “manifesta” violazione di una norma: la legge lo àncora al grado di chiarezza e precisione della disposizione violata, ma la chiarezza di una norma non è affatto un dato oggettivo, dipende da chi la legge, dal settore normativo di riferimento, dall’esistenza o meno di orientamenti giurisprudenziali già consolidati su quella materia. Si rischia, in altre parole, di aver spostato il problema interpretativo di un passo, dalla nozione di colpa grave a quella, altrettanto sfuggente, di chiarezza normativa, senza averlo davvero risolto.

Il secondo nodo riguarda il travisamento del fatto: pretendere che un fatto risulti “incontrastabilmente” dagli atti presuppone un livello di nitidezza probatoria che, nella pratica amministrativa, è piuttosto raro. Le istruttorie reali sono fatte spesso di documenti parziali, contraddittori tra loro, incompleti, tutte condizioni che rendono difficile dimostrare in giudizio che un travisamento fosse davvero inequivocabile, con il rischio concreto che questa fattispecie resti, nei fatti, quasi inapplicata e relegata a un ruolo residuale.

Il terzo nodo è più sistemico e riguarda il rapporto tra la nuova colpa grave tipizzata e il principio del risultato, cardine del nuovo Codice dei contratti pubblici: se al funzionario si chiede espressamente di perseguire il risultato concreto dell’azione amministrativa, restringere allo stesso tempo l’area della sua responsabilità potrebbe produrre un effetto paradossale, deresponsabilizzandolo proprio rispetto alla qualità di quell’azione. È una tensione che, per ora, resta aperta e che la giurisprudenza

contabile sarà chiamata a comporre.

Queste stesse preoccupazioni hanno trovato voce, con toni diversi, nelle cerimonie di apertura dell'anno giudiziario della Corte dei conti. Il Presidente Guido Carlini ha messo pubblicamente in dubbio l'efficacia dello scudo erariale, non riscontrando alcuna evidenza concreta di maggiore rapidità o efficienza nell'azione amministrativa, e ha invocato correttivi che ne garantiscano la tenuta costituzionale. Alle sue osservazioni ha fatto eco la Presidente della Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana, Anna Luisa Carra. Anche il Procuratore generale Pio Silvestri ha richiamato l'esigenza di preservare la funzione deterrente della responsabilità, esprimendo perplessità specifiche sul tetto al risarcimento e sulla separazione delle funzioni tra organi politici e uffici tecnici. E dal versante del libero foro sono arrivate ulteriori segnalazioni, questa volta concentrate sui problemi di diritto transitorio e sulle loro possibili ricadute sul diritto di difesa.

Le prime sentenze applicative

La teoria trova già un primo riscontro concreto in due decisioni pronunciate nelle settimane successive all'entrata in vigore della legge: quella della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio, n. 82 del 5 febbraio 2026 (depositata il 20 febbraio), e quella della Sezione per l'Abruzzo, n. 95 del 13 gennaio 2026 (depositata il 5 marzo).

Entrambe riguardano casi tra loro molto simili, il mancato pagamento tempestivo di fatture oggetto di una cessione inizialmente contestata e poi riconosciuta legittima in sede contenziosa, con conseguente maturazione di interessi commerciali a carico dell'amministrazione, ed entrambe respingono la domanda promossa dalla Procura contabile nei confronti degli amministratori convenuti, ritenendo che la semplice inefficienza o un errore interpretativo non bastino più, dopo la riforma, a integrare la colpa grave: serve una soglia più alta, un comportamento

macroscopicamente scorretto o un errore normativo o fattuale manifesto e di rilevante gravità, valutato secondo la logica del caso concreto.

Il giudice laziale coglie l'occasione per affrontare direttamente un tema molto discusso in dottrina: se la riduzione del danno risarcibile prevista dalla riforma debba considerarsi obbligatoria, oppure resti affidata alla discrezionalità del giudice contabile, che già in passato disponeva di un potere riduttivo. Muovendo dalla premessa che la Corte dei conti è l'unica magistratura designata dall'Assemblea costituente a esercitare con piena indipendenza le tre funzioni tipiche del giudice, giudicante, inquirente e di controllo neutrale, la Sezione ricostruisce analiticamente l'evoluzione normativa dell'istituto e ricorda che ogni nuova norma va interpretata secondo i criteri letterale, logico, sistematico e storico, e che gli istituti giuridici, nell'attuale sistema multilivello delle fonti, devono essere ricostruiti alla luce di un'interpretazione costituzionalmente, convenzionalmente ed eurolunitariamente orientata, posto che la Corte di giustizia dell'Unione ha più volte ribadito che spetta al giudice interno interpretare le norme nazionali alla luce degli obiettivi europei, disapplicando se necessario, anche d'ufficio, disposizioni o orientamenti interni, pure di rango costituzionale, in contrasto con quelle finalità.

Su questa base, la Sezione conclude che leggere la riforma nel senso di un potere riduttivo obbligatorio comporterebbe una riduzione generalizzata del danno addebitabile al funzionario, scaricandolo di fatto sulla collettività di cittadini e imprese: un onere che si tradurrebbe in una perdita di entrate pubbliche non compensata da alcuna copertura finanziaria, in tensione con l'equilibrio di bilancio garantito dall'articolo 81 della Costituzione.

A ciò si aggiungerebbero, secondo i giudici, ulteriori profili di frizione con il diritto dell'Unione, che impone il recupero integrale delle risorse illecitamente sottratte o non destinate ai fini pubblici cui erano vincolate e l'obbligo di un tetto risarcitorio rigido rischierebbe di vanificare,

soprattutto quando il danno riguardi fondi europei.

Da qui la scelta interpretativa della Sezione: il potere di ridurre il danno resta discrezionale, non automatico, e va esercitato dal giudice contabile valutando ogni volta le specificità del caso concreto, unico modo, secondo la Corte, per continuare a distinguere realmente tra amministratori onesti, prudenti e semplicemente sfortunati, e amministratori infedeli o incapaci, preservando così sia la funzione compensativa sia quella deterrente della responsabilità erariale, evitando al contempo che si aprano squilibri nei bilanci pubblici per la mancata riscossione di somme dovute.

La pronuncia abruzzese si concentra invece su un tema diverso, quello della responsabilità dirigenziale, per ribadire un principio altrettanto importante: questa responsabilità non può mai essere illimitata o totale. Il dirigente ha certamente il compito di gestire e supervisionare l'intera struttura affidatagli, ma non è tenuto a monitorare personalmente ogni singola azione dei propri collaboratori: il suo compito è garantire che esista un sistema di controllo e di delega adeguato, che permetta all'ufficio di funzionare in modo efficiente. Il dirigente deve assicurarsi che i processi siano ben strutturati, che esistano procedure di controllo effettive e che le risorse siano allocate correttamente, ma non è obbligato a verificare ogni singolo dettaglio, specialmente quando la supervisione operativa è stata delegata a figure intermedie responsabili dei rispettivi servizi. Ne consegue che, se la delega è stata predisposta correttamente, il dirigente non può essere chiamato a rispondere per la cattiva gestione o per errori direttamente imputabili a un altro dipendente, a meno che non fossero presenti segnali di anomalie gravi, tali da imporre un intervento diretto che non c'è stato. La colpa grave del dirigente, quindi, si configura solo davanti a un comportamento, o a un'omissione così evidente e facilmente evitabile da rivelare una totale disattenzione, e va sempre valutata con un giudizio formulato ex ante, guardando cioè alle

circostanze effettivamente conosciute o conoscibili nel momento in cui si è agito o si è ommesso di farlo.

