ULTERIORI RIFLESSIONI D'INSIEME SULLA LEGGE 7 GENNAIO 2026 N.1 (FOTI): UN PERICOLOSO IUS SUPERVENIENS RETROATTIVO NELLE PRIME DECISIONI DELLA CORTE DEI CONTI

Posted on 28 Febbraio 2026 by Vito Tenore

Tags: amministrativa, corte conti, DANNO, erariale, foti, responsabilità, riforma, scudo

Sommario: 1. La legge n.1 del 2026: le finalità apparenti e quelle reali della novella. - 1.1. Prime questioni di diritto transitorio (il litisconsorzio con l'assicuratore). – 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 (obbligati ad assicurazione e integrazione del contraddittorio, calcolo del "doppio tetto", colpa grave per attività materiali non provvedimentali, rapporto con lo scudo erariale). – 3. La delega al Governo per la riorganizzazione ed il riordino delle funzioni della Corte dei conti: verso la pericolosa gerarchizzazione delle Procure. – 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. **La legge n.1 del 2026: le finalità apparenti e quelle reali della novella.**

La prima giurisprudenza contabile, in attesa di verosimili rimessioni alla Consulta, si sta dimostrando attenta e saggia nelle prime letture e applicazioni della legge 7 gennaio 2026 n. 1, socialmente nota come "*legge Foti*".

Questa legge ha originato ampi dibattiti in sede convegnistica e scientifica, andando a novellare la legge 14 gennaio 1994 n.20 e ad impattare sul funzionamento e la struttura organizzativa della Corte dei conti. Obiettivo di queste riflessioni è quello di evidenziare le prime criticità emerse in sede applicativa sul giudizio di responsabilità, senza invece approfondire le ricadute sulla sistematica dei controlli contabili, qui affrontati per le sole ricadute involgenti il giudizio di responsabilità

Come è noto, la responsabilità amministrativo-contabile dei pubblici dipendenti che cagionino un danno all'erario, trova la sua unitaria e fondamentale disciplina, 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 "*lodo 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 sostanziale è stato stravolto dalla suddetta legge 7 gennaio 2026 n.1 (c.d. legge Foti) che occasiona queste riflessioni.

Sul piano processuale, il referente è dato dal codice del processo contabile (d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174), solo indirettamente toccato, in alcuni suoi precetti (si pensi all'art.83) dalla novella del 2026.

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.

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 subìto 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*" 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 infelicemente 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 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).

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).

1. **1 Prime questioni di diritto transitorio (il litisconsorzio con l'assicuratore).**

Molte modifiche alla legge n.20 del 1994 sono immediatamente operanti dal 22 gennaio 2026, in base ad un regime intertemporale (art.6, l. n.1 del 2026), *rectius* di immediata applicabilità, 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 (a cominciare dagli atti di appello) vedranno applicabili quelle nuove, con palesi rilevanti problematiche applicative.

La norma pone dei problemi di costituzionalità in punto di ragionevolezza o meno del suo regime transitorio (inesistente) e della sua portata sostanzialmente retroattiva ma violativa di diversi

parametri costituzionali.

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, a due ipotesi centrali: *a)* il doppio tetto alle condanne e *b)* alla necessità di integrare il contraddittorio con l'assicuratore litisconsorte necessario (art.1, co.4-*bis*, l. n.20).

Circa l'immediata applicabilità o meno del "doppio tetto" alla condanna, analizzato nel successivo paragrafo 2, a fronte di un primo e prevalente indirizzo giuscontabile favorevole alla immediata applicazione della norma in ossequio all'art.6, l. n.1 del 2026 che vuole applicabili i precetti ai procedimenti e giudizi pendenti non in giudicato al 22 gennaio 2026, vanno ricordati recenti indirizzi della Cassazione che hanno invece ritenuto non operanti sopravvenute norme sui "tetti alle condanne" a fattispecie in cui la condotta dannosa sia anteriore allo *ius superveniens.* Tali enunciati non sembrano calzante per il "doppio tetto" a fronte di una espressa previsione di immediata applicabilità, quale l'art.6, l. n.1 del 2026.

Venendo all'ipotesi *b),* ovvero alla necessità di integrare il contraddittorio con l'assicuratore litisconsorte necessario (art.1, co.4-*bis*, l. n.20), va evidenziato come la previsione sul litisconsorzio (in astratto norma processuale di immediata applicazione) sia testualmente inserita (costituendo un tutt'uno) 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, sebbene la questione sia (inutilmente) discussa, inapplicabile a casi di assicurazioni *facoltative* pregresse (o quelle obbligatorie già previste per i sanitari dall'art.10 della legge Gelli n.24 del 2017) 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.

In ogni caso, la partecipazione dell'assicuratore riguarderebbe i soli giudizi concernenti i privati

legati da rapporto di servizio per i quali solo il legislatore ha imposto l'assicurazione obbligatoria a garanzia dell'erario che conferisce incarichi a soggetti potenzialmente privi di reddito, mentre per l'attività gestionale di dipendenti e amministratori la garanzia erariale è data dallo stipendio e dall'indennità da amministratore per cui l'intervento dell'assicuratore non è necessario e, ove vi fosse un contratto, riguarderà i soli rapporti interni, di natura civilistica, tra dipendente (o amministratore) e assicuratore. Sul punto si tornerà nel successivo paragrafo 2, sub *d).*

A tale assorbente riflessione logica e testuale va inoltre aggiunto che se i Collegi giudicanti dovessero (erroneamente) disporre nei giudizi oggi pendenti integrazioni del contraddittorio per casi di polizze stipulate prima della novella del 2026, si paleserebbe una evidente violazione dell'art.83, c.1, c.g.c. in contrasto con le garanzie istruttorie del litisconsorte, come ben rimarcato dalla nota sentenza 28 luglio 2022 n.203 della Consulta che fece salvo l'art.83 c.g.c. citato nella parte in cui preclude la chiamata in causa per ordine del giudice.

Resta evidente che, quando andrà a regime l'art.1, co.4-*bis*, l. n.20, ovvero per istruttorie e quindi giudizi successivi al 22 gennaio 2026, si porrà anche la questione processuale relativa al destinatario della condanna della Corte: sarà il solo dipendente o anche l'assicuratore? A nostro avviso, non essendo quella contabile un'azione diretta verso l'assicuratore (come nell'art.144 del codice delle assicurazioni, fattispecie ben diversa da quella in esame), resterà destinatario della condanna il dipendente, autore del danno mentre per l'assicuratore la statuizione giuscontabile sarà di mero accertamento.

Sorgeranno inoltre, in primo e secondo grado, diffusi problemi di necessari supplementi istruttori (non 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. (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).

Diverse Sezioni si stanno (forse erroneamente) orientando invece per una lettura estensiva della norma, statuendo il rinvio del procedimento al Presidente della Sezione affinché voglia disporre la rimessione della causa, giunta all'udienza di discussione, sul ruolo per consentire l'effettività del contraddittorio alla luce della novella che ha innovato la disciplina della responsabilità amministrativa sia sotto il profilo sostanziale dell'elemento soggettivo che deve connotare la condotta causale e dell'elemento oggettivo del danno addebitabile, nonché della prescrizione del credito erariale, sia sotto l'aspetto processuale con riguardo al litisconsorzio necessario (non operante invece, a nostro avviso, per le cause già incardinate al 22 gennaio 2026, ma solo per giudizi nascenti da indagini successive alla novella n.1 del 2026) nei confronti dell'assicuratore, con la contestuale fissazione dell'udienza di discussione e l'assegnazione alle parti del termine per il deposito di memorie in ordine ai profili che le stesse ritengono rilevanti alla luce dello *ius superveniens*.

La questione originerà rilevanti problemi.

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 (evitanda, v. sopra) rimessione al giudice di prime cure per integrare il contraddittorio con l'assicuratore *ex* art.199, lett.*b*), c.g.c. (sul punto v. *infra* parag. 2, circa la portata del novello art.1, co.4-*bis*, l. n.20 sui casi in cui si è obbligati ad assicurarsi per i quali 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, quali quello di assicurare un pieno doppio grado di giudizio (principio in verità discusso) 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.), quali una sopravvenienza normativa che richieda, sul piano probatorio, tali nuove prove. Il tema è assai rilevante in tema di novello regime sulla prescrizione. Riterremmo 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.

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 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 pronunziata. 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 (obbligati ad assicurazione e integrazione del contraddittorio, calcolo del "doppio tetto", colpa grave per attività materiali non provvedimentali, rapporto con lo scudo erariale).

Le novelle introdotte nella legge 20 del 1994 dalla legge n.1 del 2026 immediatamente operanti dal 22 gennaio 2026, sinteticamente schematizzabili 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 senza arricchimento, stabilendo nel contempo (ma non per le ipotesi di dolo o di colpa grave con 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). Per i grandi danni (es. in materia di appalti o di grave mala sanità) il primo tetto del 30% porterebbe comunque a condanne significative, ma il limite retributivo farà scomparire tale rischio con una risibile condanna.

La norma, di immediata applicazione *ex* art.6, l. n.1 del 2026, 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.

Va poi rimarcato che la imposta riduzione va effettuata sul danno *accertato* e non su quello *contestato*, ovvero tenendo previamente conto del danno principale (esborso/perdita /minore entrata), dei possibili vantaggi conseguiti dall'amministrazione e del concorso causale/colposo della stessa amministrazione danneggiata o di terzi non evocati in giudizio.

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 .

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*). Se poi l'incarico sia stato conferito gratuitamente (evenienza non rara) troverà fatalmente applicazione il solo tetto del 30%.

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 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. In caso di concorso, la soluzione più ragionevole è quella volta a quantificare il 30% per ciascun coautore, ma nei limiti del suo doppio stipendio annuo (o indennità se amministratore).

Inoltre sorgeranno problemi sulla individuazione dell'anno retributivo "base" da prendere in considerazione: verosimilmente quello in godimento al momento della condanna, ma la questione merita approfondimenti.

Ulteriori questioni riguarderanno la nozione di "indennità" di carica. A nostro avviso andrà computata qualsiasi percezione pecuniaria legata alla carica di amministratore pubblico: gettoni, indennità di funzione, compensi accessori.

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 o la rimodulazione del *quantum* da parte del collegio in udienza camerale) 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.

