

## Riforma della Corte dei conti

Data di pubblicazione: 21 Gennaio 2026

VITO TENORE, Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1\*.

---

VITO TENORE (\*)

### Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1

---

**SOMMARIO: 1. Il quadro normativo sulla responsabilità amministrativo-contabile inciso dalla legge n. 1 del 2026: le finalità apparenti e quelle reali della novella riguardanti un'affidabile Istituzione, ovvero la Corte dei conti. Prime questioni di diritto transitorio. – 2. Gli istituti della legge n.20 del 1994 novellata dalla legge n.1 del 2026 immediatamente operanti dal 22 gennaio 2026: le prime questioni (tra le quali il rapporto con lo scudo erariale ex art. 21, d.l. n. 76 del 2020). – 3. La delega al Governo per la riorganizzazione ed il riordino delle funzioni della Corte dei conti. – 4. Considerazioni su possibili spazi per rimessioni alla Consulta. Oppure mera rassegnazione alle scelte legislative alla luce del parere preventivo di costituzionalità dato dalla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale? – 5. Novella Foti del 2026 e sua incidenza sull'antico dibattito sul raccordo tra azione contabile ed azione civile: il ritorno in auge del "doppio binario".**

**1. Il quadro normativo sulla responsabilità amministrativo-contabile inciso dalla legge n.1 del 2026: le finalità apparenti e quelle reali della novella riguardanti un'affidabile Istituzione, ovvero la Corte dei conti. Prime questioni di diritto transitorio.**

La responsabilità amministrativo-contabile dei pubblici dipendenti che cagionino un danno all'erario, trova la sua unitaria e fondamentale disciplina [\[1\]](#), sostanziale e processuale, nelle l. 14 gennaio 1994, n. 19 e 20, come novellate dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639 e da successive "limature" legislative intervenute direttamente o indirettamente su tali norme di base (si pensi all'art. 17, co. 30-ter e quater, lettera a), del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, come modificato dall'art. 1, co. 1, lettera c, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103, volgarmente noto come "Iodo Bernardo"; si pensi ancora all'art. 1, co. 12, 44 e 62 della legge anticorruzione 6 novembre 2012 n. 190, o al discutibile "scudo erariale" di cui all'art. 21, d.l. n. 76 del 2020 e succ. proroghe). Da ultimo tale regime è stato stravolto dalla legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. legge Foti) che occasiona queste prime riflessioni [\[2\]](#).

Sul piano processuale, il referente è dato dal codice del processo contabile (d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174) [\[3\]](#).

Come è noto (ma forse non a tutti), il quadro normativo complessivo vigente nel nostro Paese, anche in attuazione di norme costituzionali e eurounitarie, impone che le autorità pubbliche debbano agire in conformità della legge; che i casi di frode, di sperpero di denaro pubblico, di evasione fiscale, di corruzione, di conflitto di interessi o di altre violazioni del diritto, debbano essere effettivamente e integralmente perseguiti da organi di controllo e dall'azione giudiziaria; che le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche debbano essere soggette a un effettivo controllo da parte di organi giurisdizionali indipendenti. La Corte dei Conti da decenni persegue istituzionalmente e dunque "geneticamente" tali fini in sede di controllo e giurisdizionale in ossequio alla Costituzione [\[4\]](#).

Tale quadro normativo, specificamente quello sostanziale e processuale concernente la Corte dei conti, ben funzionante sia al centro che sul territorio e teso a pungolare il rispetto della legalità, dei risultati e ad una corretta spesa ed azione pubblica responsabilizzando chi la gestisce, ha tuttavia subito negli ultimi anni veri e propri stravolgimenti normativi ispirati da una asserita (ed indimostrata) "paura della firma" (categoria fluida e umorale,

ma non giuridica) o *“fatica dell’amministrare”* [5] in capo ad amministratori, soprattutto locali (reali ispiratori delle novelle), e funzionari pubblici: il primo intervento, a termine, ad opera dell’art.21, d.l. n.76 del 2020, c.d. “scudo erariale” infra analizzato; il secondo, a regime, ad opera della 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”*.

Su quest’ultima legge, voluta dal solo Parlamento e da nessuno allo stesso richiesta (né dalla cittadinanza, né dal ceto forense, né dalla dottrina, né dalla Magistratura), occorre soffermarsi.

Il 19 dicembre 2023 è stato presentato alla Camera il progetto di legge C1621 a iniziativa del deputato Tommaso Foti quale primo firmatario, unitamente agli on. Paolo Barelli e altri che, dopo un *iter* “bulgaro” che non ha tenuto conto di opportuni spunti correttivi prospettati in dottrina e durante le (inutili) audizioni parlamentari dai vertici della Corte dei Conti, dall’associazione Magistrati contabili e del parere delle Sezioni riunite in sede consultiva n. 3 del 30 ottobre 2024 reso ai sensi dell’art. 1, d.d.l. n. 273/1939, ha infelicitamente novellato la legge n. 20 del 1994 con la legge 7 gennaio 2026 n. 1.

Il testo di esclusiva iniziativa parlamentare (ovvero, si ripete, senza alcun previo impulso proveniente dalla società civile, dal ceto forense, della dottrina o dalla Magistratura), muove le mosse da un triplice dogma [6] secondo cui:

a)?*“la cosiddetta «paura della firma» affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana”*,

b)?*“i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l’intero sistema-Paese”*,

c)?*“amministrare risorse pubbliche in Italia, soprattutto dopo la torsione pan-penalistica avviata nel 1992, è diventato sempre più rischioso per gli amministratori onesti, poiché la normativa di settore è oggettivamente troppo complessa per chiunque, ivi inclusi gli addetti ai lavori”*.

Sulla base di questo già assiomatico e indimostrato *incipit*, la premessa al progetto di legge Foti C.1621 confluito nella legge n.1 del 2026, ritiene che si debba *“intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell’articolata gestione delle risorse pubbliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale che troppo spesso, almeno nel 60 per cento dei casi, si concludono con l’assoluzione determinata dall’infondatezza delle accuse; tali processi, inoltre, hanno ripercussioni negative sulle carriere e alimentano, a livello generale, il circuito della «?paura?»”*.

Tale novella dovrebbe dunque *“tutelare la finanza pubblica dagli amministratori infedeli o incapaci e proprio mediante il riconoscimento di un nuovo ruolo della Corte dei conti sarà possibile distinguerli da quelli attenti e prudenti”*.

Da una serena lettura del testo e dal suo sistematico intervento nell’ambito dei complessivi interventi legislativi riguardanti la Giustizia e le Magistrature, le reali finalità ci sembrano ben altre. La novella è infatti palesemente ispirata, in alcuni precetti in modo addirittura ostentato (si pensi al novello testo sulla esimente politica dell’art.1, co.1-ter, l. n.20), ad una forte tutela degli amministratori, soprattutto locali, camuffata dietro una apparente tutela del dipendente pubblico e dell’efficienza amministrativa. Al medesimo disegno sistemico si ispirano le modifiche normative intervenute negli ultimi anni in sede penale (si pensi, per tutte, alla abrogazione dell’abuso d’ufficio, o al depotenziamento del reato di traffico di influenze illecite) [7].

E l’informazione, soprattutto televisiva (quella più penetrante e idonea a spiegare in modo chiaro e semplice agli Italiani cosa stia accadendo sul piano normativo e quali siano i reali obiettivi e le ricadute finanziarie e fiscali delle novelle), è rimasta sorprendentemente silente e quasi contemplativa, così agevolando il percorso legislativo portato avanti rapidamente e senza reale interlocuzione costruttiva con la Corte dei conti.

Pertanto il testo Foti, oggetto di moderata discussione in Commissioni Giustizia e Affari costituzionali, di molteplici emendamenti disattesi e di inutili interlocuzioni con rappresentanti e vertici della Corte dei conti, ha introdotto, con

sorprendente rapidità e determinazione, modifiche immediate alla legge n. 20 del 1994 (artt.1 e 2) e modifiche di medio periodo alla organizzazione della magistratura contabile (art.3).

Molte modifiche sono immediatamente operanti dal 22 gennaio 2026, in base ad un regime intertemporale (art. 6, l. n. 1 del 2026) redatto “con l'accetta”, in modo rozzo, grossolano e generalizzato, senza alcuna analisi prospettica delle ricadute processuali, in udienza (istituto forse poco noto agli estensori del testo e ai loro “tecnici”), derivanti da una immediata e generalizzata entrata in vigore, in primo e secondo grado, di tanti e differenziati precetti incidenti su procedimenti istruttori e processi in corso, o su sentenze di primo grado gravate in appello o pendenti in Cassazione, o oggetto di revocazione. Queste ultime sentenze, dopo un giudizio di primo grado condotto dalle parti e dal Giudice secondo le pregresse regole, in appello vedranno applicabili quelle nuove, con palesi rilevanti problematiche applicative.

Da una attenta lettura della legge n.1 del 2026 appare evidente come tutte le novità introdotte, ispirate ad un palese (e quasi ostentato) *favor* verso gli amministratori e, solo indirettamente, verso i dipendenti, ledono prerogative difensive delle parti in causa, e della attrice Procura in particolare, che avendo svolto le rispettive istruttorie e difese sulla base del previgente e più equilibrato quadro normativo, vedono oggi valutabili dal Collegio le proprie accuse e difese alla luce di un sopravvenuto testo normativo più restrittivo, univocamente sbilanciato verso il convenuto e richiedente riscontri probatori più accurati.

Ecco perché, ad avviso di chi scrive, i giudici di primo e secondo grado dovranno dare una lettura restrittiva e testuale della novella: stante lo sbilanciamento del principio della parità delle parti (si pensi alla tipizzazione della colpa grave, al regime della prescrizione, alla esimente politica rafforzata), della libera determinazione del giudice (si pensi alla riduzione dell'addebito obbligatoria) e l'introduzione di istituti nuovi che stravolgono il rito contabile (si pensi al litisconsorzio necessario con l'assicuratore del convenuto che abbia contratto polizza obbligatoria), appare necessario che le nuove regole siano applicate in modo prudente e testuale senza ampliarne la portata a situazioni non chiaramente riconducibili al nuovo precetto, pur immediatamente applicabile, ma solo ai casi chiaramente sussumibili nella nuova legge n. 1 del 2026.

In casi dubbi o non chiaramente sussumibili nella sua testuale portata, andrà esclusa la applicazione della novella. Si pensi, ad esempio, alla necessità di integrare il contraddittorio con l'assicuratore litisconsorte necessario (art.1, co.4-*bis*, l. n.20): la previsione sul litisconsorzio è testualmente inserita in un comma unitario che riguarda le sole ipotesi di assicurazione *obbligatoria* introdotta oggi dalla l. n.1 del 2026 e solo e soltanto in tale caso va esteso il contraddittorio all'assicuratore. *Ergo* la norma è a nostro avviso inapplicabile a casi di assicurazioni *facoltative* pregresse che qualche convenuto avesse spontaneamente stipulato per cautelarsi. In quest'ultimo caso, il Collegio dovrà giudicare senza la partecipazione dell'assicuratore (come da risalente e pacifica giurisprudenza contabile) e, in appello, non andrà fatta applicazione del rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'art.199, co.1, lett. *b*) per integrare il contraddittorio in giudizi correttamente trattati in primo grado senza la partecipazione dell'assicuratore.

Sorgeranno inoltre, in primo e secondo grado, diffusi problemi di necessari supplementi istruttori (preclusi però alla “mortificata” Procura, allo stato, dall'art. 67, co.7, c.g.c.) e di rinvii d'udienza tesi alla successiva riconduzione argomentativa, in sede di discussione orale, delle risultanze istruttorie svolte secondo le originarie regole sostanziali ai novelli parametri della l. n.1 del 2026, problemi in parte risolvibili, anche officiosamente dal Collegio, ricorrendo all'art.43 co.6, c.g.c. (riconducendo alla nozione di “*decadenza per causa ad essa non imputabile*” una omissione istruttoria di una delle parti nascente dalla sopravvenuta l. n.1 del 2026 non “profetizzabile” in fase istruttoria), all'art.94 c.g.c. [8] (per completare officiosamente l'istruttoria), all'art.194 (sui nuovi mezzi di prova in appello non prodotti in primo grado “*per causa non imputabile*”, ovvero per la sopravvenuta l. n.1 del 2026) o all'art.83, co.3, c.g.c. (interpretato in modo estensivo in ordine ai “*fatti nuovi*” ivi previsti).

Non è dunque difficile presagire che nei giorni successivi al 22 gennaio 2026 (data di entrata in vigore della novella) alle già depositate memorie difensive faranno seguito richieste di rinvio della discussione o di rimessione in termini dettate da esigenze di rimodulazione dell'accusa e della difesa secondo i novelli parametri e limiti introdotti dalla legge n.1 del 2026.