Ciò vale a dare rilievo, in chiave di esclusione della responsabilità, anche all'eventuale presenza di orientamenti giurisprudenziali tra loro contrastanti su cui il dirigente si fosse legittimamente basato.

Cosa cambia, concretamente, per l'Avvocatura dello Stato

Questa riforma tocca da vicino il lavoro quotidiano della difesa erariale e lo fa su tre piani distinti.

Sul piano difensivo, occorre oggi verificare con una precisione nuova se la condotta contestata rientri effettivamente in una delle tre fattispecie tipizzate dall'articolo 1, e se ricorra, in parallelo, una delle cause di esclusione previste dalla legge, un controllo che prima non aveva un parametro normativo così definito a cui ancorarsi, e che restava affidato a una valutazione più discrezionale.

Sul piano consultivo, il ruolo dei pareri resi dall'Avvocatura acquista un peso del tutto nuovo: un parere seguito dal funzionario nella propria condotta costituisce oggi, per legge, causa di esclusione della colpa grave. Questo rende la qualità, l'accuratezza e la tempestività della consulenza preventiva ancora più determinanti di prima, perché quella consulenza non orienta più soltanto la decisione amministrativa, ma incide direttamente sulla posizione giuridica di chi la riceve e la segue.

Infine, da tenere presente che questa architettura normativa non è al riparo da ulteriori scossoni: i dubbi di legittimità costituzionale già sollevati in dottrina, in particolare in relazione al possibile contrasto con il principio di buon andamento sancito dall'articolo 97 della Costituzione, e con l'articolo 81 sull'equilibrio di bilancio, potrebbero portare la Corte costituzionale a pronunciarsi nuovamente sulla materia, con esiti che oggi non è possibile prevedere con certezza.

Un bilancio provvisorio

Oggi, per la prima volta, un funzionario pubblico può chiedersi, prima ancora di agire, se la propria condotta rientri o meno in una delle ipotesi di colpa grave previste dalla legge.

È un guadagno reale in termini di certezza del diritto e di prevedibilità delle conseguenze giuridiche dell'azione amministrativa.

La tipizzazione, però, non ha eliminato ogni margine di incertezza: ha semplicemente spostato il terreno dello scontro interpretativo, dalla nozione generica di gravità a concetti altrettanto aperti, come la manifesta violazione di una norma, l'incontrastabilità di un fatto o l'ampiezza reale degli indirizzi giurisprudenziali prevalenti. Sarà la giurisprudenza contabile dei prossimi anni a stabilire quanto, in pratica, questi nuovi confini sapranno reggere alla prova dei casi concreti.

Nel frattempo, un'istituzione come l'Avvocatura dello Stato, collocata per sua natura a metà strada tra la consulenza preventiva e la difesa processuale, ha probabilmente più strumenti di chiunque altro per accompagnare questa fase di assestamento: offrendo alle amministrazioni orientamenti capaci di ridurre in anticipo il rischio di responsabilità, e difendendo poi in giudizio i funzionari con gli strumenti più raffinati che la nuova legge mette a disposizione.

Quel che è certo è che la paura della firma non scomparirà per decreto legislativo.

Ma se questa riforma riuscirà a produrre anche solo una maggiore consapevolezza, nei funzionari come in chi li difende, di quando la responsabilità sussiste davvero e di quando no, avrà già conseguito un risultato prezioso per l'efficienza dell'azione amministrativa e per l'interesse pubblico che quell'azione è chiamata, in ultima analisi, a servire.

La riforma della Corte dei conti e nuova struttura del danno erariale

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalla documentazione predisposta e messa a disposizione dalla Prof.ssa Maria Cristina Cavallaro

Il danno erariale, inteso in senso ampio come decremento patrimoniale della finanza pubblica, non è soltanto l'elemento costitutivo dell'illecito contabile, è anche ciò che fonda la giurisdizione della Corte dei conti. Più ampia è la nozione di danno che il legislatore adotta, più si estende, di conseguenza, l'area su cui quella giurisdizione può intervenire. È un collegamento che vale la pena tenere a mente lungo tutto questo intervento, perché aiuta a capire perché la riforma abbia scelto proprio la quantificazione del danno come suo terreno principale.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 132 del 2024, più volte richiamata anche nei precedenti interventi, ha descritto la responsabilità amministrativa come una figura composita, nella quale concorrono una funzione preventiva, una risarcitoria e una sanzionatoria; pur discostandosi per più aspetti dal modello proprio della responsabilità civile, ha osservato la Corte, essa non perde la propria natura risarcitoria di fondo, restando comunque ancorata all'esistenza di un danno effettivo, senza il quale e oltre il quale non può esservi responsabilità.

Su questo sfondo si colloca il **fenomeno della burocrazia difensiva**: quell'eccesso di cautele, passaggi e verifiche che il funzionario pubblico moltiplica pur di ridurre il rischio di essere chiamato a rispondere

delle proprie decisioni.

È un fenomeno antico quanto la funzione pubblica stessa, ma che negli ultimi anni ha assunto proporzioni nuove. Già nel vigore della legge 20/1994, con la sentenza n. 371/1998 la Corte costituzionale aveva individuato, nella scelta di esonerare da responsabilità patrimoniale chi avesse agito con colpa lieve, il punto di equilibrio tra il rischio che deve restare a carico dell'apparato amministrativo e quello che ricade sul singolo dipendente, un equilibrio pensato perché la responsabilità fosse stimolo all'azione, non disincentivo.

Nel tempo, però, quell'equilibrio si è progressivamente incrinato: la stessa Consulta ha riconosciuto come alcuni orientamenti giurisprudenziali, capaci di riaprire ampi margini di sindacato penale sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione, abbiano finito per rallentare concretamente l'azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati, un rischio che la Corte ha poi collegato esplicitamente anche al reato di abuso d'ufficio, nel pronunciarsi sulla legittimità della sua abolizione. Il riferimento, in questi casi, è alle sentenze n. 8/2022 e 95/2025. La stessa dinamica, se possibile in forma ancora più diffusa, si osserva quando il timore del funzionario riguarda non la responsabilità penale, ma quella erariale.

Lo spartiacque che porta a un diverso approccio legislativo va individuato nella pandemia. L'articolo 21 del decreto legge 76/2020, il cosiddetto decreto semplificazioni, introduce per la prima volta la nozione di dolo erariale, modificando l'articolo 1 della legge 20/1994 nel senso di richiedere, ai fini della prova del dolo, la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.

Ma soprattutto, per un periodo limitato, inizialmente fino al 30 aprile 2025, poi prorogato al 31 dicembre dello stesso anno, la norma limita la responsabilità dei dipendenti pubblici ai soli danni dolosamente voluti, esonerando così chi avesse agito con colpa, anche grave, salvo il caso di

omissione o inerzia.

È su questa disciplina transitoria che interviene la sentenza n. 132/2024, riconoscendo che il quadro normativo sempre più complesso in cui il funzionario è chiamato a decidere, aggravato da tagli costanti alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, incide direttamente sulla qualità dell'azione amministrativa, esponendo il dipendente pubblico al rischio concreto che un semplice errore venga poi qualificato, in sede di giudizio, come grave negligenza. Di fronte a questa “fatica dell'amministrare”, la Corte giudica non irragionevole una disciplina che limiti temporaneamente la responsabilità al solo dolo, proprio perché circoscritta a un contesto specifico che ne giustifica l'eccezionalità.

È in sostanza questa pronuncia ad avallare e ad accelerare l'iter della riforma Foti, già in discussione in Parlamento.