Diversi sono i parametri costituzionali messi a repentaglio da questa problematica modifica normativa:

a.1) una prima violazione è quella dell'art. 28 Cost. sulla responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici per atti compiuti in violazione di diritti. Il tetto riduce drasticamente la "presa" ripristinatoria e attenua la responsabilità personale;

a.2) un secondo parametro violato è l'artt. 3 Cost. (eguaglianza). Il limite reddituale produce infatti esiti fortemente differenziati: a parità di danno e colpa, chi ha retribuzione maggiore espone (in assoluto) un tetto più alto; chi ha retribuzione minore un tetto più basso rompendo irragionevolmente il canone base il nesso danno–ristoro e calibrandolo in modo irragionevolmente difforme spostando il baricentro sulla capienza dell'autore invece che sul danno oggettivamente cagionato;

a.3) sono ipotizzabili anche violazione dell'art. 97 (buon andamento e imparzialità). Il tetto indebolisce la cura diligente della spesa, la prevenzione di sprechi, la responsabilizzazione manageriale e gestionale degli amministratori;

a.4) evidente è poi la possibile violazione dell'art. 81 Cost. (equilibrio di bilancio) e della tutela delle risorse pubbliche. Se il sistema riconosce *ex lege* che una quota del danno non verrà recuperata dal responsabile, la norma incide palesemente e irragionevolmente sulla tutela delle finanze pubbliche;

a.5) possibile è anche la violazione dell'art. 103 Cost., svuotando la giurisdizione contabile della sua funzione di tutela "effettiva" (e non simbolica) dell'erario; se la condanna diviene "intrinsecamente parziale", la funzione rischia di essere compressa sul piano dell'effettività;

a.6) sono ipotizzabili anche violazione degli artt. 104 e 107 (autonomia e indipendenza della magistratura) imponendo al giudice contabile una soluzione coartata sul piano quantificatorio e precludendo una valutazione del caso concreto grazie ad una responsabilità patrimoniale legalmente compressa;

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) nel novello Codice dei contratti, 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 successivo 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, ma pare evidente che le macrocategorie positivizzate facciano infelice e limitato riferimento alle sole attività procedimentali e provvedimentali, senza tener conto di condotte materiali 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 come di recente affermato in giurisprudenza in un caso lombardo di responsabilità medica. Tuttavia, sulla questione, la recente ordinanza 25 febbraio 2026 n.11 della Sezione Puglia ha invece radicalmente dubitato della legittimità costituzionale del limitativo precetto tipizzante, inapplicabile a condotte materiali sanitarie, rimettendo alla Consulta la questione.

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;

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).

In disparte il fatto che la norma, la cui entrata in vigore sta per essere differita al 2017 ad opera del c.d. "milleproroghe" (d.l. 31 dicembre 2025, n. 200, art.1, co.19-*quinquies*), si occupa dei soli danni patrimoniali (con esclusione di quelli non patrimoniali, come il danno all'immagine), 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.

Una seconda lettura più cauta potrebbe essere quella di ritenere che la norma riguardi solo coloro (tipicamente i dirigenti) ai quali il bilancio di previsione e i documenti ad esso collegati (come, per gli EE.LL., il PEG, art. 109 TUEL) assegnino le risorse per il raggiungimento degli obiettivi esecutivi. Nei comuni privi di figure dirigenziali tali incarichi possono essere attribuiti anche a funzionari (art. 109, co. 2 TUEL), per cui si potrebbe ritenere che l'obbligo assicurativo ricada anche su costoro.

In base ad una terza interpretazione letterale e logica, che qui si condivide, 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) ed hanno inoltre uno stipendio e una buonuscita che sono già una "assicurazione" a tutela della P.A. danneggiata. I privati destinatari di incarichi che comportino gestione di risorse pubbliche, potenzialmente privi di redditi e beni, portano "in dote" e a garanzia della P.A. la polizza assicurativa.

Tale approdo interpretativo porta conseguentemente a considerare litisconsorti necessari i soli assicuratori di privati obbligati ad assicurarsi per legge e ad escludere quali litisconsorti necessari gli assicuratori di amministratori e dipendenti pubblici (ma anche di privati che abbiano sottoscritto polizze volontariamente prima della l. n.1 del 2026), ancorchè "*gestori di risorse pubbliche*", che abbiano sottoscritto volontariamente (ovvero senza obbligo) polizze assicurative "facoltative".

E tale conclusione vale, a nostro avviso, anche per i sanitari, già destinatari di obbligo assicurativo in base all'art.10 della legge Gelli n.24 del 2017, in quanto il litisconsorzio necessario processuale con l'assicuratore previsto in tale *lex specialis* all'art.12, riguarda solo le azioni dirette del danneggiato nei confronti della struttura sanitaria o il medico non strutturato, mentre tale litisconsorzio non

opera nell'ipotesi di rivalsa *ex* art.9, l. n.24/2017 contro il medico. Ritenere dunque che l'assicuratore sia, in base ad una estensiva lettura del novello art.1, co.4-*bis*, l. n.20, litisconsorte necessario nel giudizio contabile di rivalsa verso il medico pubblico, creerebbe una irragionevole diversità di trattamento con il giudizio per la rivalsa civile azionato dall'azienda danneggiata innanzi all'a.g.o., acuendo l'incongruità del "doppio binario" civile e contabile.

Le P.A., nel conferire incarichi gestionali di risorse pubbliche a intranei (ove ritenuti ricompresi nella norma assicurativa) 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.

La giurisprudenza, dopo il differimento dell'entrata in vigore al 2017 del precetto assicurativo ad opera del c.d. "milleproroghe" (d.l. 31 dicembre 2025, n. 200, art.1, co.19-*quinquies*), chiarirà questo centrale problema dei soggetti tenuti ad assicurarsi: saranno non solo le sezioni giurisdizionali a vagliare il problema (sta purtroppo prevalendo, come ricordato nel paragrafo 1.1., un indirizzo largheggiante teso a disporre sempre integrazioni del contraddittorio con assicuratori ove esistenti, anche in caso di polizze volontariamente sottoscritte prima della legge n.1 del 2026), ma anche le sezioni controllo, ad esempio nel vistare o meno incarichi dirigenziali per i quali non si alleghi (o si dichiari il possesso) il contratto assicurativo. I lavori preparatori della legge n.1 del 2026 non ci sembrano decisivi, limitandosi a chiarire che *"Tale disposizione, come messo in risalto nella relazione illustrativa dell'originario disegno di legge, è preordinata a garantire il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'amministrazione a prescindere dalle condizioni economiche dell'agente, anche in considerazione del dato statistico, riportato nella relazione stessa, secondo il quale viene recuperato solo il 10 per cento del credito complessivo maturato dalla pubblica amministrazione sulla base di sentenze definitive".*

Assai inopportuna è, in ogni caso, 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.

La norma ha una *ratio* inspiegabile: perché ritenere necessaria la partecipazione di un terzo, estraneo ai fatti del giudizio e legato al convenuto da mero rapporto contrattuale di assicurazione operante *inter partes*? Forse per ottenere un accertamento definitivo sul danno anche per i profili assicurativi? O forse, più prosaicamente, per raddoppiare o quadruplicare i difensori del/i convenuto/i lasciando l'unicità della parte pubblica a discapito della parità tra le parti? Per quale motivo non prevedere allora, specularmente (e più ragionevolmente), che sia litisconsorte necessario la P.A. danneggiata, abilitata a partecipare tramite l'Avvocatura dello Stato *ad adiuvandum* della Procura attrice?

Palese appare lo sbilanciamento degli equilibri e della parità delle armi perpetrato da tale novella.

Oppure la norma, più pragmaticamente, nasce quale corollario di un *favor* parlamentare per le potenti compagnie assicuratrici e i loro legali?

Inoltre sorgono dubbi sulla portata di tale obbligo integrativo del contraddittorio.

I precetti della novella Foti sono, come detto, applicabili da subito a tutti i giudizi pendenti non coperti da giudicato *ex* art.6, l. n.1 del 2026, tuttavia per tale integrazione del contraddittorio (la cui entrata in vigore sta per essere differita al 2017 ad opera del c.d. "milleproroghe"), sebbene norma

processuale (in astratto di immediata applicazione) la soluzione deve essere difforme.

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, non sarà necessario integrare il contraddittorio con l'assicuratore, come erroneamente ritenuto in talune recenti ordinanze.

Come già rimarcato nel precedente paragrafo 1.1, appare infatti 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, sebbene norma processuale (in astratto di immediata applicazione), è testualmente inserita in un comma unitario (costituendo un tutt'uno) 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 (e lo stesso vale per quelle obbligatorie *ex* legge Gelli).

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.

A tale assorbente rilievo va inoltre aggiunto che se i Collegi giudicanti dovessero (erroneamente) disporre nei giudizi oggi pendenti integrazioni del contraddittorio per casi di polizze stipulate prima della novella del 2026, si paleserebbe una evidente violazione dell'art.83, c.1, c.g.c. in contrasto con le garanzie istruttorie del litisconsorte, come ben rimarcato dalla nota sentenza 28 luglio 2022 n.203 della Consulta che fece salvo l'art.83 c.g.c. citato nella parte in cui preclude la chiamata in causa per ordine del giudice.

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., 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. Qualche decisione sembra orientata in senso affermativo

ritenendo dunque applicabile, a nostro avviso erroneamente, la novella normativa anche a chi abbia stipulato una polizza prima dell'entrata in vigore della l. n.1 del 2026.

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), 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, 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.

Esula dagli intenti di questo studio analizzare in modo esaustivo i profili del controllo devoluti alla Corte dei conti toccati dalla novella "Foti", volendosi solo rimarcare come venga dalla legge n.1 del 2026 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; in ogni caso crea interferenze, se non sovrapposizioni, tra funzioni di controllo e giurisdizionali rendendole inopportunamente promiscue. Tuttavia, in altra prospettiva, l'incremento dei controlli potrebbe portare a maggiori segnalazioni di danni alle Procure.

La norma si presta a censure in punto di ragionevolezza costituzionale nello statuire uno zoppicante bilanciamento tra l'interesse dell'amministrazione alla celere definizione del procedimento di controllo, con conseguente efficacia dell'atto controllato, e l'interesse della collettività alla riparazione del danno erariale eventualmente recato dall'atto.