In appello si porranno invece problemi, a fronte di sentenze di primo grado decise secondo il previgente quadro

normativo e da rivalutare in sede decisoria alla stregua di sopravvenuti parametri sostanziali e processuali, di (evitando, v. sopra) rimessione al giudice di prime cure per integrare il contraddittorio con l'assicuratore ex art.199, lett.b), c.g.c. [9] (sul punto v. *infra* parag. 2, circa la portata del novello art.1, co.4-*bis*, l. n.20 sui casi in cui andrà integrato il contraddittorio), o comunque di più ampio rinvio al primo giudice (individuando un pertinente referente normativo) in ossequio a principi generali processuali di effettività e del giusto processo [10], quali quello di assicurare un pieno doppio grado di giudizio (principio in verità discusso) [11] teso a consentire alle parti una piena difesa (e accusa) anche in primo grado alla luce della novella legge n.1 del 2026.

Sempre in appello, il regime transitorio (art.6) di immediata applicazione dei precetti della novella l. n.1 del 2026, porterà al suo complesso coordinamento con il canone del divieto di nuove domande o eccezioni non rilevabili d'ufficio (art.193 c.g.c.) e di divieto di nuovi documenti e nuove prove salvo che non siano stati prodotti per cause non imputabili alle parti (art.194 c.g.c.) [12], quali una sopravvenienza normativa che richieda, sul piano probatorio, tali nuove prove. Il tema è assai rilevante in tema di novello regime sulla prescrizione. Riterremo che l'imposta immediata applicazione del nuovo regime (art.6 cit.) consenta eccezioni nuove in quanto rilevabili d'ufficio e, specularmente nuove prove sul punto [13].

Ulteriore problema riguarderà l'operatività della l. n.1 del 2026 sui giudizi trattenuti in decisione prima dell'entrata in vigore della novella (22 gennaio 2026), ma definiti con sentenza depositata prima della vigenza della sopravvenienza legislativa. Tale sentenza (ancorchè gravata da ricorso in Cassazione o per revocazione) non potrà essere rimessa in discussione e andrà accettata in tutte le sue statuizioni ancorate al previgente regime.

Se invece la controversia fosse incamerata in decisione, ma non fosse depositata la sentenza prima del 22 gennaio 2026, in applicazione del canone *tempus regit actum*, secondo pacifica giurisprudenza [14] le sopravvenienze legislative, al pari delle statuizioni di incostituzionalità di leggi, devono trovare applicazione in tale evenienza in quanto l'esistenza della sentenza è determinata dalla sua pubblicazione mediante deposito nella cancelleria del giudice che l'ha pronunciata. Dovendo il giudice applicare immediatamente la disciplina sopravvenuta, la causa andrà riportata in camera di consiglio per statuire una rimessione in udienza ove consentire alle parti idonee memorie e difese orali tarate sulla sopravvenuta legge n.1 del 2026.

A fronte di questi ed altri problemi insorti, obiettivo di queste riflessioni è quello di offrire un primo quadro delle questioni originate dalla novella alle funzioni magistratuali di una Istituzione, la Corte dei conti, di rilevanza costituzionale e assai rispettata nel sentire sociale, in quanto tesa a tutelare la spesa pubblica e, in ultima istanza, il corretto utilizzo da dirigenti e amministratori pubblici delle tasse cui gli Italiani sottostanno.

Depotenziarla nel perseguire danni erariali significa accollare sugli Italiani i costi dei danni pubblici non più recuperabili *ope legis* dalla Magistratura contabile (ovvero il 70% degli stessi ex art.1, co.1-*octies*, l. n.20). Deresponsabilizzare gli amministratori utilizzando i dipendenti (con loro proposte, visti, sottoscrizioni, pareri) come parafulmine (art.1, co.1-*ter*, l. n.20) incrementerà, ove mai esistita, la "paura della firma" e la "burocrazia difensiva" dei dirigenti. L'imposizione di polizze assicurative in capo ai gestori di risorse pubbliche (art.1, co.4-*bis*, l. n.20) deresponsabilizzerà gli stessi e si tradurrà in un bel regalo alle potenti compagnie assicuratrici.

## **2. Gli istituti della legge n. 20 del 1994 novellata dalla legge n. 1 del 2026 immediatamente operanti dal 22 gennaio 2026: le prime questioni.**

Le novelle introdotte nella legge 20 del 1994 dalla legge n. 1 del 2026 immediatamente operanti dal 22 gennaio 2026, sinteticamente schematizzabili [15] sono tese a:

a)?prevedere (novello art. 1, co. 1-*octies*) una riduzione dell'addebito, fino ad oggi facoltativa sempre, come *obbligatoria* in caso di colpa grave, stabilendo nel contempo (ma non per dolo o illecito arricchimento) un "doppio tetto", ovvero la condanna dell'autore (dipendente o amministratore pubblico) di un danno erariale ad una somma di importo non superiore ad un terzo del danno accertato, e comunque non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile (come retribuzione o come indennità di carica).

La norma, di immediata applicazione ex art. 6, l. n. 1 del 2026 [16], è sicuramente la più criticabile in assoluto del

novello testo, violando il principio del libero convincimento del giudice e della sua autonomia decisionale, svilendo la funzione risarcitoria e di deterrenza della condanna giuscontabile, snaturando l'istituto della riduzione dell'addebito (ontologicamente correlato alla valutazione del caso concreto) e soprattutto accollando sulla P.A. (e sulla comunità tutta dei cittadini italiani contribuenti) il prevalente costo dei danni arrecati alle casse pubbliche da amministratori e dipendenti gravemente incapaci. Il risibile importo massimo della condanna, a cui potrebbe affiancarsi anche l'ulteriore e rilevante "sconto" del giudizio abbreviato ex art. 130 del Codice della giustizia contabile (il cui forte abbattimento previsto per legge dovrà essere valutato con maggior rigore da Procure e Collegi giudicanti per evitare un "doppio sconto", una sorta di normativizzato "*bis in idem*" riduttivo), favorirà gestioni sciatte e superficiali.

In dottrina è stata segnalata giurisprudenza costituzionale sulla sindacabilità di tetti risarcitori eccessivamente esigui e la questione potrebbe essere riportata in Consulta, ma con modesti margini di aspettativa alla luce della sentenza n.132 del 2024 di seguito analizzata [\[17\]](#).

Inoltre, la norma presenta un vistoso "buco": l'inidoneità del parametro del doppio *trattamento economico complessivo annuo* ad essere applicato ad alcune e non marginali fattispecie di responsabilità amministrativa, ovvero alle ipotesi di responsabilità riconosciute a carico di liberi professionisti, società o altri enti di diritto privato, in capo ai quali sia stata accertata la sussistenza di un rapporto di servizio con l'amministrazione pubblica. L'art. 1-*octies*, l. n. 20 vedrà applicabile in questo caso non la riduzione del doppio stipendio/indennità annua, ma il solo 30% del danno accertato (salvo interpretare in senso lato, ovvero non per i soli amministratori ma anche per alcuni privati, il tetto pari al "*doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio*", ritenendo che il compenso per un incarico o un contratto sia il "*corrispettivo*" da assumere come parametro per il calcolo del *duplum*).

Va poi evidenziate che per gli amministratori pubblici (reali ispiratori e destinatari dei benefici della norma), percettori di indennità modeste, il tetto alla condanna (unito al giudizio abbreviato) rende ancor più irrilevante la statuizione contabile, che perde di portata preventiva e dissuasiva.

A ciò aggiungasi che la previsione di un risarcimento con limiti edittali — che trova conforto "preventivo" anche nella profetica sentenza n. 132 del 2024 della Consulta analizzata nel successivo paragrafo 4 — induce ad accentuare il profilo sanzionatorio della responsabilità amministrativa, portando alcuni [\[18\]](#) ad ipotizzare un potenziale contrasto con le indicazioni dell'ordinamento comunitario con riguardo alla necessità del mantenimento della natura risarcitoria della responsabilità amministrativa ed evitare applicazioni del *ne bis in idem* di matrice eurounitaria qualora intervenisse una condanna penale parallela.

Incoerente e irragionevole è poi l'aver previsto un tetto alle condanne e nel contempo polizze assicurative obbligatorie per "*chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti*" (v. la successiva analisi *sub lett. d*): imponendo una copertura assicurativa non era necessario sancire un tetto al danno risarcibile.

Non sembra di grande ausilio sul piano dissuasivo o sanzionatorio, quale valido contrappeso, la novella possibilità (ex art. 1, co.1-*novies* l. n. 20 analizzato di seguito *sub e*) di prevedere, nella sentenza di condanna assunta dalla Corte dei conti nei confronti del responsabile del danno, un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni, sospensione che non inciderebbe in alcun modo, in termini risarcitori, sul pregiudizio già arrecato alle casse pubbliche.

Il novello criterio porrà inoltre complicazioni nel calcolo in concreto del "doppio tetto" alla condanna in caso di concorso di persone, connotate da retribuzioni e/o indennità di carica mutevoli: trattasi di problema pratico che potrebbe portare ad *errores in calculando* e, dunque, a novelli motivi di appello.

Va poi evidenziato che il più benevolo tetto alla condanna introdotto dalla l. n. 1 del 2026, pari al doppio della retribuzione lorda annua, prevarrà necessariamente, in base ad una lettura costituzionalmente orientata in punto di ragionevolezza, sul più alto importo fissato dalla legge Gelli n. 24 del 2017 (art.9) per i medici pubblici, pari al triplo della retribuzione lorda annua. Quest'ultimo tetto, nato a tutela dei medici per prevenire la "*medicina difensiva*" e la "*paura del bisturi*", nacque in epoca in cui le condanne dei sanitari, e di qualsiasi dipendente pubblico, non

avevano limiti. Essendo stato oggi però fissato, in via generale e senza eccezioni settoriali, un tetto più basso, lo stesso va logicamente applicato anche ai sanitari, a pena di incostituzionalità dell'art.9, l. n. 24 del 2017 ancorchè *lex specialis*.

Da ultimo la novella normativa porterà a rimodulare le offerte in sede di giudizio abbreviato (anche quelle già formulate e in attesa di decisione, con conseguente rinvio della udienza camerale su istanza di parte) e ad una più attenta valutazione da parte della Procura e del Collegio delle offerte dei convenuti da parametrare ovviamente a quanto contestato, ma valutando l'incidenza del forte abbattimento obbligatorio introdotto dal novello art. 1, co. 1-*octies*, l. n. 20;

b)? attenuare i rischi di letture largheggianti e onnivore della nozione di colpa grave. La soluzione nella novella n. 1 del 2026 si è tradotta nella tipizzazione della colpa grave in quanto l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituirebbe uno degli aspetti più temuti dagli amministratori e dipendenti.

Il novellato art. 1, co. 1 della legge n. 20 del 1994 sancisce dunque che *“Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

La suggerita tipizzazione della colpa grave, sulla scorta di quanto già avvenuto (ma con una inopportuna diversa formulazione implicante una “moltiplicazione delle tipizzazioni”, alle quali va aggiunta anche quella, ulteriormente diversa, sulla responsabilità dei Magistrati [19]) nel novello Codice dei contratti [20], non era tuttavia a nostro avviso imposta da alcun precetto costituzionale ed è anzi assente in tutti i regimi sanzionatori e risarcitori (civili, penali, disciplinari, amministrativi), univocamente ispirati alla atipicità della colpa. Tale innovativa opzione legislativa, come confermato dalla Consulta con la sentenza n. 132 del 2024 analizzata nel conclusivo paragrafo 4, si fonda testualmente su una sfiducia legislativa nella *“declinazione affidata all'opera postuma del giudice”*, connotata da asserita incertezza.

È invece, a nostro avviso, proprio la *“declinazione affidata all'opera postuma del giudice”* l'essenza delle funzioni affidate dalla Costituzione al giudice (art. 101 Cost.), ovvero quella di decidere il caso concreto nelle sue irripetibili manifestazioni fattuali e soggettive, rispettando le regole del *“giusto processo”* (art. 111 Cost.).

In ogni caso il legislatore ha recepito filoni abbastanza consolidati della Corte dei conti in merito all'elemento soggettivo [21], ma pare evidente che le macrocategorie positivizzate facciano infelice e limitato riferimento alle sole attività procedimentali e provvedimentali, senza tener conto di condotte materiale di dipendenti o terzi legati alla P.A. da rapporto di servizio e difficilmente incasellabili in tali categorie tassonomiche: si pensi alle frequenti ipotesi di colpa medica o di *culpa in vigilando* di insegnanti, ispettori o dirigenti, o di uso imperito di armi con danni a terzi etc. In tutte tali ipotesi si farà necessariamente ricorso alla nozione generale di colpa grave quale clausola aperta di cui quelle tipizzate sono categorie principali ma non esclusive.

La norma è, come detto, di immediata ed inopportuna applicazione a giudizi pendenti, con scelta infelice e non coerente con la ben distinta scelta fatta in relazione all'art. 21, d.l. n. 76 del 2020 (scudo erariale) che, secondo univoca giurisprudenza, aveva introdotto modifiche correttamente non retroattive all'elemento psicologico [22];

c) limitare (art. 1, l. n. 20) la condanna al solo dolo (e non per colpa grave) nei seguenti casi: 1) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; 2) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

La novella normativa sembra inutile, in quanto il già esistente precetto dell'originario art. 1, co.1 sulla *“insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali”* impediva una condanna per scelte transattive e

conciliative rette da logica e motivate. Andava però chiarito nel testo novellato (ma a nostro avviso la conclusione resta viva e vitale sul piano della interpretazione giurisprudenziale) che l'esenzione non opera, oltre che in caso di dolo (come già previsto) anche in caso di negligenza inescusabile derivante da accordo manifestamente illogico e irragionevole o frutto di grave violazione di legge o da travisamento dei fatti;

d)? prevedere, nel novello art. 1, co. 4-bis, l. n. 20, che “*chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti*” sia tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave (dunque il costo graverebbe sul dipendente o sul privato incaricato).