La Corte indica infatti al legislatore la necessità di una tipizzazione adeguata della colpa grave, definendo l'incertezza della sua declinazione, sino a quel momento affidata all'opera successiva del giudice, come uno degli aspetti più temuti dagli amministratori; e, richiamando il principio di fiducia già introdotto dall'articolo 2 del Codice dei contratti pubblici nell'azione legittima e trasparente dell'amministrazione, si esprime favorevolmente anche sulla clausola, poi effettivamente ripresa dalla legge 1/2026, secondo cui non costituisce colpa grave la condotta conforme a un indirizzo giurisprudenziale prevalente o a un parere di un'autorità competente.

Sul fronte del danno, la stessa sentenza invita il legislatore a valutare l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella distribuzione del rischio, resti a carico dell'amministrazione anziché del dipendente, eventualmente accompagnato dalla possibilità di rateizzare il debito risarcitorio.

Se dunque, come si è detto in apertura, un ampliamento della nozione di danno erariale estende la giurisdizione contabile, l'introduzione di un tetto alla sua quantificazione dovrebbe produrre l'effetto inverso: una contrazione di quella giurisdizione, funzionale, nelle intenzioni, più o meno dichiarate, del legislatore, a disinnescare la paura della firma. Resta da vedere se sia davvero questo l'effetto ottenuto.

Il danno e i primi orientamenti della giurisprudenza alla luce della l. 1/2026

La legge n. 1 del 2026 interviene in modo significativo sulla quantificazione del danno erariale, in coerenza con l'obiettivo dichiarato di alleggerire la fatica dell'amministrare. Dalla formulazione delle nuove ipotesi di colpa grave, violazione manifesta di norme di diritto, travisamento del fatto, affermazione o negazione di un fatto la cui esistenza risulti incontrastabilmente dagli atti del procedimento, si desume che il danno rilevante per il legislatore sia essenzialmente quello che consegue a un'attività procedimentale o all'adozione di un provvedimento.

L'intervento più significativo riguarda, però, il potere di riduzione del danno, che la nuova disciplina qualifica come obbligatorio, imponendo alla Corte di imputare al responsabile un importo non superiore al 30% del pregiudizio accertato, e comunque non oltre il doppio della retribuzione lorda annua. A questo si affianca la previsione secondo cui, nella quantificazione, occorre tenere conto tanto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno, quanto dei vantaggi che l'amministrazione, o la comunità amministrata, abbia comunque tratto dal comportamento del funzionario sotto giudizio; previsione che si lega, a sua volta, alla presunzione di buona fede degli organi politici quando l'atto adottato sia stato proposto, vistato o sottoscritto dagli uffici tecnici, in assenza di pareri contrari. A completare il quadro, restano l'obbligo di copertura assicurativa, la cui attuazione

slitta al prossimo anno, e la nuova disciplina della prescrizione, che decorre dal momento in cui il danno si è verificato, indipendentemente da quando l'amministrazione o la Corte dei conti ne vengano a conoscenza, salvo il caso di occultamento doloso.

Le novità sin qui evidenziate hanno già sollevato dubbi rilevanti tra i primi commentatori e la giurisprudenza contabile ha iniziato a formarsi con una rapidità inconsueta.

Il primo rilievo riguarda proprio la scelta di ancorare la colpa grave all'attività procedimentale, con la conseguente incertezza sulla sorte del danno da attività materiale. Su questo punto, la Corte dei conti della Puglia ha già sollevato questione di legittimità costituzionale, nella parte in cui la legge non limita esplicitamente la definizione di colpa grave alle condotte procedimentali e provvedimentali o, in alternativa, non prevede fattispecie specifiche per le attività materiali, come quelle sanitarie, valutabili secondo i canoni di prudenza, perizia e diligenza propri delle linee guida professionali.

Il dubbio è duplice: se l'esclusione di responsabilità valga solo per il danno da provvedimento, la norma rischia di violare il principio di uguaglianza rispetto a chi risponde di danni da attività materiale; se invece si estende anche a queste ultime, resta il problema che la legge non ha previsto fattispecie di colpa grave pensate specificamente per quel tipo di attività.

Non meno critica è stata l'accoglienza riservata all'obbligatorietà del potere riduttivo. La Corte dei conti del Lazio, chiamata a pronunciarsi proprio su questo punto, ha osservato che, se interpretata come automatica, la riduzione del danno finirebbe per scaricarne una quota rilevante sulla collettività di cittadini e imprese, con un effetto equivalente a una contrazione delle entrate pubbliche priva di copertura; da qui la scelta di una reinterpretazione costituzionalmente ed eurounitariamente orientata della riforma, che restituisce al giudice contabile la

discrezionalità di valutare, caso per caso, se sussistano ragioni oggettive o soggettive che giustifichino l'esercizio del potere riduttivo.

La stessa pronuncia aggiunge che, ove si volesse riconoscere alla responsabilità erariale una natura anche latamente sanzionatoria, un automatismo di questo tipo si porrebbe comunque in contrasto con il principio di proporzionalità, che ogni sanzione deve rispettare.

Si tratta di osservazioni condivisibili, soprattutto nella parte in cui segnalano il rischio di scaricare sulla comunità amministrata gli effetti di un tetto fissato al 30%.

Peraltro, va ricordato che la stessa Corte costituzionale, nel prefigurare l'opportunità di un simile limite, lo immaginava comunque bilanciato da una valutazione discrezionale ex post del giudice contabile in sede di esercizio del potere riduttivo, un bilanciamento che il legislatore del 2026, introducendo un tetto obbligatorio, non sembra aver rispettato fino in fondo.

Un secondo ordine di questioni riguarda il rapporto tra giudizio contabile e giudizio civile. La giurisprudenza, contabile e costituzionale insieme, ha da tempo elaborato il principio del cosiddetto doppio binario, secondo cui non vi è violazione del ne bis in idem quando, sugli stessi fatti, l'amministrazione agisce in sede civile per il ristoro del danno e la Procura contabile agisce, parallelamente, davanti alla Corte dei conti: il primo giudizio tutela l'interesse particolare dell'amministrazione danneggiata, il secondo l'interesse pubblico generale al buon andamento e al corretto impiego delle risorse, con una funzione più marcatamente sanzionatoria (Corte dei conti Lombardia, sez. controllo, n. 286/2025; nello stesso senso, Corte cost. n. 203/2022).

La sentenza n. 132/2024 ammette del resto esplicitamente che, a fronte di condotte lesive dell'erario, possano attivarsi entrambe le forme di responsabilità davanti ai rispettivi giudici.

Resta però da capire se, in un sistema che introduce un tetto al risarci-

mento in sede contabile, l'amministrazione sarà indotta ad agire civilmente per recuperare la parte di danno che il tetto lascia scoperta e cosa accada se, pur potendolo fare, l'amministrazione non attivi quell'azione: un'eventuale inerzia potrebbe essa stessa generare una nuova ipotesi di responsabilità erariale, questa volta a carico di chi avrebbe dovuto agire e non lo ha fatto.

Resta infine aperta la questione di cosa debba intendersi per "concorso dell'amministrazione" nella produzione del danno se, ad esempio, possa rilevare l'aver lasciato un ufficio sottodimensionato, facendo gravare su poche persone la responsabilità di decisioni complesse.