Ulteriore profilo di irragionevolezza è coglibile nella previsione secondo cui l'esimente opera anche per i profili non presi in considerazione in sede di controllo e si estende agli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo;

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, vistati 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), 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 antedatare la decorrenza prescrizionale 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* ribaditi di recente dalla Cassazione ed apre scenari di nuova responsabilità in capo a chi, pur dovendosi accorgere del fatto dannoso "verificatosi", non lo ha colto e segnalato tempestivamente.

In passato, quando il legislatore è intervenuto sulla prescrizione, introducendo norme che fossero più favorevoli per il debitore e, quindi, andassero a incidere negativamente sulla posizione del creditore, si è preoccupato di prevedere norme transitorie che evitassero tale esito in relazione a vicende pregresse (v. ad es. art. 252 delle disp. att. e trans. al codice civile e art. 2, co.2 delle disposizioni transitorie al codice della giustizia contabile). Nel caso della l. n.1 del 2026, invece, nulla è detto.

3. La delega al Governo per la riorganizzazione ed il riordino delle funzioni della Corte dei conti: verso la pericolosa gerarchizzazione delle Procure.

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 rodata e perfettamente funzionante da decenni in ogni Regione e non abbisognevole di 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 inopportunamente 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 pluriregionali) attraverso forti poteri centralisti, violativi degli art.101, 104, 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 caratterizzino 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";

1. 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.

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*.

Molte di queste novità, 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).

La legge n.1 del 2026 pone in primo luogo problemi di ragionevolezza sulla portata retroattiva dei suoi precetti di *favor* e di ragionevolezza dell'aggravio di oneri probatori sulla Procura a cui si è fatto riferimento nella nota 10, a cui è sufficiente rinviare.

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.

A fronte di tanti profili di dubbia costituzionalità, va tuttavia 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, 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*):

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, 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;

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, con un anomalo potere riduttivo obbligatorio, 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 se non per i sanitari), 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 difficolta 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).

Molti sono stati gli emendamenti al progetto di legge Foti 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.

La novella del 2026 urta tuttavia, a nostro avviso, con diversi parametri costituzionali.

Viola, in primo luogo, 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*, attraverso "tetti" eccessivi, e dunque irragionevoli, alle condanne, lede tale canone costituzionale, oltre agli art. 81 e 117 Cost., in quanto manca anche la copertura finanziaria di questo accollo sulla collettività del 70% dei danni acclarati.

Se la distribuzione legislativa del *quantum* risarcitorio (pur previamente avallato da C.cost. n.132 del 2024 in via generale) è espressione di discrezionalità politica nella conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativa, non va dimenticato che la stessa Consulta ha ripetutamente affermato che l'ordinamento costituzionale non tollera meccanismi idonei a differire nel tempo l'assorbimento degli squilibri finanziari, trasferendone gli effetti su esercizi successivi e, dunque, su soggetti estranei alle decisioni che li hanno generati.

Come icasticamente colto in dottrina, "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".

Alcuni autorevoli studi hanno sul punto richiamato i più recenti indirizzi della Consulta sulla tutela degli equilibri di bilancio, parametro alla cui stregua potrebbero avanzarsi dubbi di costituzionalità per il tetto risarcitorio in esame. Si infatti ricordato come la sentenza n. 247 del 2017 ha chiarito con nettezza che l'equilibrio di bilancio, quale principio "*per cui l'equilibrio complessivo deve risultare dalla sommatoria di bilanci in equilibrio e non dalla somma algebrica di bilanci in disavanzo e bilanci in attivo*", esige che il disavanzo sia fronteggiato in un arco temporale ragionevole e coerente con il ciclo di bilancio, escludendo soluzioni che si risolvano in una mera traslazione dell'onere finanziario nel futuro, mentre con la sentenza n. 101 del 2018 è stato ulteriormente precisato che la copertura degli squilibri non può essere procrastinato, poiché ciò comprometterebbe "*il principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci e di responsabilità politica per gli stessi*", introducendo elementi di opacità nella rappresentazione della situazione finanziaria effettiva. La sentenza n. 18 del 2019 ha approfondito tale impostazione, chiarendo che l'art. 81 Cost. tutela non solo l'equilibrio del singolo esercizio, inteso quale dato statico riferito a un determinato periodo contabile, ma anche una dimensione dinamica della finanza pubblica, incompatibile con pratiche che "*non assolverebbe(ro) il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, facendo gravare su di esse debiti e disavanzi in modo sproporzionato*", mentre la sentenza n. 4 del 2020 ha esplicitamente ricondotto tale divieto alla necessità di preservare la responsabilità degli organi di governo nel tempo del mandato, evitando che le conseguenze delle decisioni assunte ricadano su amministrazioni e contribuenti futuri.

Soggiunge tale perspicace indirizzo dottrinale come questa linea interpretativa, articolata attraverso

una pluralità di pronunce che ne hanno progressivamente consolidato i contenuti precettivi, ha trovato una formulazione ancora più esplicita nella sentenza n. 235 del 2021, laddove la Corte ha affermato che il differimento degli oneri finanziari cosi come "*la dilatazione temporale di rientro dal disavanzo finirebbe per confliggere con il principio di equità intergenerazionale, atteso che sposterebbe su generazioni successive il peso finanziario di gestioni prive di copertura senza alcun correlato beneficio dipendente dall'indebitamento a lungo termine*" (considerato 1.3), introducendo una frattura nel rapporto tra decisione politica, responsabilità e sostenibilità, e nella sentenza n. 18 del 2019, che ha qualificato la tutela dell'equilibrio finanziario come presidio del principio di responsabilità intergenerazionale, inteso quale limite strutturale alla discrezionalità del legislatore, funzionale a garantire che le scelte di politica economica non si risolvano in un trasferimento indebito di costi sulle generazioni che verranno.

Ulteriori profili di incostituzionalità, per violazione degli artt.101 e 104 della Costituzione potrebbero inoltre ravvisarsi in diversi precetti della legge n.1 del 2026 (oltre che nella già citata portata retroattiva di dubbia ragionevolezza): *a)* nel vincolo imposto ai giudici contabili di esercitare obbligatoriamente un potere riduttivo (tra l'altro eccessivo, e come tale irragionevole per i motivi sopra richiamati) precludendo una indipendenza valutativa sul caso concreto; *b)* nelle ingerenze "paralizzanti" del Procuratore generale della Corte su indagini affidate a singoli Procuratori regionali titolari dell'indagine, come previsto negli adottandi decreti attuativi della legge n.1 del 2006; *c)* gli stessi parametri costituzionali vengono messi alla prova dall'ulteriore delega tesa a rafforzare la portata nomofilattica delle decisioni delle Sezioni riunite, che, ove intesa come vincolo assoluto, va a discapito della libera (ma non arbitraria) determinazione dei singoli collegi giudicanti.

In tempi assai recenti la Sezione giurisdizionale Puglia ha rimesso alla Consulta la restrittiva formulazione di colpa grave tipizzata introdotta dalla l. n.1 del 2026. In particolare la disposizione di cui all'art. 1, comma 1 III periodo della Legge 20/94, come introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a) 1.1. della L.1/2026, si porrebbe, secondo la emittente Sezione pugliese, in irrimediabile contrasto con gli artt. 3, 32 e 97, comma 2, Cost., nella misura in cui, nel tipizzare in maniera esaustiva il concetto di colpa grave, non ha previsto che tale definizione sia applicabile alla sola attività provvedimentale, o quantomeno non ha previsto che costituiscano colpa grave anche condotte contrarie ai canoni di perizia, prudenza, diligenza, cautela, nonché, nel caso degli esercenti la professione sanitaria, di condotte contrarie alle linee guida e prassi professionali.

Altre Sezioni hanno ritenuto invece, con lettura costituzionalmente orientata, che tale formulazione consenta comunque, per le attività non provvedimentali (es. malasanità) non censite tra le ipotesi tipizzate, di attingere, come in passato, alla categoria generale aperta della "colpa grave" per vagliare condotte di sanitari foriere di danni indiretti alla P.A.

Da ultimo, come sottolineato in recenti decisioni, i precetti della legge n.1 del 2026, e in particolare il sopraricordato potere riduttivo dell'addebito, urta con precetti sovranazionali: a fronte del fondamento costituzionale e soprattutto eurounitario dell'azione risarcitoria della Procura contabile, sarebbe pertanto possibile la disapplicazione del novello precetto a fronte della necessità di interpretazione unionale del diritto nazionale al fine di non frustrare l'effetto utile del diritto comunitario.

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*", 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 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 di diversi interventi normativi tesi a depotenziare l'azione contabile che si sono succeduti nel tempo e che, a nostro avviso, non trovano applicazione nel parallelo giudizio civile. Il riferimento è a tre leggi in particolare: l'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 "*lodo Bernardo*" (che limita la perseguibilità del danno all'immagine della P.A.); l'art.21, d.l. n.76 del 2020, c.d. "scudo erariale" (che limita al solo dolo la perseguibilità delle condotte commissive dannose nel quinquennio 2020-2025); la legge Foti n.1 del 2026 (che decurta l'importo delle condanne, oltre a fissare altri limiti all'azione erariale).

Tali restrittivi testi normativi sono a nostro avviso di stretta interpretazione e non possono operare se non in sede contabile, non precludendo al giudice ordinario un sindacato pieno sui danni patiti dalla P.A. secondo le comuni regole civilistiche che portano ad un recupero integrale del danno.

Ove dunque le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti dovessero respingere le domande della Procura facendo applicazione doverosa di tali tre restrittive normative, l'attore pubblico dovrebbe pungolare i vertici delle amministrazioni danneggiate a riproporre in sede civile le pretese vanamente attivate in sede contabile.

Anche dunque la recente legge Foti n.1 del 2026, nel novellare la sola legge n.20 del 1994 (e non certo il codice civile) e 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.

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. 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, che, prendendo atto della ingiustificata diversità dei regimi sostanziali e processuali tra illecito civile e contabile (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 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 ed al danno all'immagine patito dalla P.A. ad opera di suoi dipendenti.

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*".

È da segnalare al riguardo che anche la Corte Costituzionale ha affermato (sentenza 13 luglio 2007, n. 272) 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.

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, normandolo nell'art.9. Dunque abbiamo una legge che testualmente conferma il predetto doppio binario, ovviamente nei limiti del divieto di doppia condanna.

Del resto, precludere alla sola P.A. un'azione civile contro un dipendente che le abbia arrecato un danno violerebbe l'art.24 cost. che consente a tutti, e dunque anche alla P.A. di adire il giudice a propria tutela.