La formulazione appare eccessivamente ampia e assai generica e dunque idonea a ricomprendere, secondo una prima lettura, una platea, potenzialmente assai ampia, di estranei ma anche di funzionari pubblici, che potrebbero così rifiutare tali incarichi per non accollarsi costi assicurativi.

In base ad una interpretazione letterale e logica, potrebbe tuttavia più correttamente ritenersi che la norma trovi più limitata applicazione ai soli privati che ricevano “*un incarico*” di gestione delle risorse pubbliche che li sottopone a giurisdizione contabile (ovvia e scontata per i dipendenti), come testualmente recita il novello art. 1, co. 4-bis, l. n. 20, anche perchè i dipendenti pubblici già godono di diversi e concorrenti ulteriori tutele (tetto alla condanna) [23].

Le P.A., nel conferire incarichi gestionali di risorse pubbliche a intranei o estranei, dovrà verificare l'esistenza della polizza e tale omesso riscontro potrebbe originare profili di responsabilità a fronte di condanne di soggetti incapienti che avrebbero dovuto avere una polizza non verificata dal conferente l'incarico.

Assai inopportuna è poi la previsione, che supera pregressi ed univoci indirizzi contrari della Corte dei conti, secondo cui la compagnia assicurativa suddetta è litisconsorte necessario nel giudizio contabile. Il precetto è applicabile da subito a tutti i giudizi pendenti non coperti da giudicato ex art. 6, l. n. 1 del 2026. Tuttavia sorgono dubbi sulla portata di tale obbligo integrativo del contraddittorio.

Esclusa di fatto, all'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026, la possibilità di contrarre polizze assicurative (imposte oggi come *obbligatorie*) per chi è *sub iudice* (evenienza che snaturerebbe la natura aleatoria del contratto *de quo* e porterebbe l'assicuratore a scelte suicide), per i convenuti già titolari di polizza *facoltativamente* sottoscritta prima della novella, sarà necessario integrare il contraddittorio con l'assicuratore?

Come già rimarcato nel precedente paragrafo 1, appare necessario che le nuove regole della l. n. 1 del 2026 siano applicate in modo prudente e testuale senza ampliarne la portata a situazioni non chiaramente riconducibili al nuovo precetto, pur immediatamente applicabile, ma solo ai casi chiaramente sussumibili nella nuova legge n. 1 del 2026. In casi dubbi, andrà esclusa la applicazione della novella. Si pensi proprio alla necessità di integrare il contraddittorio con l'assicuratore litisconsorte necessario (art. 1, co. 4-bis, l. n. 20): la previsione sul litisconsorzio è testualmente inserita in un comma unitario che riguarda le sole ipotesi di assicurazione *obbligatoria* introdotta oggi dalla l. n. 1 del 2026 e solo e soltanto in tale caso va esteso il contraddittorio all'assicuratore. Ergo la norma è a nostro avviso inapplicabile a casi di assicurazioni *facoltative* pregresse che qualche convenuto avesse stipulato per cautelarsi.

In quest'ultimo caso il Collegio dovrà giudicare senza la partecipazione dell'assicuratore (come da pacifica giurisprudenza contabile) e, in appello, non andrà fatta applicazione del rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 199, co. 1, lett. b) per integrare il contraddittorio in giudizi correttamente trattati in primo grado senza la partecipazione dell'assicuratore.

Non è difficile presagire la conseguenziale insorgenza di questioni nuove in punto di integrità del contraddittorio e soprattutto complicazioni e allungamenti processuali derivanti dalla novella e dalla discesa in campo di abili professionisti a difesa delle compagnie assicuratrici. In particolare, potrebbero sorgere questioni, di dubbia giurisdizione contabile, sulla validità o portata operativa del contratto assicurativo tra assicurato e assicuratore (dichiarazioni mendaci all'assicuratore, franchigie, clausole limitative, mancati avvisi preventivi all'assicuratore etc.).

La Corte dei conti, per poter condannare anche l'assicuratore, dovrebbe vagliare *incidenter* (ma sostanzialmente *principaliter*) tali questioni, che, in parallelo, potrebbero però originare giudizi civili *inter partes*, con rischi di contrasti di giudicati sul punto. Evidente appare, pur esprimendo l'unitaria trattazione in sede contabile di tali profili una corretta applicazione del principio di concentrazione ex art.3, c.g.c. [24], lo snaturamento del giudizio contabile, che si aprirebbe a frontiere civilistiche mai arate nel passato.

Dubbi sorgono anche in ordine alla necessaria presenza dell'assicuratore in sede di giudizio abbreviato e in altri riti giuscontabili.

Nel testo finale della legge n. 1 del 2026 è stato opportunamente espunto l'infelice precetto dell'originario disegno di legge Foti C1621 che stabiliva che una quota del trattamento economico accessorio spettante al "*dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche*" venisse destinata dall'amministrazione alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione stessa per colpa grave dal dirigente medesimo, e che la stessa amministrazione avrebbe dovuto promuovere, anche tramite la società Consip Spa, la conclusione di accordi-quadro con le principali imprese di assicurazione operanti a livello nazionale.

Questa singolare proposta normativa, ovviamente non operante in caso di dolo (non assicurabile ex art. 1900 c.c.), sembrava porre, di fatto, il costo della polizza - la cui stipula restava apprezzabile se tesa ad un più proficuo recupero delle condanne contabili, comunque nei modesti limiti economici risibili indicati al punto a) - in capo alla P.A. (i denari del premio di produttività sono della P.A.), violando non solo l'art. 3, co. 59 della l. 24 dicembre 2007, n. 244 analizzato nel successivo paragrafo 10, ma soprattutto il principio logico-giuridico secondo cui il premio assicurativo a favore del danneggiante (il dipendente in colpa grave) non può essere pagato dal danneggiato (P.A.). Opportunamente tale norma è stata eliminata nel testo della legge n. 1 del 2026.

Infine, il testo della legge n. 1/2026 approvato dalle Camere, seppur utile per conseguire, con l'ombrello assicurativo, recuperi pecuniari spesso impossibili verso soggetti poco capienti, appare incoerente se correlato ai bassi limiti indicati al punto a) per la condanna del privato legato da rapporto di servizio o del dipendente (ove lo si ritenesse sussumibile tra i soggetti destinatari dell'obbligo assicurativo): vengono imposte polizze che però copriranno rischi di modesto importo pecuniario. Sarebbe stato più logico non prevedere dunque tetti alle condanne della Corte essendoci una polizza assicurativa;

e)?prevedere che nella sentenza di condanna della Corte dei conti, nei casi più gravi, venga discrezionalmente disposta dal giudicante a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni, avviando nel contempo la P.A. il procedimento per responsabilità dirigenziale ex art. 21, d.lgs. n. 165 del 2001 (per i soli dirigenti).

La norma, che origina qualche perplessità in ordine all'automatismo sospensivo delle funzioni gestorie legato a condanna contabile (precetto comunque difendibile sul piano della costituzionalità, non avendo la sospensione, comunque facoltativa, natura sanzionatoria/disciplinare, ma organizzativa o cautelare) [25], va però salutata con favore nella sua portata deterrente e quale pungolo per l'ulteriore e aggiuntiva applicazione reale (su opportuno impulso di un organo magistratuale terzo) di un istituto, quello della responsabilità dirigenziale [26], decisamente "virtuale" e inapplicato nel nostro ordinamento a causa della inerzia dei vertici delle P.A. nel farlo decollare sin dalla sua introduzione (d.P.R. n. 748 del 1972) e sino ad oggi.

Alquanto anomala è la mancata estensione della pur condivisibile sospensione agli amministratori pubblici: questi ultimi (reali destinatari della novella Foti loro "donata") beneficiano di tutti gli istituti di *favor* previsti dalla l. n. 1 del 2026, ma non dell'unica norma di sfavore, con evidente irragionevolezza sistemica.

In ogni caso, in passato, analoghe norme settorialmente introdotte, hanno avuto una modestissima (se non inesistente) applicazione per un certo buonismo giurisprudenziale.

La norma va poi coordinata con l'ulteriore previsione dell'art. 1, co. 1-*decies*, l. n. 20 secondo la quale "*L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima*": pare evidente che la misura sospensiva debba venire meno a fronte della formulazione tranciante della norma, ma la questione merita approfondimenti;

f)? ampliare (art. 2, l. n. 1 del 2026), per tutti gli atti in materia di contabilità pubblica (nozione assai ampia ed estesa anche a questioni giuridiche connesse al PNRR ed al PNC), purchè non soggetti al controllo preventivo di legittimità e non oggetto di inviti a dedurre della Procura, la funzione consultiva della Sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità su atti e delle Sezioni di controllo regionali, con pareri da rendere entro 30 gg., ma prevedendo che se il parere non intervenga entro tale termine perentorio, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa. Tale colpa grave viene comunque esclusa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi, ancorchè in forma di inopportuno "silenzio-assenso".

La norma, che attribuisce alla Corte una funzione di sistematico e generalizzato co-decisore amministrativo non prevista dalla Costituzione, che crea interferenze tra funzione consultiva e funzione giurisdizionale (in verità previste dagli art. 69 e 95 del d.lgs. n. 165 del 2001, ma in modo occasionale e non sistematico), che crea sovrapposizione e confusione con altri organi consultivi (Avvocatura dello Stato, Consiglio di Stato, Anac, Aran etc.) e che snatura le funzioni di controllore terzo, ci sembra altresì criticabile per le stesse ragioni sviluppate nel successivo punto g): il ricorso all'istituto consultivo diviene, per la sua sistematicità, strumento di tendenziale impunità, in quanto utilizzabile per far escludere la colpa grave se il parere fosse reso attraverso un inopportuno silenzio-assenso, che potrebbe verificarsi con frequenza sovraccaricando di richieste le Sezioni di controllo.

Il potenziamento consultivo ha come contraltare la possibile deresponsabilizzazione degli amministratori;

g)? ampliare la portata della esenzione della responsabilità amministrativa da atti dannosi per l'erario (art. 1, co. 1, l. n. 20), qualora gli stessi siano stati sottoposti a controllo preventivo della Corte, non limitando l'esenzione ai soli attuali "*profili presi in considerazione*" in sede di controllo, ma ampliando in modo "tombale" l'esenzione agli "*atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo*", categoria fluida ed amplissima; nel contempo si prevede (art. 1, co. 1, lett. b, legge n. 1 del 2026), novellando l'art. 3, l. n. 20 attraverso l'introduzione dei commi da 1-ter a 1-sexies, un ampliamento, in materia di contrattualistica pubblica, degli atti sottoposti a controllo preventivo contabile da parte di Regioni, Province autonome, Comuni e di ogni altro soggetto attuatore del PNRR e del PNC, e qualora alla scadenza dei termini perentori (60 gg. ex art. 27 l. n. 340 del 2000, dimezzati per gli atti attuativi del PNRR e del PNC) per la registrazione non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità amministrativa.

Viene dunque incredibilmente introdotto un silenzio-assenso, tipico dell'attività amministrativa, per una attività magistratuale! Un *unicum* nel panorama giudiziario intermagistratuale. Il prossimo step normativo, teso all'impunità, potrebbe essere quello del *silenzio-innocenza* in sede penale: se un P.M. non fa un rinvio a giudizio entro 30 gg. dall'iscrizione nel registro degli indagati, l'indagato non sarà più perseguibile!

La norma della l. n. 1 del 2026 sembrerebbe evidentemente tesa ad un apparente ampliamento e snellimento dei controlli di legalità, ma in realtà ad impedirli molto spesso, sovraccaricando le Sezioni di controllo da una poderosa mole di provvedimenti in modo da impedire entro i ristretti termini perentori ex art. 3, co. 2, l. n. 20, un doveroso attento controllo e ottenere così un silenzio assenso foriero di esenzione di responsabilità anche per i profili connessi e atti accessori "*non presi in considerazione*" in sede di controllo [27]; in ogni caso crea interferenze, se non sovrapposizioni, tra funzioni di controllo e giurisdizionali rendendole inopportunamente promiscue [28]. Tuttavia, in altra prospettiva, l'incremento dei controlli potrebbe portare a maggiori segnalazioni di danni alle Procure;

h)? prevedere, a tutela degli amministratori, una presunzione di buona fede nelle loro scelte, chiarendo nel novellato art. 1, co. 1-ter, della legge n. 20 del 1994 che "*la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso*".