Su un terreno in parte analogo, la giurisprudenza contabile in materia di contratti pubblici mostra oggi orientamenti non del tutto uniformi sul cosiddetto danno alla concorrenza: mentre pronunce più risalenti lo facevano discendere quasi automaticamente dalla violazione delle regole di gara, l'orientamento più recente richiede la prova di un pregiudizio economico effettivo, derivante dalla mancata competizione tra più operatori salvo permanere, in alcune pronunce, una lettura più severa, che continua a collegare il danno erariale alla sola violazione procedurale delle regole di trasparenza e concorrenza. In questo quadro già di per sé non lineare si inserisce, infine, **la presunzione di buona fede degli organi politici**: una previsione che rischia di addossare per intero sul funzionario la responsabilità di decisioni che, sul piano teorico, altro non sono che l'attuazione dell'indirizzo politico e ciò in tensione evidente con il principio, più volte ribadito dalla Consulta, secondo cui il rischio dell'attività deve restare a carico dell'apparato, non del singolo dipendente.

Danno erariale e paura della firma: un bilancio

Resta da chiedersi se questo complesso di novità risponda davvero all'obiettivo dichiarato dal legislatore, ossia quello di contenere la paura del-

la firma.

La stessa giurisprudenza contabile formatasi sulla riforma sembra muoversi in una direzione cauta, se non apertamente correttiva. Nel richiamare gli obiettivi di efficienza, risultato e fiducia che la riforma dichiara di perseguire, la Corte dei conti della Lombardia ha comunque avvertito che la funzione deterrente della responsabilità amministrativa non può ridursi a un simulacro, autorizzando implicitamente condotte prive di ogni riflessione: un funzionario che si sentisse protetto da un tetto automatico e generalizzato rischierebbe di perdere proprio quello stimolo alla prudenza che la responsabilità dovrebbe garantire. Si tratta di un orientamento che, nei fatti, tende a ridimensionare l'automatismo della riduzione al 30%, restituendo peso alla valutazione discrezionale del giudice, con inevitabili ripercussioni sulla paura della firma, che un tetto rigido avrebbe dovuto in teoria attenuare.

C'è, peraltro, un rischio ulteriore che la riforma non sembra aver considerato fino in fondo.

Se il tetto al 30% finisce per scaricare sulla collettività la parte restante del danno, è plausibile che le amministrazioni comincino ad attivarsi in sede civile per recuperare quella quota residua dal dipendente responsabile, esponendolo così a un doppio fronte di responsabilità, erariale e civile, sugli stessi fatti. In questo scenario, il funzionario non trarrebbe dal tetto alcuna reale assicurazione: continuerebbe ad agire nel timore di dover rispondere due volte, anziché una sola entro un limite predefinito. A ciò si aggiunge che l'organo politico, oggi protetto da una presunzione di buona fede pressoché generalizzata, difficilmente potrà essere coinvolto in giudizio: un ulteriore fattore che sposta, piuttosto che redistribuire, il peso della responsabilità sul funzionario.

Peraltro, collegare l'eccesso di burocrazia difensiva a un ampliamento percepito dell'area di responsabilità non significa auspicare un'amministrazione immune da ogni forma di responsabilità, soluzione che

sarebbe essa stessa in contrasto con il principio dell'articolo 28 della Costituzione.

Il punto è un altro: anche una decisione pienamente legittima, se costruita soprattutto per essere inattaccabile in un eventuale giudizio, rischia di non essere una decisione realmente utile, in termini di efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, perché non nasce dalla migliore cura possibile dell'interesse pubblico, ma dal bisogno di mettersi al riparo da un rischio.

Nel 1998, la Corte costituzionale aveva trovato, nell'esonero da responsabilità per colpa lieve, un punto di equilibrio pensato perché la responsabilità restasse stimolo e non disincentivo.

Nel 2024, la stessa Corte sembra aver indicato la necessità di un nuovo equilibrio, da costruire attraverso la tipizzazione della colpa grave, l'individuazione di cause di esclusione e un tetto ragionevole al danno risarcibile. Il legislatore del 2026 ha in parte raccolto quell'indicazione, ma solo in parte: perché il monito della Consulta lasciava intendere che il primo argine alla paura della firma dovesse essere la certezza, sia del quadro normativo entro cui il funzionario si muove, sia delle conseguenze cui la propria attività lo espone.

Nella nuova formulazione dell'articolo 1 della legge 20/1994, come riscritto dalla legge 1/2026, quella certezza resta, a ben vedere, ancora piuttosto scarsa.

Sarà, probabilmente, la giurisprudenza della Corte dei conti, più della legge stessa, a doverla costruire nei prossimi anni.

Potere riduttivo e prescrizione, due leve silenziose della riforma

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalla documentazione predisposta e messa a disposizione dall'Avv. Andrea Ciulla

Se la tipizzazione della colpa grave è la novità più visibile della legge 7 gennaio 2026, n. 1, ci sono altri due strumenti attraverso cui la riforma incide sull'effettività del giudizio contabile: la trasformazione del potere riduttivo da facoltà in obbligo, e la ridefinizione del termine iniziale di prescrizione. Il primo agisce sulla misura della condanna, il secondo sul perimetro temporale entro cui l'azione può essere esercitata. Insieme, disegnano un modello di responsabilità erariale profondamente diverso da quello vigente fino al 21 gennaio 2026.

Vale la pena ricordare, prima di entrare nel merito, che la natura giuridica di questa responsabilità è da sempre oggetto di un dibattito irrisolto: c'è chi la legge alla funzione sanzionatoria e deterrente, propria del diritto pubblico, e chi ne valorizza, invece, il nucleo risarcitorio, avvicinandola alla responsabilità civile extracontrattuale; altri ancora preferiscono considerarla un *tertium genus*, dotato di uno statuto proprio, irriducibile sia all'uno sia all'altro modello.

La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024 ha offerto su questo punto un contributo importante, delineando un modello di "amministrazione per risultati" in cui la responsabilità erariale funge da strumento di bilanciamento tra la tutela delle finanze pubbliche e l'esigenza di non disincentivare l'assunzione di decisioni da parte dei funzionari,

riconoscendo, in questa chiave, che la paura della firma rappresenta essa stessa un costo per la collettività, non meno concreto del danno erariale che si vorrebbe prevenire.

È in questo solco che si inseriscono, rispettivamente, il nuovo potere riduttivo obbligatorio e la nuova prescrizione a termine fisso.

Il potere riduttivo: da facoltà equitativa a obbligo di legge

L'istituto affonda le proprie radici nell'articolo 83 del regio decreto 2440/1923 che, per primo, attribuì al giudice contabile la facoltà di ridurre, secondo le circostanze del caso, l'importo della condanna. È un potere che non ha eguali in nessun'altra giurisdizione, ordinaria o speciale: nessun altro giudice dispone di uno strumento equitativo così ampio per modulare il quantum del risarcimento al di fuori dei meccanismi codicistici ordinari. Nel sistema previgente, introdotto nell'articolo 1, comma 1-bis, della legge 20/1994, il suo esercizio era interamente rimesso alla discrezionalità del giudice, che nel tempo aveva elaborato in via pretoria una serie di indici, come il grado di colpa, le condizioni economiche del convenuto, l'eventuale concorso dell'amministrazione nella causazione del danno, l'utilità comunque tratta dalla collettività, la collaborazione prestata dal responsabile nel corso del giudizio.

Nella prassi, la sua applicazione era diventata talmente diffusa da assomigliare, secondo parte della dottrina, a un obbligo già di fatto esistente, almeno per le ipotesi di colpa grave non prossima al dolo.

La legge 1/2026 rende oggi esplicito ciò che restava, appunto, implicito: il giudice contabile è tenuto, salvo le due eccezioni di cui si dirà, a esercitare il potere di riduzione, contenendo la condanna entro un doppio tetto. Si tratta di un'obbligatorietà, per così dire, mitigata: obbligatoria è la scelta di ridurre (l'an), mentre resta un margine di discrezionalità nel determinare quanto ridurre, entro i limiti fissati dalla legge (il quantum). La conseguenza pratica è che una condanna all'intero importo

del danno accertato, fuori dai casi di dolo o di illecito arricchimento, è di per sé viziata, senza che il giudice debba nemmeno motivare specificamente sul punto.