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 (1/3 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.

Tale tesi trova conforto in alcuni precedenti della Corte, relativi al parziale recupero del danno erariale tramite giudizio abbreviato, che non precludono una successiva azione civile nei confronti del dipendente da parte della P.A. lesa, tesa al recupero della restante parte di danno, principi estesi anche al "doppio binario" successivo alla legge n.1 del 2026.

L'inerzia civile implicherebbe responsabilità omissiva dei dirigenti inerti e quest'ultimo potrebbe rappresentare la nuova frontiere 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.

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 , nè statistica e che, comunque, ove occasionalmente esistessero tra i dipendenti e amministratori, sono sentori che, come studi seri dimostrano, 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.

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.

1. Vito Tenore è Presidente di Sezione della Corte dei conti, abilitato Asn professore ordinario di diritto amministrativo, docente Sna.
   Tra i più recenti convegni si segnalano quello del 29 gennaio 2026 "*La riforma della Corte dei conti. Il diritto intertemporale*", organizzato on line dall'Università Roma 3, e curato dalle consigliere Briguori e Razzano; quello del 12 febbraio 2026 "*Prime riflessioni all'alba della riforma della Corte dei conti (Legge n.1/2026)*", organizzato presso la Corte dei Conti con l'università Roma3, Facoltà di Giurisprudenza; quello del 3 marzo 2026, "*I nuovi orizzonti della Corte dei conti dopo l'approvazione della legge n. 1/2026*", presso la Sala Metafora – Tribunale ordinario di Napoli.
2. Per un primo commento alla novella legge n.1 del 2026, si veda V.TENORE*, Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lexitalia,* 21.1.2026; L.D'ANGELO, L.DE MARINIS, *L'imperdonabile inerzia: il primato del risultato quale imperdonabile fondamento ma anche limite alla nuova (ir)responsabilità erariale,* in *Foro it on line*, 13.2.2026; M.PANI, C.SANNA, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di Responsabilità*, in *Lexitalia*, 10.2.2026; L.D'ANGELO, L.DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima),* in *Diritto&Conti,* 2026; A.NAPOLI, *Paura della firma e limiti al danno erariale,* in *Dir. pubbl*., 2026, 389 ss.; M.ATELLI, *Il nuovo volto del giudizio di responsabilità*, in *Giur. it*., 2026, 1121 ss.; E.TOMASSINI, *Quantificazione del danno e tetti legali,* in *Riv. dir. fin.,* 2026, 611 ss.; P.CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni,* in *LexItalia.it,* n. 1/2026; T.TESSARO, M.BERTIN, *Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale,* in *Lexitalia,* 23.2.2026; A.BULLO*, Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura, in Lexitalia,* 13.2.2026; M.PANI, C.SANNA*, Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità,* in L*exitalia,* 10.2.2026; AA.VV., *Uno sguardo d'insieme sulla riforma della Corte dei conti,* in *Management pubblico,* n.1, 2026; M.ALESIO, *La riforma della Corte dei conti: alla ricerca dell'immunità politica assoluta*, in *Comuni d'Italia*, 2026, n. 1-2; M.ANCILLOTTI, *La riforma della Corte dei conti* (parte I e II), in *SistemaPA.it;* A.ARCURI, *Riformate la Corte dei conti e la disciplina sul danno erariale*, in *Ultim'ora di diritto ed economia,* 7 gennaio 2026; A.R.BENDOTTI, *La (tentata?) legittimazione di illegittimità costituzionali. La riforma della Corte dei conti: esimenti, incoscienza premiale e intransigenza coercitiva*, in *Comuni d'Italia*, 2026, n. 1-2; M. BERDIN, *La legge di riforma n. 1/2026 e l'individuazione delle procedure di affidamento senza aggiudicazione formale*, in Comuni d'Italia, 2026, n. 1-2; G.BOTTINO, *La "quadratura del cerchio": amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché "così fanno tutti*", in *Giur.cost*., 2024, n. 4; A.BULLO, *L'assicurazione della nuova responsabilità amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema*

di allocazione del rischio e profili processuali, in *GiustAmm.it,* 5 febbraio 2026; G.COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir.amm*., 2024, n. 3; F.DAL CANTO, *La riforma della magistratura contabile nel progetto di legge A.S. 1457: una Corte dei conti che cambia natura*, in *Oss.ord.giud.,* 25 agosto 2025; A.DI FILIPPO, *Al via le nuove regole per la responsabilità amministrativa e il danno erariale*, in *IPSOA Quotidiano*, 16 gennaio 2026; F.FRAIOLI, *Prime considerazioni sulla riforma della Corte dei conti tra la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale e la sua entrata in vigore*, in *Appalti & Contratti*, 15 gennaio 2026; A.MASSARI, *La l. n. 1/2026 sulla responsabilità amministrativa: un cambio di paradigma atteso, ma non esente da rischi applicativi*, in *Appalti & Contratti*, 2026, n. 1-2; M.MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e incongruenze del disegno di legge S. 1457*, in *Bil.Comm.Pers*., 2025, n. 2; A.MINGARELLI, *La legge n. 1/2026, ovvero la "controriforma" della Corte* dei conti, in *Comuni d'Italia*, 2026, n. 1-2; R.MININNO, *La riforma della responsabilità amministrativa per danno erariale*, in *Comuni d'Italia*, 2026, n. 1-2; L.OLIVERI, *Le fattispecie di responsabilità per colpa grave nella riforma della Corte dei conti (legge n. 1/2026)*, in *SistemaPA.it;* id., *Riforma Corte dei conti: il rischio è l'esplosione della burocrazia difensiva e delle ipotesi di dolo eventuale*, in *Comuni d'Italia*, 2026, n. 1-2; id. *Una diga contro la responsabilità erariale che con la paura della firma c'entra poco*, in *Le Autonomie,* 9 gennaio 2026; G.RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio AIC*, 6 agosto 2024; id. *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*; M.SALERNO, *Riforma della Corte dei conti: più controlli e meno paura della firma. Le novità per appalti, RUP e imprese*, in *NT+ Norme e Tributi Plus*, 7 gennaio 2026; R.SALIMBENI, *Riforma della Corte dei conti (legge n. 1/2026): come cambia la fisionomia del danno erariale*, in *SistemaPA.it;* E.TALARICO, *Sviluppo della funzione consultiva della Corte dei conti e riflessi sul procedimento amministrativo alla luce delle proposte normative de iure condendo*, in *Federalismi.it;* T.TESSARO, *L'assetto costituzionale dei controlli della Corte dei conti: una lettura critica della proposta di riforma*, in *GiustAmm.it;* id. *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività amministrativa: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, in *Bil.Com.Pers*., 2025, n. 2; id., *Un intervento per scongiurare la paura della firma? Sì, ma soprattutto quella dei politici (e a beneficio delle assicurazioni),* in *Lexitalia.it;* id. *Il nuovo controllo preventivo di legittimità sull'attività contrattuale della pubblica amministrazione nel d.d.l. A.S. 1457*, in *Lexitalia.it*; id. *Presunzioni e automatismi nella riforma dei controlli della Corte dei conti: quando l'integrità dell'uso delle risorse pubbliche si diluisce nelle regole formali*, in SistemaPA.it; id., *Rischio di amministrazione e nuovo assetto dei controlli nel disegno di legge di riforma della Corte dei conti*, in *Istit. del federalismo*, 2024, n. 3; A.UBALDI, G.AMISANO, *Corte dei conti: novità su controlli, responsabilità erariale e delega al Governo*, in *Altalex*; S.USAI, *I controlli preventivi della Corte dei conti sull'attività contrattuale e l'attività consulenziale dopo la legge n. 1/2026, in Comuni d'Italia*, 2026, n. 1-2. ↩

3. Sul tema v. V.TENORE, A.NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei Conti*, Napoli, 2020, 1 ss. ↩
4. Tra i principali e più recenti studi in materia di responsabilità amministrativa, senza pretesa di esaustività, si segnalano: V.TENORE-C.VILLANI, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2026; T.TESSARO, E.TOMASSINI, M.BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026 n.1*, Torino, 2026; V.Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, V ed., 26 ss.; A.Canale, D.Centrone, F.Freni, M.Smiroldo (a cura di), *La corte dei conti. Responsabilità, contabilità e controllo*, Milano,

2022; S.Cerrato, *Elementi fondamentali di responsabilità amministrativo-contabile e danno erariale*, Torino, 2021; M.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; F.Garri (a cura di), *La Corte dei conti, controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, 2012; P.Santoro, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012; P.Santoro, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2011.

5. Sul Codice del processo contabile V.Tenore (a cura di), *Commentario al codice di giustizia contabile*, Napoli, Esi, 2024; A.Canale, F.Freni, M.Smiroldo (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 2021, 97; R.Pepe, *Il diritto di difesa tra vecchio e nuovo processo contabile*, Padova, 2020; C.Chiarenza, P.Evangelista, *Il giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei Conti*, in V.Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2022, V ed., 633 ss.
6. Sul ruolo costituzionale della Corte dei conti, oltre agli scritti menzionati in nota 4, ci sia consentito il richiamo a V.TENORE*, Le funzioni di controllo "indirizzante" della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale,* in V.TENORE, A.NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei Conti*, Napoli, 2020, 1 ss.
7. Per una argomentata critica alla asserita paura della firma v. 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.
8. 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.
9. Sul punto si segnala l'accurato scritto di G.L.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.