La norma è un evidente "*immunità politica*", una "*corazza erariale*" (il termine "*scudo*", già utilizzato per sintetizzare i fini protezionistici dell'art.21, d.l. n. 76 del 2020, sarebbe riduttivo [29]), essendo ben pochi i casi di dolo di un amministratore, autore invece di scelte sovente gravemente colpose il cui avallo, attraverso visti, firme e pareri "imposti" (senza evidenze cartacee, ma espressi oralmente *de visu*) ai dirigenti, scaricherà le responsabilità solo su

questi ultimi secondo una metodica pluriennale del c.d. “*parafulmine*” ben nota a chi lavora nella P.A., soprattutto in enti locali ed espressiva della “*amministrazione difensiva*” della politica (sovente impreparata), tesa a trasferire responsabilità sui funzionari ai quali verranno, come già oggi accade, verbalmente (senza lasciare traccia scritta) imposti visti, pareri e proposte per escludere responsabilità degli amministratori. Il più frequente (*rectius* sistematico) ricorso a proposte, visti e pareri dei dirigenti e funzionari da parte dei vertici, oltre a deresponsabilizzare la politica, incrementerà fatalmente la burocrazia difensiva che la stessa novella Foti intendeva combattere.

Se si considera l'ulteriore precetto (art. 2, l. n. 1 del 2026, analizzato sopra *sub* punto *f*) che esclude la responsabilità a fronte di pareri resi dalla Corte dei conti attraverso il perverso meccanismo del silenzio-assenso, pare evidente, anche al profano, la blindatura costruita addosso alla politica come un capo sartoriale.

La norma fa tuttavia salva la “*prova contraria*” da parte della Procura attrice, che dovrà dunque effettuare istruttorie più accurate per vincere la opinabile presunzione di buona fede degli amministratori, sovente reali (ma occulti) ispiratori delle richieste, visti e pareri della dirigenza amministrativa e tecnica. Se tale prova verrà data, il Collegio potrà ben condannare amministratori in mala fede: si pensi a casi di clamoroso assenso di consigli e giunte a scelte platealmente *contra legem*, palesemente diseconomiche, o nettamente contrarie a pacifici indirizzi giurisprudenziali, ancorchè avallate da funzionari interni impreparati, superficiali o collusi;

*i)* novellare l'art.1, co. 2, l. n. 20 del 1994, introducendo l'inciso, teso ad antedatere la decorrenza prescrizione per colpa grave alla verificazione del fatto dannoso “*indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno*”. Tale norma oggi recita dunque così: “*Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta*”.

La modifica normativa, palesemente tesa a tutelare amministratori e dipendenti, sembra dimenticare anni di elaborazione giurisprudenziale ed il principio basilare del *contra non valentem agere non currit praescriptio* ed apre scenari di nuova responsabilità in capo a chi, pur dovendosi accorgere del fatto dannoso “verificatosi”, non lo ha colto e segnalato tempestivamente [\[30\]](#).

### **3. La delega al Governo per la riorganizzazione ed il riordino delle funzioni della Corte dei conti.**

La legge n. 1 del 2026 prevede inoltre, accanto alle novelle indicate schematicamente nei precedenti punti *a)-i)*, che entrano in vigore il 22 gennaio 2026, anche, all'art. 3, una delega al Governo, da nessuno richiesta nella società (*in primis* dai cittadini, di cui il Parlamento è espressione, ma neppure dal ceto forense e dalle Magistrature), in materia di riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti, ispirata ad un anomalo “centralismo” decisionale violativo dell'autonomia e indipendenza della Magistratura e dell'Istituto, sancite dalla Costituzione, in particolare negli articoli 100, 103, 107 e 108 e ispirato ad invasivi criteri, che impingono d'autorità nell'autonomia investigativa dei Procuratori operanti sul territorio, nella organizzazione interna e sul funzionamento della Corte, macchina ben roduta e perfettamente funzionante da decenni in ogni Regione e non abbinabile a correttivi “romanocentrici”.

Tale delega statuisce dunque:

1. una radicale modifica delle articolazioni centrali e regionali della Corte, che si traduce in sezioni centrali e in sezioni territoriali (forse inopportuno pluri-regionali, allontanando gli Uffici giudiziari dal territorio e dal *locus commissi damni*), abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartita in collegi con provvedimenti del presidente; tale scelta appesantirà non poco l'attuale buon funzionamento regionale delle attuali tre ben organizzate articolazioni della Corte, forse non adeguatamente conosciute dal legislatore (i cambiamenti, in ogni caso, vanno fatti solo se vi siano malfunzionamenti, in verità non colti da nessuno);

2. una gerarchizzazione e monopolizzazione delle funzioni requirenti delle Procure regionali (che forse diverranno

pluri regionali) attraverso forti poteri centralisti, violativi dell'art.108 cost., affidati al Procuratore Generale (un domani magari di nomina Governativa, quale corollario differito della separazione delle carriere, o comunque designato dal Consiglio di Presidenza anche per doti di forte "sensibilità politica") al quale sarà consentito: a) di accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti dai singoli PM anche in sede territoriale; b) di disporre del potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della delega, "tra cui" (ergo, non solo...) quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla Procura generale; c) di sottoscrivere congiuntamente con il Procuratore territoriale, a pena di nullità (ergo non un mero "visto conoscitivo" di coordinamento, ma un "visto preclusivo" all'indagine), in caso di istruttorie che si caratterizzano per particolare rilevanza o per particolare complessità (concetti fluidi che si prestano a ingerenze strumentali nel lavoro dei colleghi) o novità delle questioni, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari e di affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio della Procura generale.

In estrema sintesi, la delega, in verosimile violazione dell'art.108 cost., mette i singoli PM titolari di indagini spesso delicate e coinvolgenti molti amministratori centrali e locali, "sotto tutela" del Procuratore Generale (che, come detto, un domani, con altra novella, potrebbe diventare di nomina politica, quale futuro e mal celato corollario della prevista separazione delle carriere) il quale, da mero "coordinatore" dei Procuratori (come oggi e in passato), diverrà "coinvestigatore" e titolare del potere di "impedire talune indagini";

3. una modifica dell'art. 31 del Codice della giustizia contabile (d.lgs. n. 174 del 2016) prevedendo che le spese legali effettivamente sostenute relative ai giudizi per responsabilità amministrativa, anche relative agli atti di invito a fornire deduzioni, promossi nei confronti degli amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza.

La norma ci sembra giusta in quanto tutela chi subisca oneri processuali e venga assolto. L'importante è chiarire che tale rimborso non opera se non a fronte di assoluzioni nel merito e non opera in caso di giudizio abbreviato [\[31\]](#).

#### **4. Considerazioni su possibili spazi per rimessioni alla Consulta. Oppure mera rassegnazione alle scelte legislative alla luce del parere preventivo di costituzionalità dato dalla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale?**

Tali novelle normative apportate dalla legge n. 1 del 2026, complessivamente valutate, esprimono, al pari di quelle adottate negli ultimi anni in campo penale, una forte volontà parlamentare di ridimensionare le Magistrature e assicurare impunità (o modeste conseguenze afflittive) ai colletti bianchi. Probabilmente il ricordo ed il timore della tangentopoli (che fu, giova ricordarlo ai più giovani, una mera e doverosa iniziativa giudiziaria di mero ripristino della legalità da parte di chi è istituzionalmente preposto al rispetto della Costituzione, della legalità e della convivenza sociale) ha portato, in via preventiva, ad iniziative legislative tese a disinnescare alla base indagini penali e giuscontabili nei confronti degli amministratori. L'*incipit* del preambolo al disegno di legge Foti lo conferma *per tabulas* [\[32\]](#).

Molte di queste novelle, soprattutto quelle organizzative, urtano poi con l'autonomia della Magistratura e con l'autonomia organizzativa della Corte, tra l'altro Istituzione storicamente di altissimo profilo ed efficienza, comparabile a quella solo all'Arma dei Carabinieri ed alla Banca d'Italia, affidando tali modifiche a chi non conosce bene cosa faccia sul territorio la Corte dei Conti (o forse ben conosce l'attenzione legalista della Corte sul territorio e vuole anestetizzarla).

Ma, soprattutto, la novella viola l'autonomia investigativa dei singoli Procuratori territoriali, prevedendo invasivi interventi del Procuratore Generale che potrebbero andare a scapito della rapidità ed efficacia di iniziative territoriali o, addirittura, alla non attivazione, per volontà del vertice (un domani di possibile nomina politica), di alcune indagini.

Va sottolineato come tale novella legge "Foti" n. 1 del 2026 abbia già ottenuto, soprattutto nei suoi profili

sostanziali, un anomalo “*parere preventivo di costituzionalità*” durante i lavori parlamentari (il cui testo in discussione era noto e *on line* con il numero C1621) dalla criticabile sentenza 16 luglio 2024 n. 132 della Consulta [\[33\]](#), che, nel dichiarare costituzionalmente legittimo l’art. 21, d.l. n. 76 del 2020 (c.d. scudo erariale) e nel pungolare nel contempo il legislatore ad una riforma della responsabilità amministrativo-contabile, ha fornito alcuni “spunti”, molto concreti e dettagliati, per una futura disciplina. Orbene, tali “spunti” coincidono, in modo davvero sorprendente e quasi “premonitorio”, esattamente con i 9/10 dei precetti del progetto Foti C1621 (si ripete, *on line* nei giorni della decisione della Consulta) confluiti nella legge n. 1 del 2026, la cui conformità a Costituzione è dunque stata anticipatamente riconosciuta dal giudice delle leggi con una discutibile sentenza “*profetica*”, prima ancora che i precetti entrassero nell’ordinamento giuridico.

Il giudice delle leggi si è dunque pronunciato su una legge *in itinere* !

In particolare, la Corte costituzionale, anche sulla scorta di spunti dottrinali intervenuti nel tempo, ha suggerito al legislatore (conoscendone le intenzioni nel disegno di legge presente *on line*) [\[34\]](#):

a)?un’adeguata tipizzazione della colpa grave in quanto l’incertezza della sua effettiva declinazione affidata all’opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori [\[35\]](#), spunto profeticamente conforme alla novella apportata della legge Foti n. 1 del 2026 e già contenuta nel relativo disegno di legge C1621 evidentemente noto alla Consulta; tale tipizzazione, come si è già sopra rimarcato, è già di fatto esistente innanzi alla Corte dei conti che ha da anni indirizzi giurisprudenziali univoci, sui quali il legislatore potrà adagiarsi nel tipizzare macro ipotesi di colpa grave. In ogni caso la valutazione in concreto dell’elemento psicologico secondo clausole aperte (quale è la colpa grave) è proprio il compito del giudice nel caso concreto;

b)?l’introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell’amministrazione nel cui interesse esso agisce (spunto profeticamente conforme all’art. 1 della proposta di legge Foti C1621, poi confluito nella relativa novella normativa n. 1 del 2026), a cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio [\[36\]](#);

c)?di valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all’attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti (spunto esasperato e stravolto dal dirompente art. 1, co.1-*octies*, l. n. 20 del 1994 introdotto della proposta di legge Foti C1621, confluito nella relativa novella normativa n. 1 del 2026, che ha fissato tetti risibili alle condanne giuscontabili);

d)?il rafforzamento delle funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni (spunto conforme alla proposta di legge Foti C1621 e poi confluito nell’art. 2 della relativa novella normativa, l. n. 1 del 2026, che, maliziosamente, prevede forme di silenzio-assenso qualora il visto di controllo o il parere della Corte dei conti non giungano entro trenta giorni, con conseguente presunzione di non dannosità dell’atto sottoposto a controllo o a parere);

e)?l’incentivazione delle polizze assicurative (che, al momento della sentenza n.132 del 2024, non erano obbligatorie), come nel nuovo codice dei contratti pubblici (spunto conforme all’art. 1 della proposta di legge Foti C1621 poi confluito nella relativa novella normativa che introduce il co.4-*bis* nell’art.1, l. n. 20 del 1994) auspicabilmente non con oneri a carico della P.A. danneggiata (evenienza doverosamente scongiurata dalla l. n. 1 del 2026 per il suo plateale contrasto con la l’art. 3, co. 59 della l. 24 dicembre 2007, n. 244 che vieta polizze con onere a carico della P.A.);

f)?di prevedere una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale; previsione inutile alla luce della ampia e tutelante nozione di colpa grave e comunque di incerta applicazione stante la difficoltà nell’individuare i soggetti preposti a funzioni e mansioni complesse (la legge Foti n. 1 del 2026 non ha dato seguito a tale spunto);

g)?di scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali, spesso non coordinate tra di loro (la legge Foti n. 1 del 2026 non ha dato seguito a tale spunto) [37].

Molti sono stati gli emendamenti al progetto di legge Foti [38] che, nonostante inutili (in quanto totalmente inascoltate) interlocuzioni parlamentari con i vertici della Corte dei conti, è andato avanti incurante dello stravolgimento apportato alla funzione preventiva e risarcitoria della responsabilità amministrativa e, soprattutto, delle ricadute finanziarie di tale normativizzata impunità, verosimilmente voluta dagli amministratori locali piuttosto che dai dirigenti pubblici, e che porterà all'accollo dei danni non risarciti (se non in minima parte) dai convenuti in giudizio in capo alla collettività, con verosimile incremento della tassazione per risanare il bilancio e minori servizi resi alla cittadinanza per mancanza di fondi a causa di risibili recuperi da parte della Magistratura contabile, in evidente violazione della funzione preventiva e dissuasiva della Corte dei conti, come delineata dall'art.103, co.2 della Costituzione.