Il doppio tetto funziona così: la condanna non può in ogni caso superare il 30% del pregiudizio accertato, oppure, se inferiore, il doppio della retribuzione lorda annua percepita dal responsabile nel periodo in cui si è verificato il danno.

La combinazione dei due limiti produce effetti asimmetrici: per i danni di modesta entità sarà probabilmente il tetto percentuale a incidere di più; per i danni più ingenti, sarà invece il parametro retributivo a risultare più favorevole al convenuto, con un effetto potenzialmente molto significativo proprio nei casi di danno erariale più grave.

Resta peraltro incerto cosa debba intendersi esattamente per “retribuzione lorda”: se comprenda le sole voci fisse, o anche indennità accessorie, componenti incentivanti e trattamenti previdenziali complementari. È un’ambiguità non da poco, perché genera una variabilità del tetto massimo legata alla composizione specifica dello stipendio di ciascun convenuto, con il rischio di applicazioni disomogenee tra le diverse Sezioni giurisdizionali, un rischio che lo stesso Procuratore Generale della Corte dei conti, nella relazione per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 2026, ha segnalato come fonte di possibile disparità di trattamento e di indebolimento dell’effetto deterrente del giudizio contabile.

L’obbligo di riduzione conosce due eccezioni, in cui la condanna resta piena:

- **il dolo**, coerentemente con la tradizione giuridica che non riserva alla responsabilità dolosa lo stesso temperamento riservato a quella colposa;
- **l’illecito arricchimento**, categoria autonoma che copre ogni ipotesi in cui il funzionario abbia tratto un vantaggio patrimoniale diretto dalla propria condotta illecita. Va segnalato che quest’ultima eccezione opera anche quando la condotta sia solo gravemente colposa, e non dolosa:

chi si è arricchito indebitamente a spese dell'erario non può beneficiare del tetto, indipendentemente dall'elemento soggettivo che ha animato la sua condotta, una scelta che evita che il meccanismo, pensato per alleggerire la posizione del funzionario in buona fede, diventi invece uno strumento di legittimazione dell'arricchimento indebito.

Connessa al potere riduttivo è anche la nuova, più puntuale disciplina della compensatio lucrum cum damno: nel quantificare il danno, il giudice deve considerare sia l'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno stesso, sia i vantaggi che l'amministrazione di appartenenza, un'altra amministrazione o la stessa comunità amministrata abbiano comunque tratto dalla condotta del convenuto. Non si tratta di un principio nuovo ma la sua codificazione impone oggi una valutazione più sistematica e meno meramente aritmetica del pregiudizio, che tenga conto dell'intero complesso degli effetti, positivi e negativi, prodotti dalla condotta sulla finanza pubblica.

Un obbligo, due letture opposte

Subito dopo l'entrata in vigore della riforma, la giurisprudenza si è già divisa proprio sul carattere obbligatorio del potere riduttivo.

La Sezione giurisdizionale per la Lombardia (sentenza n. 41 del 27 febbraio 2026) ha aderito al tenore letterale della norma, ritenendo che l'uso del verbo "esercita", all'indicativo, escluda ogni discrezionalità sull'an della riduzione, pur lasciando margine sul quantum entro i tetti previsti.

La Sezione per il Lazio (sentenza n. 82 del 20 febbraio 2026) ha invece negato che si tratti di un obbligo, qualificando il potere riduttivo come rimesso alla discrezionalità del giudice contabile, che potrebbe finanche discostarsi dal limite del 30% in presenza di circostanze che lo giustificano, pur avendo, nel caso concreto, integralmente respinto l'azione con assoluzione dei convenuti.

Non è una differenza di sfumatura: nella prima lettura, una condanna all'intero danno costituisce sempre un vizio della sentenza; nella seconda, il tetto stesso resta derogabile dal giudice sulla base delle circostanze concrete.

Si potrebbe quasi dire che, più che di un potere riduttivo, si sia oggi in presenza di due poteri riduttivi distinti: quello tradizionale, discrezionale, che la giurisprudenza aveva costruito nel tempo, e quello nuovo, ad attivazione obbligatoria, introdotto dalla legge Foti, senza che sia ancora chiaro quale dei due prevalga.

È un contrasto che rende necessario, con una certa urgenza, un intervento nomofilattico delle Sezioni Riunite, capace di chiarire se la riduzione sia davvero obbligatoria in tutte le ipotesi non dolose, quale margine di discrezionalità residui nella determinazione del quantum, e quali parametri debbano orientarla.

A questo si aggiunge un problema pratico che il legislatore non ha affrontato: il rapporto tra il nuovo potere riduttivo obbligatorio e il rito abbreviato previsto dall'articolo 130 del Codice di giustizia contabile, che comporta di per sé una riduzione automatica di un terzo della condanna in caso di integrazione del contraddittorio. La soluzione più coerente sembrerebbe applicare la riduzione da rito abbreviato all'importo già ridotto per effetto del potere riduttivo obbligatorio, e non viceversa; ma si tratta, appunto, di una soluzione interpretativa, non di una previsione esplicita della legge, e toccherà ancora una volta alla giurisprudenza elaborare un coordinamento tra i due istituti.

Restano, infine, aperti alcuni dubbi di legittimità costituzionale.

Sotto il profilo dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.), si potrebbe sostenere che tetti così contenuti rischino di svuotare l'azione di responsabilità del suo ruolo di presidio delle finanze pubbliche; l'obiezione, tuttavia, non è del tutto persuasiva, perché nemmeno il regime previgente, che non fissava alcun limite massimo alla riduzione discrezionale, aveva

mai sollevato analoghi dubbi, né sembra ipotizzabile una copertura finanziaria annuale a cui ancorare l'esercizio di un potere per sua natura variabile.

Sotto il profilo del buon andamento e dell'accountability (art. 97 Cost.), si è osservato che una responsabilità strutturalmente orientata alla riduzione rischia di indebolire l'incentivo a una gestione corretta delle risorse pubbliche; ma si può replicare che un nuovo statuto della responsabilità, più prevedibile e meno punitivo, può altrettanto favorire un approccio più maturo alla gestione della cosa pubblica.

Resta il fatto che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 132/2024, aveva già segnalato la tensione tra l'esigenza di incentivare l'azione amministrativa e quella di garantire l'effettività della tutela erariale: la legge Foti ha scelto di risolvere quella tensione a favore del primo termine, ma è una scelta che, con ogni probabilità, dovrà essere nuovamente vagliata dalla Consulta, anche alla luce degli obblighi di tutela delle finanze europee, come già prefigura l'ordinanza della Sezione pugliese n. 11/2026, che ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione agli articoli 3, 32 e 97 della Costituzione.

La prescrizione: da termine mobile a termine fisso

Il secondo grande intervento della riforma riguarda il momento da cui inizia a decorrere la prescrizione dell'azione di responsabilità.

Nel regime precedente, l'articolo 1, comma 2, della legge 20/1994 fissava il termine in cinque anni, decorrenti dal fatto dannoso o, in caso di occultamento doloso, dalla data della sua scoperta. La giurisprudenza contabile, tuttavia, aveva progressivamente spostato in avanti quel punto di partenza, facendolo coincidere non con il momento oggettivo del fatto, ma con quello in cui l'amministrazione o la Procura erano state concretamente in grado di conoscere il danno, interpretazione, quest'ultima, ancorata al principio generale dell'articolo 2935 del codi-

ce civile, secondo cui la prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere.