10. Il tema della ragionevolezza di norme retroattive è stato ben scandagliato nella recente sentenza Cass., sez.I, 22 gennaio 2026 n.1392, secondo cui "*Se dunque, in linea di principio, al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive o a portata retroattiva – sia innovative che di interpretazione autentica – resta tuttavia necessario, al fine di ritenere costituzionalmente legittima l'efficacia retroattiva della norma sopravvenuta, che tale scelta normativa trovi adeguata giustificazione «sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata», tenuto conto che i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, comprendono, tra gli altri: «il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (Corte cost. n. 73 del 2017, con rinvio alle sentenze n. 170/2013, n. 78/2012 e n. 209/2010)*". Da ultimo, sui limiti alla discrezionalità del legislatore nel disciplinare le leggi nel tempo e regimi intertemporali, v. C.cost. n.36 del 2025 con vasti richiami giurisprudenziali.
11. Secondo la sentenza Cass., sez.I 22 gennaio 2026 n. 1390, i limiti quantitativi previsti dall'art. 2407, co. 2, c.c., come modificato dalla l. n. 35/2025, non possono essere applicati alle condotte poste in essere dai sindaci anteriormente all'entrata in vigore della nuova norma (12 aprile 2025), perché si arrecherebbe una irrimediabile lesione alla parità di trattamento tra amministratori e sindaci, oltre che alla legittima aspettativa della società (e dei creditori) danneggiati ed alla prerogativa propria del giudice civile di procedere non solo all'accertamento dell'*an* del diritto risarcitorio azionato, ma anche alla determinazione dell'intero pregiudizio risarcibile. Sempre la Cassazione civile, ma con la coeva ordinanza n. 1392/2026, ha affermato anche che la nuova disposizione contenuta nell'art. 2407, co. 2, c.c., come modificata dalla l. n. 35/2025, non si applica ai giudizi in corso per fatti antecedenti alla sua entrata in vigore, in quanto la norma sopravvenuta non può incidere sulla quantificazione del danno, come disciplinata dalla legge al momento della commissione del fatto illecito, essendosi le conseguenze interamente prodotte nella loro dimensione quantitativa, che non può quindi essere negata o modificata in modo da comprimerne l'estensione.
Tuttavia, soggiungono le sentenze, tale approdo vale in quanto manchi una espressa (e legittima) previsione contraria, vigendo, in tale assenza, il principio generale sancito dall'art. 11 disp. prel. c.c., in base al quale la legge non ha effetto retroattivo disponendo soltanto per l'avvenire; principio che è strettamente connesso alla tutela dell'affidamento ed alla certezza dei rapporti giuridici.

    Ma va evidenziato, nel caso della legge n.1 del 2026, si rinviene l'art.6 che impone un effetto immediato anche alla regola del "doppio tetto".

12. La tesi è stata da noi sostenuta nel citato V.TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lexitalia,* 21.1.2026 ed è stata ripresa e condivisa, con i medesimi argomenti, dal prof. F.AULETTA, autorevole processualcivilista, nel suo intervento nel successivo Convegno del 29 gennaio 2026 "*La riforma della Corte dei conti. Il diritto intertemporale*", organizzato on line dall'Università Roma 3, e curato dalle consigliere Briguori e

Razzano.
La tesi è stata di recente recepita da C.conti, sez.Lombardia, 27 febbraio 2026 n.41, secondo cui "*la previsione del litisconsorzio necessario deve in ogni caso essere ragionevolmente riferita alle ipotesi di assicurazione obbligatoria imposta dal primo capoverso della disposizione citata, da leggersi in necessaria connessione con il secondo. Si tratta infatti di un'estensione del tutto eccentrica della giurisdizione contabile nei confronti di soggetti (le compagnie di assicurazione) che nulla hanno a che vedere con la pubblica amministrazione o con la gestione di risorse pubbliche, e che, in generale, non sono in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione: la norma deve essere considerata, per tali motivi, "eccezionale" e dunque di stretta interpretazione*".

13. *Contra* C.conti, sez. Abruzzo, ord.30 gennaio 2026 n.4, che ha ritenuto, in sede di giudizio abbreviato richiesto da un sanitario autore di un danno da malpractice, di integrare il contraddittorio chiamando in causa, *ex* art.7, c.g.c. ed *ex* art.102 c.p.c., l'assicuratore del medico, temendo che la sentenza pronunciata senza la partecipazione al processo di un litisconsorte necessario possa essere affetta da nullità assoluta, insanabile e rilevabile anche d'ufficio, in ogni stato e grado del giudizio, qualora il contraddittorio non sia integro (Cass. civ., sez. III, 22 febbraio 2021, n. 4665; Cass. civ., sez. I, 26 luglio 2013, n. 18127).
14. C.conti sez.II app., 11 febbraio 2025 n.28; Id. Sez. Lazio, 356/2023; id., sez.Lazio 390/2015; id., sez. Molise nr. 51/2023; id., sez. Campania 486/2023; id., sez.Umbria 75/2023; id., sez.I app. 114/2019; id., sez.Calabria 28 aprile 2021 n.152; id., sez.Lombardia 245/2019; id. sez. Campania, 6 febbraio 2018, n. 62; id., sez. Molise, n.24/2017; id., sez.Lazio 390/2015; id., sez. Campania, n. 1702/2014; id., sez. Sicilia, 25 gennaio 2012, n. 221; id., sez. Lombardia, 17 marzo 2003, n. 324; id., sez.. Lazio, 15 gennaio 2003, n. 92.
15. Sull'art.83, c.g.c. e sulla sentenza 203/2022 della Consulta, vedasi S.LUPACCHINO, *Commento all'art.83 c.g.c.*, in V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice di giustizia contabile,* Napoli, 2024, 287.
16. Sulla portata applicativa del settimo comma dell'art.67 c.g.c. e sui casi in cui è consentita attività istruttoria successiva all'invito a dedurre, v. E.FARCI, *Commento all'art.94*, in V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.
17. Sull'art.94, c.g.c., v. B.PEZZILLI, *Commento all'art.94*, in V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.
18. V. C.conti, sez.Calabria, 2 febbraio 2026 nn.6/ord e n.7/ord. Invece C.conti, sez.Sardegna, 21 gennaio 2026 n.3/ord ha invitato parte convenuta a produrre la documentazione attestante la retribuzione lorda conseguita, distintamente, per le due annualità relative agli anni della condotta dannosa.
19. Sull'art.199, c.g.c., v. A.NAPOLI, *Commento all'art.199*, in V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.
20. Sull'art.2, c.g.c. e sui principi generali espliciti ed impliciti del Codice, v. V.TENORE, *Commento all'art.2*, in V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.
21. 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.
22. Sugli artt.193 e 194 c.g.c., v. A.NAPOLI, *Commento agli artt.193 e 194*, in V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.
23. La questione è ben scandagliata da L.D'ANGELO-L.DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1,* a cui è sufficiente rinviare.
24. 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 pronunziata: 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 pronunziata, 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 L.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. ↩

25. Per una riflessione sulle novità normative adottate e adottande sulla responsabilità amministrativa, oltre agli scritti in note 2 e 4, v. G.Colombini, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm.*, 2024, fasc. 3, 675 ss.; G.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.; L.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. ↩
26. Esclude espressamente la riduzione dell'addebito obbligatoria *ex* l. n.1 del 2026 ai casi di dolo C.conti, sez.Toscana, 23 gennaio 2026 n.9 e id., sez.Piemonte, 5 febbraio 2026 n.22; id., sez.Lombardia, 4 febbraio 2026 n.32. ↩
27. 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. ↩
28. Ricordano L.D'ANGELO-L.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).

29. Come è noto seconda la Cassazione e la Consulta l'istituto della responsabilità amministrativa non è sovrapponibile al modello civilistico puro, perché combina restituzione e deterrenza, con una "accentuazione" di profili sanzionatori rispetto al civile, senza però perdere principalmente una base risarcitoria. (C.cost sent. n. 371/1998, poi richiamata in pronunce più recenti come n. 355/2010, n. 203/2022, n. 123/2023, n. 132/2024).
30. A.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. V.Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, cit., 110 ss.; F.Longavita, *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2019, 33 ss.
31. C.conti, sez.Sardegna, 21 gennaio 2026 n.3/ord ha invitato parte convenuta a produrre la documentazione attestante la retribuzione lorda conseguita, distintamente, per le due annualità relative agli anni della condotta dannosa.
32. In un recente pronunciamento, la Sezione Lombardia (ord. 6 febbraio 2026 n.2/26) ha ritenuto, su istanza della difesa del convenuto, che la iniziale offerta formulata in un giudizio abbreviato formulata prima dell'entrata in vigore della legge 1/2026 e parametrata al 20% del *quantum* richiesto dalla Procura nella citazione originaria, va ridotta, parametrandola alla richiesta della Procura ridotta del 30% (tra l'altro tetto più basso rispetto al doppio stipendio annuo del convenuto) ma lo sconto dell'abbreviato sale al 50%. Pertanto il Collegio ha quantificato l'importo, su consenso delle parti (che hanno demandato al Collegio la corretta determinazione), nel 50% della somma contestata dalla Procura ridotta del 30%.
33. 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…*".
34. 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*".

35. Sulla colpa grave nei filoni giurisprudenziali giuscontabili v. V.TENORE, *La nuova corte dei conti*, cit., 416.
36. C.conti, sez.Lombardia, 27 febbraio 2026 n.41 relativa ad un caso di *malpractice* medica, risolto facendo ricorso al canone generale, clausola aperta, della "colpa grave" come definito dalla giurisprudenza e ancorato al caso concreto.
37. Come ben ricordano L.D'ANGELO, L.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 sopravvenienza legislativa. Anche di recente, infatti, il giudice erariale ha significativamente ribadito che "*Nell'ambito della responsabilità amministrativo 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).
Sull'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, la dottrina è univocamente critica: V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, V ed., Milano, Giuffrè, 2022, 418 ss.; A. Canale, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè, 2022, II ed., 133 ss.; A. Canale, *Il Decreto Semplificazioni e il regime transitorio in tema di responsabilità amministrativo-contabile: i chiaro-scuri della riforma*, Lectio magistralis tenuta alla Luiss il 25 marzo 2021, consultabile sul sito <www.giuristidiamministrazione.com>; L. Carbone, *Problematiche e prospettive della responsabilità erariale: dalla gestione dell'emergenza epidemiologica all'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr*), in <www.ambientediritto.it>, 2021, 2, 666; A. Giordano, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. n. 76/2020*, in questa *Rivista*, 2021, 1, 18; M.T. D'Urso, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. "decreto Semplificazioni"), convertito dalla legge n. 120/2020*, *ibidem*, 2, 21; E. Amante, *La "nuova" responsabilità amministrativa a seguito del d.l. n. 76 del 2020*, in *Urb. e appalti*, 2021, 63; M. Atelli *et al.*, *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incoerenza di sistema*, in questa *Rivista*, 2020, 6, 28; P. Briguori, *La sopravvivenza della giurisdizione della Corte dei conti tra scudo erariale e dolo "penalistico"*, in *Azienditalia*, 2021, 722; C. Pagliarin, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità*, in <www.federalismi.it>, 7 aprile 2021, 182; L. Carbone, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni")*, *ivi*, 4 novembre 2020; C.E. Marrè Brunenghi, *Prime riflessioni critiche sulla nuova responsabilità erariale nel decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120*, in *Bilancio comunità persona*, 2020, 2, 162 ss.; A. Benigni, *Prima lettura*

del d.l. n. 76/2020 tra formante legislativo e interpretazione costituzionalmente orientata, in questa *Rivista*, 2020, 5, 3; L. D'Angelo, *Il "nuovo" dolo erariale nelle prime decisioni del giudice contabile* (nota a Corte conti, Sez. I app., 2 settembre 2020, n. 234), in <www.lexitalia.it>, che ipotizza, con tesi audace, una perseguibilità per colpa lieve per le condotte omissive. ↩