Ma la novella del 2026 urta anche con l'art.97 della Costituzione secondo cui *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*: la legge 1 del 2026, nell'accollare sui bilanci pubblici, e dunque sulla collettività, i costi dei danni erariale non recuperabili *ope legis*, viola tale canone costituzionale.

Come icasticamente colto in dottrina [39], *“se il bilancio costituisce un “bene pubblico” - come affermato nella fondamentale sentenza della Corte Costituzionale 17 luglio 1986, n. 184 (e in altre successive) - costituendo lo stesso presidio di garanzia dei diritti fondamentali della collettività degli amministrati (c.d. funzione sociale del bilancio) si appalesa problematico, allora, nella materia della contabilità pubblica, ogni tentativo di addivenire ad una sorta di “responsabilità senza debito” e ciò perché, a ben vedere, la deterrenza arrecata dalle regole di responsabilità costituisce pre-condizione nonché “garanzia” per il raggiungimento del risultato costituzionalmente contemplato della protezione dei bilanci pubblici e, dunque, della tutela dei diritti degli amministrati”*.

## **5. Novella Foti del 2026 e sua incidenza sull'antico dibattito sul raccordo tra azione contabile ed azione civile: il ritorno in auge del “doppio binario”.**

Va in conclusione fatto cenno ad una ulteriore, indiretta ricaduta giuridica e gestionale della novella Foti, a nostro avviso decisamente centrale.

E' nota l'interferenza (non configurante comunque pregiudizialità *ex art. 295 c.p.c.*) tra l'illecito amministrativo-contabile e quello civile, espressa dalla nozione di *“doppio binario”* [40], incentrato sulla concorrenza-parallelismo tra i due giudizi per recuperare dal dipendente o amministratore pubblico (o soggetto legato da rapporto di servizio) il danno cagionato alle casse pubbliche. La predetta non interferenza si esprime, qualora il danneggiato sia la P.A., con il possibile ristoro patrimoniale attivato sia attraverso l'azione (officiosa e obbligatoria) della Corte dei conti, sia attraverso un'azione civile di danni (o una costituzione di parte civile in un giudizio penale) da parte dell'ente pubblico nei confronti del proprio dipendente.

Le due azioni presentano tuttavia significative differenze sostanziali e processuali [41] che avevano in passato originato dubbi, in punto di ragionevolezza e di parità di trattamento, sulla legittimità della loro concorrenza, pur ammessa dalla giurisprudenza, anche costituzionale (v. C. cost. 28 luglio 2022 n. 208, punto 6), oltre che delle Sezioni Unite della Cassazione, e pur testualmente riconosciuta dall'art. 9 della legge Gelli n. 24 del 2017 nei confronti dei sanitari.

L'antico dibattito sul rapporto tra le due azioni viene oggi rivitalizzato ad opera della recente legge Foti n. 1 del 2026 che, nel fissare tetti alle sole condanne della Corte dei conti verso dipendenti che abbiano cagionato danni ad enti pubblici, lascia spazi recuperatori pieni ed integrali per le P.A. danneggiate innanzi al giudice civile, che andrà dunque attivato in modo sistematico, con conseguente nuovi scenari di responsabilità amministrativa (e civile) nei confronti di vertici degli enti danneggiati che non promuovano sistematiche azioni innanzi all'a.g.o. limitandosi al pur doverosa segnalazione alla Procura contabile.

Secondo univoco indirizzo giurisprudenziale, l'utilizzo di tali concorrenti procedimenti giurisdizionali, così come qualsiasi iniziativa diretta, transattiva, recuperatoria o risarcitoria promossa dall'ente danneggiato, non comporta

effetti preclusivi (ma, al limite, decurtanti) dell'azione obbligatoria per danno erariale davanti al giudice contabile, salvo intervenisse sentenza definitiva comportante in sede civile l'integrale recupero del danno cagionato. Anche in tempi recenti la Cassazione ha affermato che *“La giurisdizione civile e quella penale, da un lato, e la giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra i relativi giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità da far valere davanti alla Corte dei conti, senza dar luogo ad una questione di giurisdizione”* trattandosi di interferenza tra giudizi e non tra giurisdizioni [\[42\]](#).

E' dunque pacifico, nonostante alcuni più recenti approdi giurisprudenziali volti a rivendicare una esclusività dell'azione contabile, l'indirizzo secondo cui la proposizione di una azione civile (o la costituzione di parte civile) per ottenere il ristoro del danno patito dalla P.A. non preclude l'azione erariale della Corte dei conti (con l'unico limite, come detto, del divieto di doppia condanna del dipendente, in sede civile e contabile, per lo stesso fatto e con eventuale effetto decurtante sulla pretesa della Procura erariale derivante dal parziale recupero intervenuto in sede civile o in sede transattiva), né si configura una litispendenza in caso di contemporanea pendenza dei due giudizi innanzi a distinti giudici [\[43\]](#). L'indipendenza tra i due giudici (ordinario e contabile), anche quando venissero investiti di un medesimo fatto materiale, comporta, secondo il tradizionale indirizzo giurisprudenziale, una mera interferenza tra giudizi (innegabilmente caratterizzati da regimi sostanziali e processuali assai diversi) e non tra giurisdizioni.

Tale prevalente indirizzo interpretativo, fondato su importanti pronunce della Consulta e delle sezioni unite della Cassazione e ribadito da un univoco indirizzo giuscontabile, è stato sottoposto a serrata critica da parte della dottrina in passato [\[44\]](#), che, prendendo atto della ingiustificata diversità dei regimi sostanziali e processuali tra illecito civile e contabile [\[45\]](#) (diversità destinata ad ampliarsi dopo la novella alla legge n.20 del 1994 ad opera della legge Foti n. 1 del 2026) e dei principi costituzionali sulla esclusività della giurisdizione della Corte dei Conti in materia di danni alle casse pubbliche, ha stimolato la giurisprudenza di legittimità a superare in qualche decisione il regime della pluralità di azioni (civile e contabile) fondato sul concorso di norme, rivendicando «l'esclusività» della responsabilità amministrativa, quale sistema chiuso, rispetto a quella civile [\[46\]](#) e ribadendolo anche in relazione all'azione revocatoria devoluta dall'art. 1, co. 174, l. 23 dicembre 2005 n. 266, alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti [\[47\]](#) ed al danno all'immagine patito dalla P.A. ad opera di suoi dipendenti [\[48\]](#).

La Corte di Cassazione ha dunque affermato in qualche sentenza che *“la Corte dei conti è il giudice “naturale”, nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice “speciale”, ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come “esclusiva” data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione; l'esenzione delle decisioni della Corte dei conti dal ricorso per Cassazione per violazione di legge è stabilita anch'essa dalla Costituzione; il già menzionato carattere di esclusività impedisce all'amministrazione creditrice di agire a sua volta davanti al giudice ordinario, sicché non vi è possibilità di duplicazione di giudizi e di contraddittorietà di giudicati”* [\[49\]](#).

È da segnalare al riguardo che anche la Corte Costituzionale ha affermato (sentenza 13 luglio 2007, n. 272) [\[50\]](#) che il giudice penale deve limitarsi ad accertare la sussistenza del danno erariale, demandando al giudice contabile la determinazione del *quantum debeatur* ex art. 538 c.p.p., così ritenendo possibile una concorrente azione civile, ma limitata solo all'*an* del danno, restando devoluto alla Corte dei conti il *quantum*, e la Cassazione ha indirettamente avallato tale indirizzo [\[51\]](#).

Tuttavia, nonostante tali autorevoli dissensi giurisprudenziali, l'indirizzo assolutamente prevalente respinge tale esclusività contabile, e la legge Gelli 8 marzo 2017 n. 24 in materia di responsabilità sanitaria ha positivizzato in tale ambito il doppio binario civile e contabile per l'azione di rivalsa dopo la condanna civile dell'Azienda sanitaria/ospedaliera, normandola nell'art.9. Dunque abbiamo una legge che testualmente conferma il predetto doppio binario, ovviamente nei limiti del divieto di doppia condanna [\[52\]](#).

Questo approdo giurisprudenziale assurge ad un ruolo centrale dopo la legge 7 gennaio 2026 n. 1.

Qualora difatti la Corte dei conti, grazie ai limiti imposti dalla legge Foti alle condanne dei convenuti (30% del danno accertato e comunque non più del doppio dello stipendio o dell'indennità di carica), non potesse recuperare

integralmente i danni cagionati da dipendenti e amministratori alle casse pubbliche, le P.A. danneggiate potranno e dovranno recuperare la quota non recuperata tramite la Corte dei conti attraverso l'azione civile, tesa al ristoro integrale del danno senza limite alcuno. L'inerzia civile implicherebbe responsabilità omissiva dei dirigenti inerti e quest'ultimo potrebbe rappresentare la nuova frontiera dell'azione delle Procure contabili, tese a perseguire inerzie civili da lucro cessante.

Se, invece, fosse il giudice ordinario ad addivenire per primo alla condanna integrale del dipendente su azione civile proposta dall'amministrazione, tale statuizione avrà effetto paralizzante sulla più limitata azione e condanna contabile, mentre in passato (prima della novella Foti), l'azione civile aveva talvolta mera portata decurtante sulla parallela azione giuscontabile, come sopra riferito.

In ogni caso, a fronte di eventuale (e rara) duplice condanna, ogni contestazione è devoluta al giudice dell'esecuzione senza potere essere prospettata (anche come giudizio di interpretazione) alla Corte dei conti [\[53\]](#).

Ci sia consentito chiudere queste riflessioni con una considerazione complessiva: la novella Foti del 2026 originerà fermento giurisprudenziale, dottrinale e pronunce della Consulta. Darà nuovo lavoro ad avvocati e assicuratori. Originerà articoli, studi, convegni.

Ma chi scrive è certo che non vi sarà alcun miglioramento sulla rapidità ed efficienza della P.A. come formalmente indicato ed auspicato dai promotori dell'iniziativa legislativa (avallata sorprendentemente dalla Consulta durante la sua gestazione) che intenderebbero attenuare la "paura della firma", "la fatica dell'amministrare" e la "burocrazia difensiva" della cui esistenza non vi è prova né scientifica, né empirica, né statistica e che, comunque, ove occasionalmente esistessero tra i dipendenti e amministratori, sono sentori che, come studi seri dimostrano [\[54\]](#), non nascono dalla paura verso la magistratura, ma da mancanza di guida autorevole da parte dei vertici, da incompetenza frutto di scarso aggiornamento e spesso cattiva selezione, da quadri normativi poco chiari e non codificati, e da pavidità caratteriali [\[55\]](#).

In sintesi, la legge Foti resterà un mero regalo di Natale (tardivo) per amministratori locali, avvocati ed assicuratori, si tradurrà in un accollo sulle casse pubbliche (e sulle tasse degli italiani) dei danni erariali non recuperabili *ope legis*, non migliorerà l'efficienza della P.A.

Ma la Corte dei conti ed i suoi Magistrati continueranno ad osservare ed applicare, come loro dovere, le leggi, anche quelle non condivisibili.

-----  
(\* *Presidente di Sezione della Corte dei conti, abilitato Asn professore ordinario di diritto amministrativo, docente Sna.*

Si ringraziano tutti gli accademici e i colleghi sentiti durante la stesura di questo scritto, in particolare i colleghi della Sezione giurisdizionale Lombardia, per gli interessanti spunti forniti.