Il risultato era, di fatto, una prescrizione a decorrenza soggettiva e mobile, che il convenuto non poteva mai calcolare con certezza ex ante. A complicare ulteriormente il quadro contribuiva la distinzione, elaborata dalla giurisprudenza, tra illecito istantaneo, la cui condotta si esaurisce in un momento definito, pur con effetti che permangono nel tempo, e illecito permanente, in cui la condotta contra ius continua ad alimentare il danno finché non cessa: in quest'ultimo caso, il termine prescrizione ricomincia idealmente a decorrere ogni giorno, fino alla cessazione della condotta lesiva.

La legge 1/2026 rompe con questa impostazione: il termine quinquennale decorre ora dalla data del fatto dannoso, inteso come comprensivo di condotta, evento, effettiva diminuzione patrimoniale e nesso causale, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti ne siano venute a conoscenza, salvo il solo caso dell'occultamento doloso.

È, in sostanza, l'adozione del modello anglosassone del "date of accrual" al posto del "date of knowledge": una scelta che privilegia la certezza del diritto per il funzionario, il quale può ora calcolare con precisione il proprio orizzonte di esposizione, a scapito però dell'efficacia dell'azione erariale nei casi, - frequenti -, in cui il danno emerge solo molto tempo dopo la condotta che lo ha generato.

La prima applicazione pratica di questo nuovo regime si è già vista: la Sezione lombarda (sentenza n. 34 dell'11 febbraio 2026) ha dichiarato prescritta un'azione erariale calcolando il termine dalla data del fatto dannoso, non avendo ravvisato alcun occultamento doloso.

Resta un problema interpretativo non banale, ossia individuare con precisione il momento in cui il "fatto dannoso" possa dirsi integralmen-

te realizzato, quando i suoi elementi costitutivi non si manifestano contestualmente: si pensi al danno da un contratto pluriennale, che si accumula nel tempo; al danno da omessa vigilanza su un ente controllato, dove la perdita patrimoniale emerge in un momento successivo rispetto alla condotta omissiva; o al danno da operazioni finanziarie complesse, con effetti differiti.

La lettura più coerente con il sistema sembra essere quella di individuare il *dies a quo* nel momento in cui tutti gli elementi della fattispecie, condotta, evento e concreta diminuzione patrimoniale, risultano integrati insieme: non basta la sola condotta illecita, se il danno patrimoniale non si è ancora concretizzato, ma non può nemmeno bastare una perdita meramente potenziale o futura. Sarà, ancora una volta, compito della giurisprudenza definire criteri applicativi uniformi per le diverse ipotesi di danno differito.

Anche la nozione di occultamento doloso, che resta l'unica eccezione al nuovo termine fisso, viene ridefinita in senso restrittivo: oggi rileva solo una condotta commissiva diretta a nascondere attivamente il danno, oppure la violazione di uno specifico obbligo di comunicazione posto a carico del responsabile. Nella lettura previgente, invece, l'occultamento doloso comprendeva anche condotte meramente omissive, come la mancata denuncia o il semplice silenzio sui fatti dannosi. Con la riforma, tacere non equivale più, di per sé, a occultare: se il funzionario non ha adottato alcuna condotta attiva di dissimulazione né ha violato un preciso obbligo di comunicazione, il termine decorre comunque dalla data del fatto, anche se l'amministrazione ne fosse rimasta del tutto all'oscuro.

Un ultimo profilo, di grande rilievo pratico, riguarda l'efficacia nel tempo di queste nuove regole: la legge si applica anche ai procedimenti e ai giudizi pendenti alla data del 22 gennaio 2026, purché non ancora

definiti con sentenza passata in giudicato. È una scelta coerente con i principi di legalità e di favor rei, salutata positivamente da chi riteneva il vecchio regime eccessivamente sfavorevole ai convenuti, ma che la dottrina più critica ha segnalato come un possibile ius superveniens retroattivo dagli effetti dirompenti: in procedimenti già avviati, nei quali la Procura aveva correttamente calcolato la prescrizione secondo il criterio soggettivo allora vigente, l'applicazione del nuovo termine fisso potrebbe condurre a una prescrizione già maturata, con un effetto simile a una sorta di condono processuale retroattivo per i convenuti, un esito che nessuno, al momento dell'introduzione dei rispettivi giudizi, avrebbe potuto prevedere.

Verso un nuovo statuto, con una domanda ancora aperta

La riforma introdotta dalla legge Foti segna un momento di reale discontinuità: incide in via prioritaria sui profili sostanziali della responsabilità erariale, ma prepara anche, attraverso la delega legislativa ancora da attuare, un intervento sul versante processuale. La perimetrazione del potere riduttivo e il nuovo dies a quo della prescrizione ridisegnano insieme l'obbligazione risarcitoria del funzionario pubblico, in un disegno complessivo che ambisce a essere un vero e proprio nuovo statuto del dipendente pubblico, capace di coniugare la tutela dell'erario con la certezza del diritto e la lotta alla burocrazia difensiva, pur con margini di miglioramento evidenti, specie in termini di flessibilità applicativa.

C'è, però, un intervento che avrebbe probabilmente prodotto un beneficio ancora maggiore e che la riforma non ha affrontato: il superamento del cosiddetto doppio binario tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, in favore di quest'ultima.

Concentrare l'intera valutazione della condotta del funzionario e del danno erariale in un unico giudizio, davanti a un giudice specializzato,

non risponderebbe soltanto a un'esigenza di economia processuale, ma eviterebbe soprattutto il rischio di giudicati contrastanti sugli stessi fatti. È forse in questa direzione, più ancora che nei tetti edittali o nel nuovo dies a quo, che si giocherà davvero l'equilibrio futuro tra l'effettività della tutela erariale e la certezza del diritto per chi amministra.

Riflessioni su intelligenza artificiale nel mondo giuridico

Il contenuto di questo capitolo è tratto e rielaborato dal materiale e dalla documentazione predisposta e messa a disposizione dal Dott. Salvatore Chiazese

Qualche anno fa, bloccato in un ingorgo, accesi per caso la radio e mi ritrovai ad ascoltare l'intervista a un ingegnere informatico su potenzialità e pericoli dell'intelligenza artificiale. Diceva una cosa che allora mi colpì: bastava raccogliere abbastanza materiale audio e video su una persona, meglio ancora se un personaggio pubblico, con foto, interviste, dichiarazioni, per costruirne un clone digitale capace di dire o fare qualsiasi cosa. Faceva l'esempio, inquietante, di un video costruito ad arte su un avversario politico, diffuso a ridosso di un'elezione per condizionarne l'esito: un falso smascherabile da un tecnico esperto, certo, ma solo dopo un tempo durante il quale il danno, almeno in parte, si era già consumato, senza possibilità di rimedio.

Oggi, a distanza di pochi anni, quello scenario è già superato: basta una ricerca su YouTube per imbattersi in filmati tecnicamente quasi perfetti, capaci di mettere in scena situazioni impossibili, o semplicemente curiose, con un realismo che all'epoca di quell'intervista sembrava fantascienza.

Prima di entrare nel merito dell'IA applicata al diritto, vale la pena spendere due parole sull'evoluzione dei computer, diventati "personalizzati" solo tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta.