38. La tesi più largheggiante è propugnata da A.BULLO, *L'assicurazione della nuova responsabilità amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema di allocazione del rischio e profili processuali*, in *GiustAmm.it,* 5 febbraio 2026, che argomenta sulla base del dato testuale e sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024. L'autore propugna altresì la tesi, decisamente criticabile, che il premio possa essere pagato dalla P.A. per i propri dipendenti in contrasto con l'art. 3, comma 59, della Legge n.244 del 2007 e con l'elementare principio logico-giuridico (tipico del contratto di assicurazione) secondo cui il danneggiato non può pagare la polizza a chi gli produce il danno !
La Camera ha di recente apportato modifiche al d.l. 31 dicembre 2025, n. 200 (cd. Milleproroghe 2026), tra le quali l'aggiunta del comma 19-quinquies all'art. 1, in base al quale "*Il comma 4-bis dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027*". Il d.l. deve essere convertito entro il 1° marzo 2026. ↩
39. La tesi ha avuto un recente e incidentale avallo, in un *obiter* di C.Conti, sez.Lombardia, 4 febbraio 2026, n. 31. ↩
40. Questa lettura più restrittiva, già propugnata in V.TENORE*, Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *Lexitalia,* 21.1.2026, è condivisa da L.D'ANGELO, L.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'espresso 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.). ↩
41. In tal senso C.conti, sez.Abruzzo, 30 gennaio 2026 n.2. ↩
42. Vedila in nota 14. ↩
43. Sull'art.83, c.g.c. e sulla sentenza 203/2022 della Consulta, vedasi S.LUPACCHINO, *Commento all'art.83 c.g.c.*, in V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice di giustizia contabile,* Napoli, 2024, 287. ↩
44. Per un ampio commento al principio di concentrazione v. V.TENORE, *Commento all'art.3*, in

V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, cit.

45. *Contra* C.conti, sez. Abruzzo, ord.30 gennaio 2026 n.4, citata in nota 13.
46. Sulla illegittimità di automatismi disciplinari e sanzionatori e sulla invece legittimità di automatismi cautelari, v. V.TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego,* Milano, 2021, 203 ss.
47. Sulla responsabilità dirigenziale, si rinvia al cap.V di V.TENORE-C.VILLANI, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente,* cit.
48. E' sufficiente il rinvio a T.TESSARO, *L'assetto costituzionale dei controlli della Corte dei conti: una lettura critica della proposta di riforma*, in *GiustAmm.it;* S.USAI, *I controlli preventivi della Corte dei conti sull'attività contrattuale e l'attività consulenziale dopo la legge n. 1/2026, in Comuni d'Italia*, 2026, n. 1-2.
49. L'espressione di legge fa riferimento ad una categoria inopportunamente ampia di atti "accessori", che accompagnano l'atto soggetto a controllo preventivo di legittimità.
50. 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.
51. Sull'art.21, d.l. n.76 del 2020, graziato dalla Consulta, v. la dottrina in nota 37.
52. E' stato di recente ricondotto alla ipotesi di occultamento doloso per violazione degli obblighi di comunicazione un caso di mancata richiesta di autorizzazione datoriale di incarichi extralavorativi ex art.53, co.7, d.lgs. n.165 del 2001: cfr. C.conti, sez.Lombardia, 4 febbraio 2026 n.32.
53. Per tutte v. Cass. n. 13092/2025, secondo cui "*qualora la percezione del danno non sia manifesta ed evidente, il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno da fatto illecito così come di quello dipendente da responsabilità contrattuale sorge non dal momento in cui il fatto del terzo determina ontologicamente il danno all'altrui diritto, bensì dal momento in cui la produzione del danno si manifesta all'esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile dal danneggiato*".
54. Sulla prescrizione dell'azione contabile e sulle tante questioni che origina la sua decorrenza, v. V.TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 457 ss.
55. 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.

56. 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 perseguì, e qualsiasi Procura italiana tenta di perseguire, amministratori e dipendenti non onesti e non certo quelli onesti, che possono invece lavorare con tranquillità.
57. Per una serrata critica a tale sentenza V.Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, in *Riv.C.conti,* 2024, f.4. Più benevoli sono i commenti di altri studiosi: F.Cintioli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2024, 122.; F.Marini, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, n. 4, 2024, 1 ss.; A.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; C.Taglialatela, S.F.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; D.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'agentepubblico*? in *Giustizia insieme*, 18.11.2024; D.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; L.Balestra, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più ingenerale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giur. It.*, 2024, 10, 2169; A.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 G.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 S.BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza "Pitruzzella",* in *Giorn.dir.amm.,* 2025, f.1, 73 ss.
58. Per una argomentata critica a tali spunti correttivi dati dalla Consulta v. V.Tenore, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, cit.*
59. Sulla colpa grave e la sua tipizzazione giurisprudenziale e/o normativa, v. V.Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti*, cit., 110 ss.; E.Amante, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa nella prospettiva delle scienze comportamentali*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 3/2022, 36 ss.; M.R.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.
60. 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*".

61. La proposta della Consulta è assai criticabile, ove si rammenti il principio generale di *plurioffensività* delle medesime condotte (sul punto V.TENORE-C.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 inopportunamente diversi. Ma al di fuori di tale ultima ipotesi le concorrenti e distinte responsabilità possono e devono concorrere.
62. 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.
63. Il riferimento è ancora all'ottimo studio di L.D'ANGELO, L.DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1, cit.,*
64. T.TESSARO, M.BERTIN, *Sulla (in)compatibilità sistemica tra riduzione legale del danno erariale e principio costituzionale di equilibrio di bilancio: profili di responsabilità intergenerazionale,* in *lexitalia,* 23.2.2026. I passaggi essenziali di questo studio si richiamano nel testo. Soggiungono acutamente gli autori come "*La funzione affidata alla Corte dei conti dalla Carta fondamentale, infatti, non si esaurisce nella dimensione giurisdizionale, circoscritta dall'art. 100 Cost., all'accertamento e alla quantificazione del danno erariale nei singoli giudizi di responsabilità, bensì si estende alla verifica della regolarità della gestione finanziaria e al controllo sulla gestione del bilancio dello Stato, configurandosi come presidio complessivo della legalità finanziaria e dell'efficienza nell'impiego delle risorse pubbliche (art.100 Cost). Una riduzione significativa della responsabilità risarcitoria, quale quella introdotta dalla legge n. 1 del 2026, finisce pertanto per*

incidere sulla stessa efficacia del sistema dei controlli, privandolo di una componente essenziale della sua funzione dissuasiva, atteso che la responsabilità amministrativa non costituisce un mero strumento di reintegrazione patrimoniale, bensì rappresenta un presidio fondamentale del corretto utilizzo delle risorse pubbliche, la cui efficacia deterrente si fonda proprio sulla prospettiva di una piena reintegrazione del danno cagionato all'erario".

65. C.conti, sez.Puglia, 25 febbraio 2026 n.11/ord.

66. C.conti, sez.Lombardia, 27 febbraio 2026 n.41.
67. C.conti, sez.Lazio, 20 febbraio 2026, n. 82.
68. Sull'antico dibattito sul doppio binario, si rinvia a V.TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 43 ss.
69. 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 intrasmissibilità 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 prescrizionale (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.

70. Il dato testuale è inequivoco nella operatività della norma per il solo giudizio contabile: "*Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97*". Tuttavia, come è noto, vi è contrasto circa operatività dei limiti dell'art. 17, comma 30-*ter*, d.l. n. 78 alla perseguibilità del danno all'immagine (previo giudicato penale e per soli reati contro la P.A.) anche per l'a.g.o.

Sul punto la Cassazione ha formulato indirizzi ondivaghi:
a) secondo un primo indirizzo i limiti alla giurisdizione contabile statuiti dal lodo Bernardo valgono anche per il giudice ordinario ove il danno all'immagine fosse reclamato in detta sede (Cass., sez. un., 12 aprile 2012, n. 5756, in *Ced Cassazione*, afferma che "*va pienamente condivisa la conclusione della Corte Costituzionale (di cui alla sentenza n. 355/2010) secondo la quale, per il danno all'immagine di cui al più volte citato art. 17, comma 30-ter, sono escluse forme di concorrenza di altre giurisdizioni in relazione a fattispecie identiche o diverse da quelle contemplate dalla norma stessa*". Per la operatività anche per l'a.g.o. del limite normativo del 2009 sulla perseguibilità del danno solo a fronte di reati contro la P.A., Cass., sez. VI, 27 settembre 2017 – dep. 23 ottobre 2017 n. 48603; Cass., sez. II, 12 marzo 2014 – dep. 28 marzo 2014 n. 14605. La tesi è condivisa più di recente da Cass., sez. un., 11 dicembre 2020 n. 35477. *In terminis*, seppur *incidenter*, C. cost., 1 dicembre 2010, n. 355 (pronuncia di rigetto e come tale non vincolante *erga omnes*);

b) secondo un diverso approccio invece i limiti alla perseguibilità del danno all'immagine introdotti dall'art. 17, comma 30-*ter*, l. n. 102 opererebbero solo per la magistratura contabile e non per quella ordinaria (Cass., sez. un., 20 giugno/24 settembre 2018 n. 41012 che ritiene attivabile l'azione civile anche senza il previo giudicato penale; id., sez.un, 13 giugno 2017 n. 29480 che ritiene perseguibile il danno all'immagine anche a fronte di reati comuni; id., sez. un., 29 agosto 2013 n. 35729). Questa tesi è stata di recente recepita, in un *obiter*, da C. conti, sez. Lombardia, 1 febbraio 2022 n. 21.