[1] Tra i principali studi in materia di responsabilità amministrativa, senza pretesa di esaustività, si segnalano: TENORE-VILLANI, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2026, in corso di pubblicazione; Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, V ed., 26 ss.; Canale, Centrone, Freni, Smioldo (a cura di), *La corte dei conti. Responsabilità, contabilità e controllo*, Milano, 2022; Cerrato, *Elementi fondamentali di responsabilità amministrativo-contabile e danno erariale*, Torino, 2021; Sciascia, *La Corte dei conti, organizzazione, funzioni e procedimenti*, Napoli, 2020; Tenore, Napoli, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei Conti*, Napoli, 2019; Altieri, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; Garri (a cura di), *La Corte dei conti, controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, 2012; Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012; Santoro, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011; Palmieri, Sfrecola, Zerman, *La responsabilità della P.A. e del pubblico dipendente*, 2009; Castiglione, Pizzoferrato, *Responsabilità amministrativa per danno erariale nella gestione dei rapporti di lavoro*, Padova, 2009; Tigano, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2008; Novelli, Venturini, *La responsabilità amministrativa di fronte*

all'evoluzione delle P.A. ed al diritto delle società, Milano, 2008; Raeli, Siragusa, *Temi e percorsi sulla Corte dei Conti*, Napoli, 2008; Bax, *La corte dei conti — Le funzioni di controllo, giurisdizionali e consultive*, Napoli, 2008; Garri, Dammicco, Lupi, Della Ventura, Venturini, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti, responsabilità, conti, pensioni*, Milano, 2007; Parisi, Ziccarelli, *La responsabilità dinanzi alla Corte dei Conti*, Roma, 2008; Chiappiniello, *La responsabilità amministrativa nel giudizio dinanzi alla Corte dei Conti*, Roma, 2007; Pisana, *La responsabilità amministrativa illustrata con la giurisprudenza più recente*, Torino, 2007; Aa.Vv., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Milano, 2006; Santoro, *L'illecito contabile*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2006; Atelli, Briguori, Grasso, Laino, *Le responsabilità per danno erariale*, Milano, 2006; Zingale, *La responsabilità amministrativa e contabile*, in Garofoli, Liberati (a cura di), *La responsabilità della P.A. e dei suoi dipendenti*, Milano, 2005, tomo I, 219 ss.; Atelli (a cura di), *Giurisdizione della Corte dei conti e responsabilità amministrativo-contabile a dieci anni dalle riforme*, Napoli, 2005; Cimini, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003; Mirabella, *Le responsabilità nella pubblica amministrazione e la giurisdizione contabile*, Milano, 2003; Autieri, *Il risarcimento del danno nel processo amministrativo-contabile*, in Aa.Vv. (a cura di De Paolis), *Il risarcimento del danno nel processo civile, amministrativo, contabile, penale, tributario*, Rimini, 2003, 415 ss.; Sciascia, *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2003, 29 ss.; Corpaci, *La responsabilità amministrativa alla luce della revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 542 ss.; Aa.Vv. (a cura di Schlitzer), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2002; Mercati, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002; Avallone-Tarullo, *Il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002; Pagliarin, *Colpa grave ed equità*, Padova, 2002; Oricchio, *La giustizia contabile*, Napoli, 2001; Schiavello, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2001; Geraci, *Il carattere personale della responsabilità amministrativa. Profili processuali*, in *Foro amm.*, 2001, I, 790; Schiavello, voce *Responsabilità amministrativa*, in *Enc. dir.*, vol. III agg., Milano, 2000; Pilato, *La responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali nelle leggi 19/94, 20/94 e 639/96*, Padova, 1999; Schiavello, voce *Responsabilità amministrativa*, in *Enc. dir.*, III vol. agg. 1999; Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti dell'amministrazione finanziaria*, ed. Master, II ed., Roma, 1999; Maddalena, *Le nuove frontiere della responsabilità amministrativa nell'attuale evoluzione del diritto amministrativo*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it); Maddalena, *La nuova conformazione della responsabilità amministrativa alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *TAR*, 1999, n. 2, 261; Staderini, Silveri, *La responsabilità nella Pubblica Amministrazione*, Milano, 1998.

[2] Per un primo, accurato, commento alla novella legge n.1 del 2026, si veda D'ANGELO-DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Diritto&Conti*, 2026.

[3] Sul Codice del processo contabile Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, Napoli, Esi, 2024; Canale, Freni, Smirolfo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021, 97; Pepe, *Il diritto di difesa tra vecchio e nuovo processo contabile*, Padova, 2020; Chiarenza, Evangelista, *Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti*, in Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, V ed., 633 ss.

[4] Sul ruolo costituzionale della Corte dei conti, oltre agli scritti menzionati in nota 1, ci sia consentito il richiamo a TENORE, *Le funzioni di controllo "indirizzante" della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, in TENORE-NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei Conti*, Napoli, 2020, 1 ss.

[5] Per una argomentata critica alla asserita paura della firma v. TENORE, *La paura della firma e la fatica dell'amministrare tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla 'Corte dei conti' alla 'Corte degli sconti'*, in *Riv.C.conti*, 2025, f.1.

[6] Tale triplice dogma, menzionato nella premessa al disegno di legge Foti C1621, viene testualmente estrapolato da dati e considerazioni sviluppate in un discutibile editoriale pubblicato sulla *Rivista della Corte dei conti*, fascicolo n. 3 del 2023, a firma del Consigliere parlamentare Renato Loiero.

[7] Sul punto si segnala l'accurato scritto di GATTA, *L'abolizione dell'abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite ai tempi del panpenalismo: una contraddizione solo apparente*, in *Questione giustizia*, 2025, n.3, che critica le più recenti novelle in sede penale con lucidità e chiarezza, rimarcando come si sia passati da un populismo

all'altro, da uno slogan all'altro: dallo "spazzacorrotti" al "basta paura della firma". L'attento autore rimarca come in un contesto generale caratterizzato, nell'attuale Legislatura, da un'onda di marcato panpenalismo di matrice populistica, i delitti contro la pubblica amministrazione rappresentano pressoché l'unico settore nel quale, in controtendenza, si è assistito a un vistoso arretramento del diritto penale. Su un piatto della bilancia ci sono decine di reati: dall'incriminazione dei rave party, a ottobre 2022, passando per i quattordici, in un sol colpo, del famigerato decreto sicurezza, fino a giungere, a dicembre 2025, all'introduzione del delitto di femminicidio. Sull'altro piatto della bilancia c'è, in confronto, ben poco: ad agosto 2024, l'abolizione integrale dell'abuso d'ufficio e l'abolizione, parziale, ma assai estesa, del traffico di influenze illecite. La seconda considerazione è che la linea politica della de-penalizzazione, nella sfera dei delitti contro la pubblica amministrazione, è esattamente contraria a quella che, solo sei anni fa, nella precedente Legislatura, fu portata avanti sull'onda populistica della legge "spazzacorrotti", espressione del furore punitivo di una diversa maggioranza politica. Nel passaggio da uno slogan all'altro – da "spazzacorrotti" a "basta paura della firma" – si è celebrato il funerale dell'abuso d'ufficio, tra il 2020 (Governo Conte II) e il 2024 (Governo Meloni), e si è messo in stato vegetativo il traffico di influenze (2024, Governo Meloni), avamposto della prevenzione e del contrasto alla corruzione, introdotto dalla "legge Severino" e ora diventato un simulacro.

[8] Sull'art.94, c.g.c., v. PEZZILLI, *Commento all'art.94*, in TENORE (a cura di ), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.

[9] Sull'art.199, c.g.c., v. NAPOLI, *Commento all'art.199*, in TENORE (a cura di ), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.

[10] Sull'art.2, c.g.c. e sui principi generali espliciti ed impliciti del Codice, v. TENORE, *Commento all'art.2*, in TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.

[11] Secondo un consolidato indirizzo giurisprudenziale, il principio del doppio grado di giudizio di merito non è costituzionalmente imposto: v. C.cost., 26 ottobre 2007 n.351.

[12] Sugli artt.193 e 194 c.g.c., v. NAPOLI, *Commento agli artt. 193 e 194*, in TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.

[13] La questione è ben scandagliata da D'ANGELO-DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1*, a cui è sufficiente rinviare.

[14] La giurisprudenza ha più volte precisato che le sopravvenienze normative la cui entrata in vigore si colloca prima della pubblicazione della sentenza (già deliberata) devono trovare applicazione poiché l'esistenza della sentenza è determinata dalla sua pubblicazione mediante deposito nella cancelleria del giudice che l'ha pronunciata: così Cass., sez.VI-1, n. 16038 del 2022 secondo cui *"L'esistenza della sentenza civile è determinata (salvo ipotesi particolari, quale quella del rito del lavoro, ovvero dei riti ad esso legislativamente equiparati o specialmente disciplinati), dalla sua pubblicazione mediante deposito nella cancelleria del giudice che l'ha pronunciata, ed il suo dispositivo è atto privo di rilevanza giuridica esterna e di definitività. Ne consegue che, nell'ipotesi di entrata in vigore una nuova normativa (dispiegante effetti sostanziali o processuali sul rapporto controverso) nell'intervallo di tempo intercorrente tra la deliberazione e la pubblicazione della sentenza, è dovere del giudice applicare immediatamente la disciplina sopravvenuta mediante i necessari, consequenziali adempimenti"*.

Lo stesso dicasi anche per l'ipotesi di una dichiarazione di illegittimità costituzionale di una disposizione normativa nell'intervallo di tempo intercorrente tra la deliberazione e la pubblicazione della sentenza, circostanza che impone l'adeguamento giudiziale al nuovo quadro normativo (Cass., sez. I, n. 26066 del 2014, secondo cui *"L'esistenza giuridica della sentenza civile è, ad eccezione dei casi in cui vi è obbligo di lettura del dispositivo in udienza, determinata dalla sua pubblicazione mediante deposito nella cancelleria, laddove la sua deliberazione è atto privo di rilevanza giuridica esterna. Ne consegue che, nell'ipotesi in cui, nell'intervallo di tempo intercorrente tra la deliberazione e la pubblicazione della sentenza, venga dichiarata incostituzionale una determinata normativa, si applica lo "ius superveniens" così intervenuto"*).

Lo stesso principio del *tempus regit actum* opera in sede procedimentale amministrativa, in quanto al provvedimento amministrativo si applica la normativa in vigore al momento della sua adozione (*ex plurimis*, Cons. Stato, sez. III, 12 settembre 2023, n. 8269; Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2016, n. 1900).

Sul tema VIOLA, *Il fenomeno delle sopravvenienze normative: no alla pretesa che il cittadino sia tenuto a prevedere le modifiche normative (a proposito di Corte Cost. 108/2019)*, in *La Nuova proc. civ.*, 2019.

[15] Per una riflessione sulle novità normative adottate e adottande sulla responsabilità amministrativa, v. Colombini, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm.*, 2024, fasc. 3, 675 ss.; Bottino, *La “quadratura del cerchio”: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi “perchè così fan tutti”*, in *Giur. cost.*, 2024, fasc. 1, 1641 ss.; Mercati, *Lo “scudo erariale” dinanzi alla Corte costituzionale: la “fatica dell’amministrare” tra disposizioni a tempo e riforme in itinere*, in *Sist. pen.*, 2025, n. 2, 89 ss.

[16] E’ pacifica la giurisprudenza civile nell’affermare che le normative sopravvenute incidenti sul *quantum debeatur* in tema di responsabilità trovano applicazione qualora in vigore alla data di liquidazione del danno, pur se non ancora vigenti al momento di introduzione della domanda giudiziale: Cass., sez. I, n. 3231 del 1987; Cass., sez. I, n. 5252 del 2024.

[17] Ricordano D’ANGELO-DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1, cit.*, che la giurisprudenza costituzionale ha stigmatizzato le previsioni legislative statuenti tetti risarcitori eccessivamente esigui poiché frustranti la funzione deterrente della stessa responsabilità: si pensi alla materia dell’indennità risarcitoria spettante ai lavoratori licenziati in maniera non conforme alla legge laddove si è evidenziato che *“l’esiguità dell’intervallo tra l’importo minimo e quello massimo dell’indennità vanifica l’esigenza di adeguarne l’importo alla specificità di ogni singola vicenda, nella prospettiva di un congruo ristoro e di un’efficace deterrenza”* (Corte Costituzionale, 22 luglio 2022, n. 183) e dunque *“Tale ristoro può essere delimitato, ma non sacrificato neppure in nome dell’esigenza di prevedibilità e di contenimento dei costi, al cospetto di un licenziamento illegittimo che l’ordinamento, anche nel peculiare contesto delle piccole realtà organizzative, qualifica comunque come illecito”* (Corte Costituzionale, 21 luglio 2025, n. 118).

[18] Attanasio, *Brevi considerazioni in merito alle proposte di riforma delle funzioni della Corte dei conti*, in *documenti.camera.it*, 7 ottobre 2024. Sul tema del *ne bis in idem* con riferimento a condanne della Corte dei conti in rito ordinario e in riti sanzionatori, v. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, cit., 110 ss.; Longavita, *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2019, 33 ss.

[19] Come è noto, la legge n. 117 del 1988 all’art. 2 rubricato *“Responsabilità per dolo o colpa grave”* sancisce che *“Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge ... il travisamento del fatto o delle prove ovvero l’affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento...”*.

[20] L’art. 2, co. 3 del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 recita: *“Nell’ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave 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. Non costituisce colpa grave la violazione o l’omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

[21] Sulla colpa grave nei filoni giurisprudenziali giuscontabili v. TENORE, *La nuova corte dei conti*, cit., 416.

[22] Come ben ricordano D’ANGELO-DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1, cit.*, all’indomani dell’entrata in vigore della disciplina del nuovo dolo erariale di cui all’art. 21 del d.l. n.76 del 2020, la giurisprudenza erariale aveva escluso l’immediata operatività della novella stante il carattere prettamente sostanziale della nuova disposizione e, in ogni caso, argomentando circa le aporie che sarebbero sorte in tema di diritto alla prova qualora si fosse considerata immediatamente applicabile la

soppravvenienza legislativa. Anche di recente, infatti, il giudice erariale ha significativamente ribadito che “*Nell’ambito della responsabilità amministrativa contabile, l’art. 21 del d.l. n. 76 del 2020 ha, come noto, introdotto, al primo comma, ai fini della prova in giudizio, una nozione più restrittiva del dolo, richiedente la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso. Correttamente, la sentenza di primo grado ha affermato che l’art. 21 del d.l. n. 76 del 2020, entrato in vigore il 17 luglio 2020, ha natura sostanziale, non suscettibile di applicazione retroattiva. Ciò in disparte la considerazione che, quand’anche lo si volesse concepire come norma processuale (pertanto soggetta al principio del tempus regit actum a carattere retroattivo), la restrizione in questione non potrebbe farsi retroagire al momento in cui essa non operava per il p.m., al quale, diversamente opinando, sarebbe poi paradossalmente preclusa una integrazione probatoria in appello, giusta il disposto dell’art. 194 del codice di giustizia contabile*” (C. conti, sez. I app., n. 91 del 2024).