Chi ha visto il bellissimo film “Il diritto di contare”, ambientato alla NASA nei primi anni Sessanta, ricorderà il calcolatore IBM costato milioni di dollari, privo di tastiera e monitor, comandato a schede perforate, capace di circa quarantamila operazioni al secondo, un numero che allora sembrava fantascientifico. Oggi un qualsiasi smartphone da poche centinaia di euro esegue miliardi di operazioni al secondo: milioni di volte più veloce di quel gigante della NASA.

Fino a pochi anni fa, però, questa immensa potenza di calcolo restava confinata a operazioni elementari, con un margine di errore prossimo allo zero ma senza alcuna capacità di ragionamento articolato, vicino a quello umano. La definizione che mi è sempre parsa più efficace, per descrivere il personal computer di appena una decina di anni fa, è che si trattasse di un “cretino veloce”: una macchina rapidissima nell’eseguire operazioni semplici, ma incapace di andare oltre.

È esattamente questo, passare da un ragionamento elementare, per quanto velocissimo, a un ragionamento complesso e altrettanto rapido, l’obiettivo dell’intelligenza artificiale. Ed è un obiettivo che si sta avvicinando a una velocità tale che queste stesse riflessioni, tra qualche mese, rischiano già di apparire superate.

Le domande aperte

Venendo al tema specifico, credo che oggi si possa fare poco più che elencare le domande a cui saremo chiamati a rispondere nei prossimi anni, con prudenza e senza scorciatoie: si può usare l’intelligenza artificiale in ambito giuridico e giudiziario? In che misura? Serve sempre un controllo umano, o si potranno delegare all’IA, con la programmazione giusta, alcune funzioni giudiziarie? Quali rischi comporta? Se un giorno i sistemi di IA garantiranno un’affidabilità superiore a quella umana, sarà eticamente accettabile delegare loro alcune funzioni senza controllo? È immaginabile un software che impari dai propri errori e

finisca gradualmente per sostituire l'essere umano?

Lo stato dell'arte, e il problema delle fonti

Per orientarsi in queste domande occorre partire da un dato tecnico semplice: ogni motore di ricerca o software di IA lavora sulle fonti, cioè sui dati che analizza per costruire una risposta. E la fonte per eccellenza, oggi, è la rete internet, un bacino praticamente sconfinato, ma in gran parte privo di qualsiasi controllo di qualità, e talvolta apertamente fuorviante.

Al contrario, molte fonti che potremmo definire autorevoli, libri, articoli, studi firmati da autori riconoscibili, restano fuori dal web, e quindi fuori dalla portata di questi sistemi.

I motori di IA operano certamente una selezione che riduce il margine di errore, ma resta, a mio avviso, rischioso affidarsi a loro per gli atti più delicati: provvedimenti amministrativi, ricorsi, citazioni, memorie, decreti, ordinanze, sentenze non dovrebbero mai essere prodotti dall'IA senza un controllo attento, controllo che, va detto, finisce spesso per assorbire tutto il tempo risparmiato in fase di scrittura. C'è, inoltre, un rischio più sottile: l'uso continuativo di questi strumenti potrebbe, nel tempo, indebolire l'abitudine alla consultazione diretta delle fonti e alla scrittura autonoma, generando una forma nuova di analfabetismo giuridico.

Il caso più noto di questo rischio è quello di un avvocato fiorentino che recentemente ha depositato una memoria contenente riferimenti a sentenze della Cassazione mai esistite, numeri e date verosimili, ma del tutto inventati da un software di intelligenza artificiale.

Per verificare quanto la stessa IA fosse in grado di raccontare correttamente l'episodio, ho posto la stessa domanda a tre strumenti diversi. Gemini ha confermato il fatto e ne ha ricostruito i tratti essenziali, il deposito della memoria nel giugno 2024 davanti al Tribunale delle Im-

prese di Firenze, la scoperta delle sentenze inesistenti da parte della controparte, la giustificazione dell'avvocato basata sul lavoro di una collaboratrice che avrebbe usato l'IA senza verificarne i risultati, la decisione del giudice che ha comunque attribuito la piena responsabilità al dominus dello studio, ma senza citare una sola fonte verificabile.

ChatGPT ha fornito una ricostruzione sostanzialmente analoga, collocando però l'episodio nel marzo 2025 anziché nel 2024, e questa volta accompagnando la risposta con link a testate e siti specializzati che ho potuto controllare personalmente.

Claude, infine, ha individuato con precisione l'ordinanza, Tribunale di Firenze, Sezione Imprese, 14 marzo 2025, RG 11053/2024, chiarendo che il giudice aveva sì riconosciuto l'esistenza delle citazioni inventate, un fenomeno che l'ordinanza stessa definisce "allucinazione", ma aveva respinto la richiesta di condanna per lite temeraria della controparte, non ravvisando né dolo né colpa grave, bensì un errore isolato commesso in buona fede, privo peraltro di prova di un danno concreto, anche in questo caso, con fonti puntualmente verificabili.

Al di là dell'aneddoto, il punto resta lo stesso che l'ingegnere alla radio, anni fa, aveva già anticipato: la qualità della risposta di un sistema di intelligenza artificiale dipende interamente dalle fonti che sceglie, e non sempre chi lo interroga è in grado, o si prende la briga, di verificarle prima di depositarle in un atto ufficiale.

Dove l'IA può aiutare, e dove no

Di fronte a questo quadro, credo si debba distinguere con chiarezza tra due ambiti.

Per gli atti a rilevanza esterna, un provvedimento amministrativo, un ricorso, una citazione, una memoria, nulla vieta di avvalersi dell'IA, ma resta fermo che chi firma se ne assume comunque la piena responsabilità, quale che sia stato lo strumento usato per redigerlo.

Il discorso si fa più delicato quando è un giudice ad affidarsi all'IA per la stesura di una sentenza.

Anche qui la paternità e la responsabilità del provvedimento restano, senza dubbio, del magistrato; ma occorre chiedersi se la motivazione in diritto sia soltanto la composizione meccanica di variabili, l'individuazione della norma astratta applicabile al caso concreto, o se in essa vi sia qualcosa di più.

Sono convinto che ci sia molto di più.

L'essere umano non agisce solo sulla base dell'intelligenza, ma anche della ragione, che si intreccia con la sensibilità e le emozioni fino a formare un *unicum* irripetibile.

Il giudice decide certamente sulla base di dati in gran parte oggettivi, ad esempio la norma applicabile, i precedenti, le peculiarità del caso, ma quello che nessun software è oggi in grado di clonare è proprio la sensibilità del giudice: qualcosa che non si lascia codificare, che cambia da caso a caso e nel tempo, e che costituisce l'ultima, insostituibile tessera del mosaico decisionale.

Un principio antico quanto profondo recita: “*summum ius, summa iniuria*”.

L'applicazione rigida e meccanica della norma può, paradossalmente, produrre un'ingiustizia reale.

Il giudice è “*peritus peritorum*”, non nel senso di poter ignorare con disinvoltura accertamenti e pareri tecnici, ma nel senso che chi è chiamato a giudicare deve pronunciarsi secondo un convincimento libero, non vincolato, soprattutto di fronte a dettagli e sfumature che, almeno fino a oggi, solo un essere umano, con la propria ragione, la propria sensibilità e il proprio bagaglio di esperienza, sa cogliere davvero.

Per questo, negli atti, o nelle parti di atti, che hanno contenuto decisivo, e che possono provenire anche da organi amministrativi, quando incidono sulla sfera personale o sui diritti fondamentali dei destinatari,

il fattore umano resta insostituibile: l'IA può aiutare nelle ricerche su fonti affidabili, nella creazione di schemi e riassunti, nella correzione formale della bozza finale, ma non può sostituirsi al momento della decisione.