Sul tema, in dottrina, V.TENORE, *La nuova Corte dei conti* cit., 347 ss.

71. Il dato testuale è inequivoco nella operatività della norma per il solo giudizio contabile: "*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 aprile 2025, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*". Non ci risultano pronunciamenti sulla applicabilità di tali limiti dello scudo erariale innanzi all'a.g.o.
72. *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.
73. 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 C.Varrienti; C. conti, sez. riun., 2 giugno1990, 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 S.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). □

74. Per l'esclusività della responsabilità amministrativa e l'esclusione di una concorrente azione civile v. V.Tenore, *La nuova Corte dei conti* cit., 43 ss.; F.Pasqualucci, *Introduzione*, in Aa.Vv. (a cura di E.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 debeatur*, devolvendo alla Corte dei conti la quantificazione del danno.

V. anche F.G.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 incontroverso 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 debeatur* dovrebbero essere riservati alla Corte dei conti ».

75. Vedile in nota 69.
76. 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.
77. Sull'azione revocatoria promossa dal Procuratore regionale della Corte dei conti v. V.TENORE (a cura di), *Commentario al Codice della giustizia contabile*, Napoli, 2024, *sub* art.73.
78. 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).
79. 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.
80. C. cost., 13 luglio 2007, n. 272, in *Giust. civ.*, 2007, 10, 2062.
81. 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".

82. 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*".
83. C.conti, sez.contr.Lombardia, Deliberazione 16 settembre 2025, n. 286 secondo cui *"essendo manifesto che la definizione con rito abbreviato dell'azione erariale non è stata esaustiva del pregiudizio asseritamente subito dall'Amministrazione, l'eventuale esercizio di una azione civile non può che rientrare nella esclusiva valutazione dell'Ente previa verifica della sussistenza delle condizioni di fatto e di diritto".* Soggiunge la Sezione, con riferimento al disegno di legge Foti in itinere al momento della delibera, che *"Con la riforma in via di approvazione, al rapporto di alternatività tra le due giurisdizioni si aggiungerà una relazione di complementarietà. Infatti, il danno erariale accertato e quantificato innanzi alla Corte dei conti con sentenza definitiva diverrà risarcibile (nella più satisfattiva delle ipotesi) fino al 30 per cento della sua effettiva consistenza. A fronte di un danno non integralmente giustiziabile nel processo contabile, sebbene accertato e seppure ascritto alla condotta illecita del dipendente pubblico, l'amministrazione danneggiata sarà, pertanto, obbligata (salvo incorrere, in caso di inerzia, in autonoma ipotesi responsabilità amministrativa) ad adire il giudice ordinario per il recupero, secondo le regole civilistiche, della restante parte nei confronti del soggetto già giudicato responsabile".*
84. 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.
85. 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 <https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2017/BurocraziaDifensiva.pdf&confirm=yes>), 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.

86. Ci sia consentito il richiamo al già citato 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.

Copertina_RespSanitari_NE_Layout 1 05/09/2023 18:14 Pagina 1

Vito TENORE è Presidente di Sezione della Corte dei conti, in servizio presso la Sezione Giurisdizionale Lombardia, professore di diritto del pubblico impiego presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Docente titolare presso la Scuola di Perfezionamento delle Forze di Polizia e insegnante presso la Scuola Economico Finanziaria della GdF, la Scuola Ufficiali Carabinieri di Roma, la Scuola Superiore di Polizia e l'ISSMI-CASD. È stato in passato funzionario della Banca d'Italia, Avvocato dello Stato, Magistrato Militare e Magistrato ordinario. Autore di oltre 150 articoli e saggi di diritto civile, penale, amministrativo e di oltre 40 rilevanti monografie di diritto amministrativo, ordinamento professionale e diritto del lavoro pubblico.

Daniela CIARDO è avvocato civilista in Roma. È stata professore a contratto di Diritto Sanitario, Deontologia, Etica e Bioetica Applicata presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Facoltà di Medicina e Chirurgia nonché docente di Diritto Processuale Civile presso la Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali dell'Università Guglielmo Maroni di Roma. Autrice di vari studi sulla responsabilità civile e penale di medici ed infermieri.

Giuseppina VECCIA è Consigliere della Corte dei conti, in servizio presso il Collegio del controllo concomitante in Roma. Già funzionario della Polizia di Stato. Autrice di studi di diritto amministrativo, diritto scolastico e contabilità di Stato. Docente in diversi corsi a favore di pubblici dipendenti.

Un testo basilare per medici, professionisti sanitari, personale amministrativo del Comparto Sanità, pubblico e privato. Alla luce della più recente normativa (nuovi CCNL; patto per la Salute 2014-2016; d.lgs. n. 171/2016; D.P.C.M. 12 gennaio 2017; legge di bilancio; legge Gelli n. 24/2017, riforma Madia n. 75/2017 e la normativa Covid19) e delle più importanti pronunce della Magistratura intervenute sull'amministrazione sanitaria, vengono analizzate le più frequenti responsabilità del relativo personale: disciplinare, civile, penale, amministrativo-contabile. Tali responsabilità sono cresciute dopo la normativa Covid19.

Il Comparto Sanità ha una capillare presenza sul territorio ed un numero considerevole di dipendenti che, oltre alle peculiari e caratterizzanti funzioni di *cura della salute pubblica*, gestiscono una mole notevole di attività giuridiche ed amministrative: gare, concorsi, personale, contenziosi vari, procedimenti amministrativi, accesso ad atti, rapporti con avvocati, relazioni con magistrature, compagnie di assicurazioni, fornitori etc. Nello svolgere tali attività possono commettere errori ed incorrere in rilevanti responsabilità.

Sul tema delle responsabilità, soprattutto (ma non solo) da *malpractice* medica, si incentra il volume, volto a fornire agli organi gestionali ed al personale tutto delle aziende sanitarie ed ospedaliere un quadro accurato ed aggiornato delle principali problematiche giuridiche, avendo come punto di riferimento la vasta normativa e la copiosa giurisprudenza intervenute sull'attività interna ed esterna del mondo sanitario.

La ricchezza dei dati normativi, giurisprudenziali e dottrinali, rende il testo un basilare strumento di ausilio non solo per medici, infermieri, organi gestionali, dirigenti, direttori generali e funzionari dell'amministrazione sanitaria per prevenire ed evitare errori, ma anche per i tanti avvocati che curano contenziosi con l'amministrazione sanitaria sia in sede disciplinare, sia innanzi all'a.g.o. (civile e penale), sia innanzi alla Corte dei Conti, ai quali viene offerto un vasto panorama dei principali orientamenti giurisprudenziali su punti nevralgici delle liti sanitarie.

€ 42,00

5

Studio sulla responsabilità disciplinare, civile penale e amministrativo-contabile del personale sanitario

V. Tenore (a cura di)

ea anicia

VITO TENORE
(A CURA DI)

STUDIO SULLA RESPONSABILITÀ DISCIPLINARE, CIVILE, PENALE E AMMINISTRATIVO-CONTABILE DEL PERSONALE SANITARIO

NORMATIVA - GIURISPRUDENZA - DOTTRINA

II edizione

Personale medico e delle Professioni Sanitarie
Codici deontologici
Responsabilità e procedimento disciplinare
Responsabilità civile e penale dopo la legge Gelli
Responsabilità amministrativo-contabile
Casistica vagliata dalla Magistratura
Normativa Covid19. Polizze assicurative. Intelligenza artificiale

Contributi di:
Daniela Ciardo, Giuseppina Veccia, Vito Tenore

Presentazione del Prof. Antonio Giordano
Direttore dello Sbarro Institute for Cancer Research and Molecular Medicine di Philadelphia

ea anicia

Sent. n. 260/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE CAMPANIA

Composta dai Signori Magistrati:

Paolo Novelli	Presidente
Marzia de Falco	Giudice
Michele Minichini	Giudice - relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. 74812 R.G. promosso dalla Procura regionale presso questa Sezione nei confronti di:

- Capuano Vincenzo (C.F. CPNVCN81E25C129S), nato a Castellammare di Stabia (NA) il 25.5.1981 e ivi residente, alla via Sanità n. 29, rappresentato e difeso, dagli avv.ti prof. Gennaro Terracciano (C.F.TRRGNR60E08F839R), Laura Albano (C.F. LBNLRA83S43A509T) e Luigi Maria D'Angiolella (C.F. DNGLMR63H08G333C), con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo, sito in Napoli, al Viale Gramsci n. 16, indirizzi di posta elettronica certificata: gennaroterracciano@ordineavvocatiroma.org, lauraalbano@ordineavvocatiroma.org, luigidangiolella@pec.giuffre.it;

- Chiauzzi Marco, nato a Napoli, l'11 agosto 1970 (c.f. CHZMRC70M11F839L), rapp.to e difeso dall'avv. Nemo Dardano (c.f. DRDNME92E09F839L), domicilio digitale eletto presso l'indirizzo nemodardano@avvocatinapoli.legalmail.it e domicilio fisico presso il suo studio in Pozzuoli (Na), C.so Nicola Terracciano n. 28;

- Ranieri Francesco, nato a Castellammare di Stabia (NA) il 28.6.1977 e residente in Terzigno (NA) alla via Fiume n. 60 (C.F. RNRFNC77H28C129N), rapp.to e difeso dall'avv. Andrea Abbamonte (C.F. BBMNDR62D18F839S) pec: andreaabbamonte@avvocatinapoli.legalmail.it, con il quale elett.te domicilia in Napoli alla via G. Melisurgo n. 15;

- ARCH INSURANCE (EU) DAC (C.F./P.IVA 10737850965), in persona del Rappresentante Generale per l'Italia dott. Pasquale Leoni, sede legale in Irlanda e Rappresentanza Generale per l'Italia in Milano, via della Posta n. 7, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti Laura Opilio (C.F. PLOLRA62R42H501U – PEC: laura.opilio@legalmail.it), Filippo Profili (C.F. PRFFPP94C12H501I – PEC filippoprofili@pec.it) e Luca Odorizzi (C.F. DRZLCU85H03L378T - PEC: lucaodorizzi@ordineavvocatiroma.org), con domicilio digitale eletto laura.opilio@legalmail.it;

- Generali Italia S.p.A. con sede legale in Mogliano Veneto (TV), via Marocchesa n. 14, codice fiscale e numero di iscrizione nel

Registro Imprese di Treviso 00409920584, partita I.V.A. 00885351007, R.E.A. n. TV–364135, in persona dei rappresentanti legali pro tempore, dott. Philippe Roger Donnet (C.F. DNNPLP60L26Z110H) nella sua qualità di Amministratore Delegato e Direttore Generale della stessa, e del dott. Roberto Bellina (C.F. BLLRRT68C10L424Q), nella sua qualità di Dirigente della stessa, rappresentata e difesa, in virtù di procura generale alle liti (Notaio Giovanni Battista Dall'Armi Rep. N. 186905 Racc. n. 30367 del 18.12.2014) dall'avv. Renato Magaldi (C.F. MGLRNT62C30F839C) che dichiara di voler ricevere ogni avviso ed ogni eventuale notifica all'indirizzo di posta elettronica certificata renatomagaldi@avvocatinapoli.legalmail.it, e con questi elettivamente domiciliata in Napoli alla Piazza Carità 32.