[23] Questa lettura più restrittiva è condivisa da D’ANGELO-DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1, cit.*, che sostengono che il precetto della legge c.d. Foti intende riferirsi ai soli soggetti privati incaricati di gestire risorse pubbliche, non anche ai pubblici dipendenti e amministratori. Soltanto per i primi, infatti, e non anche per i secondi, possono porsi problematiche afferenti la sussistenza del rapporto di servizio e, dunque, della giurisdizione contabile: di qui, appunto, l’espreso riferimento, nella novella normativa, a “*chiunque*” assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche “*dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti*”. Aggiungo gli attenti autori, con perspicace argomento, che la prospettazione dell’obbligo assicurativo (anche) in capo ai dipendenti e amministratori pubblici incaricati di gestire pubbliche risorse porterebbe ad un eccesso di tutela degli stessi: poiché, infatti, la stipula della polizza è senz’altro in grado, già di per sé, di sterilizzare la c.d. paura della firma - venendo salvaguardato il patrimonio personale del pubblico amministratore -, non troverebbero più giustificazione razionale tutti gli altri presidi di tutela finalizzati a esorcizzare detta paura (tetti risarcitori, riduzione giudiziale obbligatoria dell’addebito, limitazioni di responsabilità, ecc.).

[24] Per un ampio commento al principio di concentrazione v. TENORE, *Commento all’art.3*, in TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.

[25] Sulla illegittimità di automatismi disciplinari e sanzionatori e sulla invece legittimità di automatismi cautelari, v. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Milano, 2021, 203 ss.

[26] Sulla responsabilità dirigenziale, si rinvia al cap.V di TENORE-VILLANI, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente*, cit.

[27] L’espressione di legge fa riferimento ad una categoria inopportuna ampia di atti “accessori”, che accompagnano l’atto soggetto a controllo preventivo di legittimità.

[28] Le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali, pur essendo affidate alla medesima magistratura vanno istituzionalmente tenute distinte, in quanto diversi sono gli obiettivi perseguiti e gli interessi tutelati.

Le funzioni di controllo mirano a verificare la regolarità, trasparenza ed efficienza nell’uso delle risorse pubbliche. Esse si caratterizzano per la loro natura non coercitiva e si basano su valutazioni di legittimità e conformità agli obiettivi dell’azione amministrativa.

Le funzioni giurisdizionali, invece, sono finalizzate all’accertamento della responsabilità amministrativa e contabile e si svolgono nel rispetto del principio del contraddittorio e delle garanzie processuali, con l’obiettivo di tutelare l’erario e assicurare il risarcimento dei danni alle finanze pubbliche. La Corte costituzionale ha affermato che l’attribuzione di competenze specifiche a sezioni e magistrati diversi è una garanzia per l’efficacia del controllo e per l’imparzialità nei giudizi di responsabilità (sentenze 29/1995 – 470/1997).

Tale principio si fonda sull’idea che funzioni diverse richiedano approcci e competenze differenti, difficilmente compatibili in un unico ambito operativo.

[29] Sull’art. 21, d.l. n.76 del 2020, graziato dalla Consulta, v. la dottrina in nota 22.

[30] Sulla prescrizione dell'azione contabile e sulle tante questioni che origina la sua decorrenza, v. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 457 ss.

[31] In una bozza del disegno di legge Foti C1621 era stato previsto che la liquidazione dovesse avvenire sulla base dei parametri medi del d.m. 10 marzo 2014, n. 55, nei limiti della spesa effettivamente sostenuta e documentata, fatta salva comunque l'eventuale maggiore misura liquidata con sentenza e che le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato o, per le altre amministrazioni, altro organo di consulenza legale interno o esterno all'ente, possono concedere anticipazioni del rimborso, fatta salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità. Tale normativa di dettaglio non compare nell'attuale delega contenuta nella legge n.1 del 2026.

[32] Si legge nel già sopra ricordato preambolo: *“amministrare risorse pubbliche in Italia, soprattutto dopo la torsione pan-penalistica avviata nel 1992, è diventato sempre più rischioso per gli amministratori onesti, poiché la normativa di settore è oggettivamente troppo complessa per chiunque, ivi inclusi gli addetti ai lavori”*. Si dimentica però che la tangentopoli persegui, e qualsiasi Procura italiana tenta di perseguire, amministratori e dipendenti non onesti e non certo quelli onesti, che possono invece lavorare con tranquillità.

[33] Per una serrata critica a tale sentenza Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell’amministrare”, che rende legittimo anche l’adottando progetto di legge Foti C1621*, cit. Più benevoli sono i commenti di altri studiosi: Cintioli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2024, 122.; Marini, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, n. 4, 2024, 1 ss.; Ripepi, *La Corte costituzionale, con una sentenza “storica”, invita il legislatore a riconsiderare il sistema della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici: verso un (auspicabile) cambio di paradigma*, in *Rivista Labor*, 24 luglio 2024; Tagliatela, Regasto, *Aspettando Godot...La Corte seppellisce la responsabilità dei dipendenti pubblici? Brevi considerazioni a margine della sentenza C.cost. 132/2024*, in *www.ambientediritto*, 2024, fasc.4; Palumbo, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l’agente pubblico?* in *Giustizia insieme*, 18.11.2024; Bolognino, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all’erario*, in *Riv. Dir. Econ. dei Comuni*, 2024, 2, 151; Balestra, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più ingenerale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giur. It.*, 2024, 10, 2169; Indelicato, *L’evoluzione della responsabilità amministrativa: dalla provvisoria legittimità costituzionale dello scudo erariale alle possibili riforme della Corte dei conti*, in *Judicium*, 4.9.2024. Palesemente elogiativo della sentenza, e quasi entusiasta, è il commento di Bottino, *La “quadratura del cerchio”: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi “perchè così fan tutti”*, in *Giur. cost.*, 2024, fasc. 1, 1641 ss. Da ultimo BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza “Pitruzzella”*, in *Giorn.dir.amm.*, 2025, f.1, 73 ss.

[34] Per una argomentata critica a tali spunti correttivi dati dalla Consulta v. Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole*, cit.

[35] Sulla colpa grave e la sua tipizzazione giurisprudenziale e/o normativa, v. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, cit., 110 ss.; Amante, *L’elemento soggettivo della responsabilità amministrativa nella prospettiva delle scienze comportamentali*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 3/2022, 36 ss.; Spasiano, *Riflessioni in tema di una nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione e della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Dir. e proc. Amm.*, n. 2/2021, 280 ss.

[36] Osserva la Consulta che *“l’opportunità del cosiddetto “tetto” non può essere esclusa in ragione dell’esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente ex ante per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile”*.

[37] La proposta della Consulta è assai criticabile, ove si rammenti il principio generale di *plurioffensività* delle medesime condotte (sul punto TENORE-VILLANI, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente* cit.), che comporta pacificamente la piena cumulabilità di diverse reazioni ordinamentali, che non sono affatto alternative tra di loro, ma cumulative e dunque ben possono coesistere in ragione delle diverse finalità delle stesse: il

medesimo fatto può ben configurare, cumulativamente, un reato, un danno erariale, un illecito disciplinare e un danno civile arrecato a terzi. Il legislatore non può precludere questo legittimo e ben coordinato cumulo di reazioni se non nei casi di sanzioni della medesima natura secondo le note categorie del *ne bis in idem* di eurounitaria matrice. Quest'ultima evenienza potrebbe porsi, ad esempio, nel già sopra criticato cumulo di azioni di regresso in sede civile e contabile per il medesimo danno arrecato alla P.A. (c.d. *doppio binario*), con applicazione di regimi sostanziali e processuali inopportunosamente diversi. Ma al di fuori di tale ultima ipotesi le concorrenti e distinte responsabilità possono e devono concorrere.

[38] Particolarmente interessante è stato l'emendamento dell'on.Montaruli secondo cui "*1ter. Nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.*

*IL secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati e sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni di contrario avviso".*

Traspare nettissimo, anche da questo emendamento, l'obiettivo del testo Foti: deresponsabilizzare gli amministratori, e dunque la politica, mettendo a carico dei dirigenti ogni responsabilità. E nella malaugurata ipotesi di condanna, il tetto del doppio dell'indennità da amministratore o dello stipendio da dirigente, tutela più che adeguatamente l'autore di errori clamorosi. A ciò si aggiunga la polizza a costo basso (stante il tetto delle condanne) che ogni amministratore o dirigente agevolmente contrarrà: il tutto condurrà alla deresponsabilizzazione, alla impunità di fatto, alla scomparsa del principio "*chi sbaglia paga*". Con conseguente accollo sulla collettività (che versa le tasse) dei danni cagionati da alcuni amministratori e dirigenti altamente incompetenti o agenti con dolo.

[39] Il riferimento è ancora all'ottimo studio di D'ANGELO-DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1, cit.*,

[40] Sull'antico dibattito sul doppio binario, si rinvia a TENORE, *La nuova corte dei conti*, cit., 43 ss.

[41] Le principali differenze tra l'azione civile e quella contabile, destinate ad ampliarsi dopo la novella Foti del 2026 alla legge n.20 del 1994, attengono: a) al meccanismo di attivazione delle due magistrature (a domanda e, quindi, a discrezione della P.A. l'azione civile; d'ufficio e obbligatoriamente l'azione contabile); b) al regime della intransmissibilità agli eredi della responsabilità risarcitoria (operante solo in sede contabile); c) regime probatorio (la prova testimoniale in sede civile è la regola); d) al regime probatorio (in sede civile vi è, di fatto, un vasto utilizzo della prova testimoniale); e) al regime prescrizione (decennale per l'illecito contrattuale innanzi all'a.g.o., quinquennale innanzi alla Corte dei conti); f) all'utilizzo della riduzione dell'addebito da parte del giudice (meccanismo inesistente innanzi all'a.g.o.); g) all'applicabilità dell'art. 1225 c.c. («*Se l'inadempimento o il ritardo non dipende da dolo del debitore, il risarcimento è limitato al danno che poteva prevedersi nel tempo in cui è sorta l'obbligazione?*»), non operante in sede contabile; h) al diverso regime della responsabilità degli organi collegiali (innanzi al g.o. opera l'irresponsabilità dei soli componenti «*che abbiano fatto constatare nel verbale il proprio dissenso?*», art. 24, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3; innanzi alla Corte dei conti rispondono solo coloro che «*hanno espresso voto favorevole?*», art. 1, co. 1-ter, l. n. 20 del 1994); i) al triplice grado di giudizio che caratterizza il giudizio civile, a fronte del duplice grado in sede contabile; l) alla non applicabilità innanzi all'a.g.o. del giudizio abbreviato (comportante sensibile riduzione della condanna) di cui all'art. 130, d.lgs. n. 174 del 2016; m) alla non evocabilità nel solo giudizio contabile della chiamata in causa dell'assicuratore del convenuto (salvo novella ad opera della legge delega contenuta nella novella Foti del 2026), ben chiamabile invece in sede civile; n) al tetto alla condanna del pubblico dipendente (un tempo fissata dall'art. 9, co. 5, legge Gelli n. 24 del 2017 per i sanitari e ridotta al doppio dello stipendio o indennità di carica annuale dalla legge Foti n.1 del 2026) operante solo innanzi alla Corte dei conti; o) alla limitazione di condanna al solo dolo per condotte commissive, temporaneamente previsto dall'art. 21, d.l. n. 76 del 2020 solo per il giudizio contabile e non per quello civile.

Dopo la novella Foti che lo ha ammesso, in ambo i giudizi l'assicuratore è litisconsorte necessario nel giudizio per danno.

[42] *Ex pluribus* Cass., sez. I, 5 settembre 2024, n. 23833; id., sez. un., 26 giugno 2024, n. 17634 (relativa al doppio binario sanitario prima e dopo la legge Gelli-Bianco); id., sez. un., 15 febbraio 2022, n. 4871; id., sez. un., 9 marzo 2021 n.6473; id., sez.un., 12 ottobre 2020, n. 21992 (in materia di rivalsa verso sanitari per errori medici risarciti dalla P.A.); id., sez. un., 19 marzo 2020, n. 7457; id., sez. un., 4 gennaio 2012, n. 11, in *Giust. civ. Mass.* 2012, 1, 5 (fattispecie relativa ad azione di responsabilità promossa dalla Procura della Corte dei Conti nei confronti di liberi professionisti nominati consulenti tecnici del P.M., già condannati penalmente in relazione ai medesimi fatti). *In terminis* id., sez. un., 24 marzo 2006, n. 6581, Cass., sez. un., 22 dicembre 2009, n. 27092; id., 12 maggio 2009, n. 10856; id., nn. 25495/2009, 28048/2008, 20343/2005, 22277/2004, tutte in *DeJure*. Ribadisce che si tratti di mera interferenza tra giudizi e non tra giurisdizioni da ultimo C. conti, sez. Lombardia, 23 novembre 2011, n. 682, in *www.corteconti.it* che richiama Cass., sez. un., 3 febbraio 1989, n. 664; id., 21 maggio 1991, n. 369; id., 23 novembre 1999, n. 822.