Diverso è invece il discorso per gli atti preparatori: la sintesi di fascicoli di centinaia o migliaia di pagine, la lettura combinata di più atti sulla stessa vicenda, la costruzione di schemi, tabelle, quadri sinottici.

Tutto ciò che resta nell'ambito degli atti interni, senza produrre effetti diretti verso l'esterno, può essere agevolato dall'IA senza remore, con un guadagno di tempo reale da restituire alla fase, quella sì, delicatissima, della decisione vera e propria.

Resta, inevitabile, l'ultima domanda: arriverà il giorno in cui l'intelligenza artificiale potrà sostituirsi interamente all'essere umano nel decidere e nel giudicare? Non sono in grado di rispondere. Ma di una cosa sono certo: se quel giorno dovesse arrivare, spero di non esserci.

Conclusioni

Il contenuto delle presenti conclusioni è tratto e rielaborato dal materiale e dalla documentazione predisposta e messa a disposizione dall'Avv. Maria Stella Porretto - Dirigente dell'Avvocatura della Città Metropolitana di Palermo

Come era prevedibile fin dalla premessa, gli interventi dei relatori hanno confermato che i dubbi interpretativi e i profili critici della nuova legge sono numerosi e stratificati, ben più di quanto una sola mattinata di studi potesse esaurire.

Sono rimasti sullo sfondo, ad esempio, i nodi legati all'obbligo assicurativo, che lo stesso legislatore ha rinviato al 1° gennaio 2027 con il decreto milleproroghe, di fronte alle difficoltà applicative emerse già nei primi mesi. È un rinvio che offre tempo per correggere il tiro, ma che nel frattempo lascia scoperto un vuoto di copertura finanziaria potenzialmente pregiudizievole per le amministrazioni: non è chiaro, ad esempio, se l'obbligo riguardi solo chi ha un incarico formale con la pubblica amministrazione o si estenda anche ai privati legati da un rapporto di servizio; se il riferimento a chi "gestisce risorse pubbliche" comprenda anche i funzionari, oltre ai dirigenti; se il massimale assicurativo debba coprire l'intero danno o solo il 70% che resta a carico del responsabile dopo il tetto; senza contare le ricadute processuali, dal rapporto tra litisconsorzio necessario e termini di decadenza già maturati, alla possibilità di far valere in giudizio contabile eccezioni proprie del rapporto contrattuale con l'assicuratore.

Pur senza aver esaurito la materia, l'auspicio è che gli atti del convegno e le relazioni qui raccolte possano costituire il punto di partenza di una riflessione più ampia sulla reale portata innovativa, e risolutiva, della legge 1/2026.

Curare i sintomi, non le cause

Guardata nel suo insieme, la riforma sembra aver scelto la strada di intervenire sui sintomi più che sulle cause di un malessere che affonda le proprie radici altrove, ossia nell'oscurità e nella mancanza di organicità dell'intero impianto normativo che regola l'azione amministrativa. Una sistematizzazione complessiva di quel quadro, capace di alleggerire davvero la fatica di amministrare senza arretrare sul terreno della legalità, sarebbe stata probabilmente la strada più solida da percorrere. Resta, invece, la sensazione di un'ennesima occasione mancata per una riforma pensata con più respiro.

Non era, va detto, un compito facile per il legislatore.

Il tema dei controlli amministrativi resta uno dei nodi più difficili del sistema italiano, non tanto per la loro ampiezza quanto per la difficoltà di renderli davvero coerenti ed efficaci sull'apparato pubblico nel suo complesso.

Da tempo, e da più voci, si chiede un approccio diverso alla riforma dei controlli: un approccio che non si limiti al piano normativo, ma tocchi insieme la cultura organizzativa, i modelli di leadership, la semplificazione reale delle procedure e la trasparenza dei processi decisionali.

Non bastano interventi parziali, dettati dall'urgenza del momento. E un ruolo centrale, in questo percorso, dovrebbe spettare a un sistema di riconoscimento che premi davvero l'innovazione e il coraggio decisionale, sostituendo a una cultura del sospetto un ambiente che incoraggi ad assumersi responsabilità, e che valorizzi chi persegue l'interesse pub-

blico con competenza e determinazione.

Un bilancio e una sfida che resta soprattutto culturale

I profili critici emersi in questa giornata restituiscono bene la complessità del tema e la necessità di un approccio capace di tenere insieme esigenze diverse: garantire legalità ed efficienza dell'azione amministrativa, proteggere i funzionari pubblici da una responsabilità eccessiva, e al tempo stesso preservare l'indipendenza e l'efficacia sia della funzione di controllo sia di quella giurisdizionale della Corte dei conti.

Serve, in definitiva, una vera trasformazione culturale all'interno della pubblica amministrazione, prima ancora che un intervento normativo: una sfida che passa dalla ricostruzione di un'etica pubblica capace di restituire dignità al lavoro di chi amministra. Superare la paralisi della paura della firma significa abbandonare la cultura del non rischio che oggi danneggia l'efficienza del sistema pubblico e provare, piuttosto, a sostituire la paura della firma con l'attenzione alla firma: l'esercizio consapevole di una funzione pubblica vissuta come responsabilità, non come minaccia.

Tavola sinottica

	Prima della Legge Foti	Dopo la Legge Foti
Fonte principale	Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e codice di giustizia contabile	Novelle alla l. 20/1994 e al codice di giustizia contabile, con riorganizzazione di controllo e responsabilità
Natura della responsabilità	Responsabilità amministrativa/contabile per danno erariale, tradizionalmente ancorata a dolo o colpa grave	Conferma dell'area di rilevanza, ma con restringimento della colpa grave ai casi di violazione evidente o errore macroscopico
Colpa grave	Nozione costruita soprattutto da giurisprudenza e prassi, con ampia discrezionalità valutativa	Nozione più tipizzata; esclusione quando l'azione si fonda su orientamenti giurisprudenziali prevalenti o pareri competenti
Quantificazione del danno	In linea di principio risarcimento integrale del pregiudizio erariale accertato	Tetto alla condanna: fino al 30% del danno e comunque non oltre due annualità di retribuzione/indennità, salvo dolo o illecito arricchimento
Riparto dell'onere economico	Il responsabile poteva essere chiamato a rispondere dell'intero danno accertato, secondo il sistema ordinario	La parte residua del danno resta a carico dell'amministrazione danneggiata; la Corte dei conti ha contestato questo effetto
Procedimenti pendenti	Applicazione delle regole ordinarie vigenti al momento del giudizio	Il nuovo regime si applica anche ai procedimenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato
Ruolo della Corte dei Conti	Funzione giurisdizionale e di controllo, con competenze già consolidate	Rafforzamento dei controlli preventivi di legittimità e della funzione consultiva
Finalità dichiarata	Tutela dell'erario e repressione dell'illecito contabile	Ridurre la "paura della firma", rendere più prevedibile il rischio e favorire l'azione amministrativa

Appendice - Riferimenti normativi

- **Costituzione della Repubblica Italiana**
- **Legge 14 gennaio 1994, n. 20** - Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti
- **Legge 7 gennaio 2026, n. 1** - Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale
- **Atto Camera n. 1621, presentato il 19 dicembre 2023, assegnato alle Commissioni riunite I e II il 26 febbraio 2024** - Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale



COPYRIGHT

Questa opera è pubblicata direttamente dalla Città Metropolitana di Palermo che detiene ogni diritto della stessa in maniera esclusiva. Nessuna parte di questo ebook può essere pertanto riprodotta senza il preventivo assenso dell'autore.

ISBN: 978-88-96762-26-4



CITTÀ METROPOLITANA DI PALERMO