[43] Sulla non configurabilità di una questione di giurisdizione e di una litispendenza a seguito della previa proposizione di un'azione civile di danni per i medesimi fatti e per la piena legittimità del sistema del c.d. doppio binario (azione civile e contabile) per il recupero del danno patito dalla P.A., che consente il promovimento dell'azione giuscontabile anche se ci sia stata costituzione di parte civile in sede penale da parte della P.A. nei confronti dell'autore del danno erariale, o, addirittura, una condanna in sede civile (o penale) sull'an del risarcimento (condanna generica), vedasi, tra le tante, C. conti, sez. riun., 29 ottobre 1986, n. 516, in *Foro amm.*, 1987, 2432; id., sez. I, 15 maggio 1991, n. 743, in *Riv. C. conti*, 1991, f. 4, 102; id., sez. riun., 17 febbraio 1992, n. 752/A, in *Sett. giur.*, 1992, IV, 169; C. conti, sez. I, 23 settembre 1992, n. 200, in *Riv. C. conti*, 1992, f. 5, I, 50; id., sez. riun., 9 dicembre 1992, n. 816/A, in *Riv. C. conti*, 1993, f. 1, 50. La tesi è confermata da Cass., sez. un., 23 novembre 1999, n. 822/SU, in *Foro it.*, *Rep.* 2000, voce *Responsabilità contabile*, n. 1012; id., sez. un., 21 maggio 1991, n. 369/ord., in *Riv. C. conti*, 1991, f. 5, 235 e Cons. St., parere 20 gennaio 1997, n. 1420, in *Cons. Stato*, 1997, III, 1321.

Unico limite in caso di vaglio dello stesso illecito da parte di due magistrature è costituito dal divieto di una duplicazione risarcitoria a fronte di una sentenza definitiva pienamente satisfattiva (es. dopo un giudicato in sede civile che copra l'intero danno patito dalla P.A., facendo così venir meno l'interesse alla prosecuzione del giudizio contabile): cfr., *ex pluribus*, oltre a molte delle sentenze sopracitate, anche C. cost., 7 luglio 1988, n. 773, in *Cons. Stato*, 1988, II, 1354 e in *Foro it.*, 1989, I, 368, con nota di Varrienti; C. conti, sez. riun., 2 giugno 1990, n. 670, in *Riv. C. conti*, 1990, f. 4, 71; id., sez. II, 2 novembre 1993, n. 256, in *Riv. C. conti*, 1993, f. 6, 91; id., sez. I, 11 luglio 1994, n. 124, in *Foro it.*, *Rep.* 1995, voce *Responsabilità contabile*, n. 783; id., sez. Sicilia, 30 ottobre 1999, n. 6/A, in *Riv. C. conti*, 1999, f. 6, 85; id., sez. I, 14 novembre 2000, n. 331/A, in *Riv. C. conti*, 2000, f. 6, 72 e in *Foro it.*, 2002, III, 72, con nota di De Giorgi; id., sez. Lazio, 23 ottobre 2002, n. 2876, in *Riv. C. conti*, 2002, f. 5, 117; id., sez. I, 15 ottobre 2009, n. 581, *ivi*, 2009, 5, 83; id., sez. Lombardia, 23 novembre 2011, n. 682, in *www.corteconti.it*.

L'eventuale illegittima duplicazione di pretese risarcitorie (dopo una doppia condanna in sede civile e contabile) può essere fatta valere dal pubblico dipendente autore dell'illecito anche in sede esecutiva: sul punto v. C. conti, sez. riun., 8 gennaio 1997, n. 3/A, in *Riv. C. conti*, 1997, f. 2, 83; id., sez. Liguria, 1 dicembre 1997, n. 1048, in *Riv. C. conti*, 1998, f. 1, 122; id., sez. I, 2 dicembre 2002, n. 425/A (inedita).

[44] Per l'esclusività della responsabilità amministrativa e l'esclusione di una concorrente azione civile v. Tenore, *La nuova Corte dei conti* cit., 43 ss.; Pasqualucci, *Introduzione*, in *Aa.Vv.* (a cura di Schlitzer), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2002, 26 ss. L'attento Autore giunge a tale conclusione, pur cosciente dell'avverso (all'epoca dello scritto) indirizzo della Consulta (v. la giurisprudenza citata nella precedente nota), evidenziando l'anomalia del diverso regime sostanziale (potere riduttivo, durata della prescrizione, responsabilità degli eredi, colpa lieve o grave) che caratterizza l'illecito danno arrecato alla P.A. a seconda del giudice (ordinario o contabile) che lo valuti, e valorizzando il principio di specialità nel concorso di norme (art. 15 c.p.) che porterebbe a ritenere le norme sulla responsabilità contabile speciali rispetto a quelle sulla responsabilità civile contrattuale ed extracontrattuale. Tale indirizzo non esclude la possibilità di una valutazione del comportamento dannoso anche in sede penale (costituzione di parte civile), ma con coerente applicazione

delle più benevole norme sulla responsabilità amministrativa da parte del giudice penale, che potrebbe limitarsi ad una condanna sull'*an debeat*, devolvendo alla Corte dei conti la quantificazione del danno.

V. anche Scoca, *La responsabilità amministrativa*, cit., 9 ss.; l'Autore in particolare parte dalla considerazione che, dopo le riforme degli anni novanta, «?la responsabilità degli agenti pubblici nei confronti dell'Amministrazione può essere costruita soltanto come responsabilità amministrativa, disciplinata in modo profondamente diverso rispetto alla responsabilità civile e dotata di un suo statuto di diritto sostanziale?» per cui, in altri termini, «?... il giudice ordinario, conoscendo della responsabilità di agenti pubblici nei confronti dell'Amministrazione, non può che trattarla come responsabilità amministrativa: trattarla come responsabilità civile sarebbe violare la disciplina sostanziale della responsabilità tra agenti e Amministrazione. Tuttavia — aggiunge l'Autore — ciò pone un grave problema per il fatto incontrovertito che il potere riduttivo è dato alla sola Corte dei conti... ed il giudice ordinario dovrebbe *limitarsi* all'accertamento della responsabilità mentre l'*an* ed il *quantum debeat* dovrebbero essere riservati alla Corte dei conti?».

[45] Vedile in nota 41.

[46] Sulla giurisdizione “esclusiva” della Corte dei conti con conseguente esclusione della concorrente giurisdizione del giudice ordinario, v. Cass., sez. un., 27 maggio 1999, n. 310; id., sez. un., 22 dicembre 1999, n. 933, in *Giust. civ. Mass.*, 1999, 2606; id., sez. un., 22 dicembre 2000, n. 1329; id., sez. un., 8 maggio 2001, n. 179; id., sez. un., 4 dicembre 2001, n. 15288, in *Giur. it.*, 2002, 1496, oltre alle sentenze citate nelle note successive.

[47] Sull'azione revocatoria promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti v. TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, Napoli, 2024, sub art.73.

[48] Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti anche l'azione di responsabilità per il danno arrecato da pubblici dipendenti (o da soggetti comunque inseriti nell'apparato organizzativo di una pubblica amministrazione) all'immagine dell'ente, trattandosi di danno che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso. Infatti la cognizione in ordine all'azione di responsabilità amministrativa di soggetti istituzionalmente investiti di pubbliche funzioni decisionali appartiene alla giurisdizione della Corte dei conti anche allorché, con il suo esercizio, si assuma sussistente non solo il danno erariale, ma anche il danno conseguente alla perdita di prestigio ed al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato, che, pur se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta, è tuttavia suscettibile di una valutazione patrimoniale sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico leso (Cass., sez. un., 20 giugno 2007, n. 14297, in *Foro it.*, 2008, I, 188; Cass., sez. un., 27 settembre 2006, n. 20886; id., 15 luglio 2005, n. 14990).

[49] Cass., sez. un., 22 ottobre 2007, n. 22059, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 10. Secondo C. conti, sez. II, 30 novembre 2007, n. 401, in *Foro amm. CDS*, 2007, 11, I, 3260, non è preclusa l'azione del p.m. contabile nell'omologo giudizio anche in caso di condanna già intervenuta nel giudizio ordinario in identità di *petitum* e *causa petendi*, essendo quest'ultima pronuncia avvenuta in difetto di giurisdizione.

[50] C. cost., 13 luglio 2007, n. 272, in *Giust. civ.*, 2007, 10, 2062.

[51] Cass., sez. un., 6 luglio 2011, n. 14831, in *Foro it.* 2011, 10, I, 2652, afferma che “È infondato, in quanto non dà luogo a violazione del divieto di “bis in idem”, il motivo di ricorso avverso la sentenza della Corte dei conti che, a seguito della condanna generica di un pubblico funzionario, pronunciata in sede di azione civile nel processo penale, al risarcimento del danno all'immagine dello Stato, abbia accertato e liquidato tale danno nel giudizio di responsabilità amministrativa a carico dello stesso funzionario”.

[52] Come di recente ribadito da Cass., sez.un., 26 giugno 2024 n.17634. Sul possibile concorso tra azione contabile ed azione civile, stante la loro distinzione funzionale, v. Cass., sez. I, 11 giugno 2007, n. 13662, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 6, secondo cui “L'azione di responsabilità promossa dal P.G. della Corte dei conti per i danni conseguenti alla tardiva effettuazione da parte dei messi comunali della notifica di un accertamento tributario, in quanto volta a far valere una responsabilità amministrativa, a tutela dell'interesse generale al corretto esercizio delle funzioni amministrative e contabili, si differenzia da quella risarcitoria proposta dall'Amministrazione

*finanziaria nei confronti del Comune e degli altri responsabili, la quale trova fondamento nella responsabilità solidale dei convenuti, in relazione al mancato adempimento da parte del Comune dell'obbligazione derivante da un rapporto di mandato ex lege. Pertanto, l'interruzione della prescrizione derivante dalla proposizione dell'azione erariale, pur avendo carattere permanente anche nel caso in cui il relativo giudizio si concluda con una sentenza dichiarativa di difetto di giurisdizione, non spiega efficacia ai fini della proposizione dell'azione di responsabilità contrattuale nei confronti del Comune, trattandosi di domande che, pur ricollegabili ai medesimi fatti, risultano diverse tanto sotto il profilo oggettivo quanto sotto quello soggettivo".*

[53] Sulla devoluzione della materia al giudice ordinario dell'esecuzione v. tra le tante C. conti, sez. Lombardia, 28 febbraio 2008, n. 127, in *Riv. C. conti*, 2008.

[54] L'unico studio fondato su concreti sondaggi effettuato in Italia sul tema è quello "*Burocrazia difensiva. Come ne usciamo?*" curato da *Forum PA* nel maggio 2017 (in ), il quale smentisce chiaramente tale assioma psicologico, recepito anche dalla Consulta nella sentenza n. 8/2022 e soprattutto nella n. 132/2024, ovvero che il timore delle responsabilità previste dall'ordinamento, e dunque soprattutto quella contabile (vista la ormai progressiva perdita di deterrenza preventiva della reazione penale grazie a diffuse prescrizioni, progressivi interventi tesi a depotenziare le capacità investigative delle Procure e a sistemi carcerari sapientemente evitabili dai "colletti bianchi"), sia la principale causa della "*paura della firma*". In tale studio, abbastanza recente e dunque attendibile, sono stati sentiti ben 1.700 dirigenti, funzionari, amministratori over 45 anni e di tutti i Comparti, uomini, donne e pensionati. È emerso che la burocrazia difensiva nasce in primo luogo per la mancanza di una rotta certa da parte dei nocchieri: legislatore e vertici gestionali non indicano ai dirigenti e funzionari la logica della navigazione. A tale prioritario elemento di destabilizzazione, segue l'eccessiva produzione normativa, i mutamenti e la sovrapposizione di norme. In terzo luogo, l'indagine evidenzia la frammentazione delle responsabilità nelle strutture amministrative, che rende poco chiaro l'agere pubblico. In quarta posizione si colloca la difficoltà a capire i processi di riforma e il senso strategico del proprio lavoro. Segue quindi l'inadeguata formazione e poi la demotivazione (scarso riconoscimento sociale del proprio lavoro). In posizione finale, sul piano della gerarchia delle preoccupazioni destabilizzanti e intimorenti (ma non di "paura" paralizzante), si colloca la Corte dei conti con i suoi giudizi e l'inasprimento dei troppi controlli.

[55] Ci sia consentito il richiamo al già citato TENORE, *La paura della firma e la fatica dell'amministrare tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla 'Corte dei conti' alla 'Corte degli sconti'*, in *Riv.C.conti*, 2025, f.1.