Letti l'atto di citazione e gli altri atti del giudizio;

uditi nell'udienza del giorno 21.7.2026, con l'assistenza della Segretaria dr.ssa Alessandra Polese, il relatore Michele Minichini, il rappresentante del Pubblico Ministero il SPG Raffaele Cangiano, per Ranieri Francesco l'avv. Andrea Abbamonte, per Capuano Vincenzo gli avv.ti Gennaro Terracciano e Luigi Maria D'Angiolella, per Chiauzzi Marco l'avv. Nemo Dardano, per Arch Insurance (EU) DAC l'avv. Filippo Profili e per Generali Italia S.p.A. l'avv. Renato Magaldi.

Fatto

1. Con atto di citazione depositato il 12 settembre 2025 la Procura

regionale conveniva in giudizio Ranieri Francesco, Presidente del Consorzio intercomunale per i servizi socio-sanitari (CISS), Capuano Vincenzo, Direttore generale del medesimo Consorzio, e Chiauzzi Marco, dirigente del Comune di Afragola preposto al settore finanziario delle partecipate, per sentirli condannare al pagamento, in favore del Comune di Afragola, della somma di euro 373.602,78, a titolo di danno patrimoniale da mancata concorrenza o perdita di chance.

L'attore pubblico, a seguito dell'esposto del Sindaco del Comune di Afragola e delle indagini della Guardia di Finanza, ravvisava una non corretta gestione della farmacia comunale (sede n. 16 del territorio di Afragola), in ragione dell'illegittimità delle modalità di selezione del soggetto privato preposto alla gestione.

Esponeva che il Comune di Afragola, dopo aver esercitato il diritto di prelazione ai sensi dell'art. 9 della legge n. 475 del 1968, con deliberazione n. 52 del 19 dicembre 2014, aveva deciso di gestire la farmacia aderendo al CISS (Consorzio intercomunale per i servizi socio-sanitari). Il Consorzio gestiva le farmacie comunali attraverso la società mista Inco.Farma S.p.A., costituita con la Soc.I.Ge.SS. S.p.A., socio privato di maggioranza individuato con procedura ad evidenza pubblica. Il contratto di servizio del 15 gennaio 2014, intercorso tra il CISS, Inco.Farma S.p.A. e Soc.I.Ge.SS. S.p.A., prevedeva tra l'altro la partecipazione del Consorzio agli utili e alle perdite di Inco.Farma nella misura del 25% e, in caso di apertura di nuove sedi, un canone

di concessione fisso mensile a carico del socio privato (euro 250 mensili per farmacia per gli anni 2014 e 2015, euro 500 dal 2016), oltre a una somma una tantum di euro 100.000 annui per il 2014 e il 2015 e a un'integrazione volta a garantire al Consorzio, annualmente, la somma di euro 100.000 tra canoni e dividendi, "al fine di consentire al Consorzio CISS il pareggio di Bilancio".

Tale modello di gestione era censurato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con il parere AS1261 del 5 febbraio 2016, che rilevava come la sottrazione delle nuove sedi farmaceutiche al meccanismo concorsuale eliminasse la concorrenza per il mercato, e dalla Sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei Conti con la decisione n. 330/2016, che rilevava l'illegittimità del conferimento automatico delle nuove licenze alla società mista. Il Consorzio, nelle assemblee del 17 marzo 2016 e del 25 novembre 2016, approvava le modifiche statutarie volte ad adeguarsi a tali rilievi. Nonostante ciò, e nonostante la diffida del Sindaco di Afragola, nel settembre 2017 Inco.Farma aveva avviato la gestione della farmacia del Comune di Afragola.

Secondo la Procura, il Comune aveva conseguito dalla gestione introiti modesti, compresi tra 5.000 e 20.000 euro nel periodo 2018-2022 (ordinativi di incasso n. 3797 del 24.12.2019 per euro 1.000,00; n. 604 del 26.02.2020 per euro 4.000,00; n. 5783 del 31.12.2020 per euro 3.600,00; n. 2613 del 30.11.2022 per euro 4.200,00), oltre a euro

10.000 incassati nel 2018 per progetti socio-sanitari e voucher. Il vicino Comune di Casalnuovo, che aveva affidato la gestione della propria farmacia mediante gara aperta, aveva invece ottenuto un importo fisso una tantum di euro 100.000, un canone di concessione annuo di euro 34.133,34 e un canone aggiuntivo del 6% sul fatturato eccedente euro 645.300.

La Procura imputava, pertanto, il danno ai vertici del Consorzio, per non aver adottato le misure necessarie ad adeguarsi alle decisioni dell'Autorità Antitrust e della Corte dei conti, proseguendo nell'affidamento diretto a Inco.Farma, e al dirigente comunale, che, pur consapevole delle criticità, non aveva assunto alcuna iniziativa per contenere il pregiudizio. Qualificava la condotta dei convenuti come dolosa, nella forma del dolo diretto, e in subordine come gravemente colposa. Quantificava il danno, inteso come perdita della possibilità di massimizzare i flussi finanziari attraverso il ricorso a procedure concorrenziali, nella differenza di introiti rispetto al Comune di Casalnuovo, pari a euro 373.602,78.

2. Il convenuto Ranieri si costituiva con comparsa del 17 novembre 2025 e depositava memoria il 5 gennaio 2026. Premetteva di essere stato nominato Presidente del Consorzio il 3 aprile 2017, quando il Comune di Afragola aveva già aderito al CISS, lo statuto era già stato modificato, la Regione Campania aveva concluso l'istruttoria per la sede con il decreto dirigenziale n. 61/2017 e il TAR Campania aveva

riconosciuto la legittimità del modello gestionale. Eccepiva la prescrizione dell'azione erariale, riferendosi la vicenda a scelte organizzative e gestionali risalenti al 2014-2016. Nel merito contestava l'azione erariale in ordine alla contraddittorietà nella individuazione del danno, nonchè alla sussistenza dell'elemento soggettivo e del danno (in ragione degli sconti praticati sui farmaci, dei progetti socio-sanitari finanziati dal Consorzio e dell'accantonamento degli utili in un fondo di riserva straordinaria); contestava la quantificazione del danno, fondata sul raffronto tra realtà non omogenee (due enti locali con ambiti territoriali differenti); riteneva legittimo l'affidamento a Inco.Farma. Chiedeva il rigetto della domanda e, in subordine, l'esercizio del potere riduttivo.

3. Il convenuto Capuano si costituiva con atto del 26 settembre 2025 e depositava memoria il 7 gennaio 2026. Deduceva il carattere meramente esecutivo delle proprie funzioni di Direttore, estranee alla scelta del modello di gestione della farmacia e del soggetto affidatario; contestava la sussistenza del danno, anche alla luce dei benefici per la collettività originati dalla politica di prezzi della farmacia comunale e delle campagne gratuite di prevenzione; insisteva sull'assenza di colpa grave e rilevava l'anteriorità dell'affidamento rispetto al proprio incarico. Eccepiva la prescrizione dell'azione. In definitiva chiedeva il rigetto della domanda.

4. Il convenuto Chiauzzi si costituiva con memoria del 7 gennaio 2026

ed eccepiva in via preliminare la prescrizione quinquennale, individuando il dies a quo in circostanze collocate tra il 2014 e il 2018. Nel merito deduceva: l'assenza di qualsiasi competenza in ordine alla scelta del modello gestionale della farmacia, riservata al Consiglio comunale; l'inesigibilità della condotta pretesa, anche in ragione del vincolo statutario che impediva il recesso prima della scadenza della convenzione; l'insussistenza del dolo e della colpa grave; l'inidoneità del benchmark adottato per la quantificazione del danno. Chiedeva il rigetto della domanda, in subordine l'esercizio del potere riduttivo, e la chiamata in causa della propria compagnia assicuratrice, Generali Italia S.p.A.

5. All'udienza del 27 gennaio 2026 il Collegio, con ordinanza n. 15/2026, autorizzava i convenuti a depositare la documentazione relativa alla retribuzione lorda di cui all'art. 1, comma 1-octies, della legge n. 20 del 1994 e a chiamare in causa le compagnie assicuratrici. Con atti del 25, 27 e 30 marzo 2026 i convenuti Chiauzzi, Capuano e Ranieri citavano Generali Italia S.p.A. e Arch Insurance.

6. Con memorie del 23 giugno 2026 i convenuti Capuano e Chiauzzi insistevano sulle proprie difese; il secondo richiamava, in particolare, la tipizzazione della colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026 e il mancato apprezzamento da parte dell'attore erariale del concorso dell'amministrazione danneggiata.

7. Con memoria del 26 giugno 2026 il convenuto Ranieri insisteva sulla

prescrizione dell'azione erariale, alla luce della nuova formulazione dell'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, e chiedeva in subordine la condanna diretta della compagnia assicuratrice con manleva in proprio favore.

8. Generali Italia S.p.A. si costituiva il 23 giugno 2026 ed eccepiva l'inoperatività della polizza, riferita a fatti già noti all'assicurato al momento della stipula, e contestava nel merito la sussistenza del nesso causale e della colpa grave in capo al convenuto.

9. Arch Insurance si costituiva il 24 giugno 2026 ed eccepiva: il difetto di giurisdizione del giudice contabile in ordine alle polizze facoltative stipulate prima dell'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026, richiamando l'art. 1, comma 19-quinquies, del d.l. n. 200 del 2025; la nullità dell'atto di citazione per omessa notifica nei propri confronti dell'invito a dedurre. Contestava l'operatività della polizza, di tipo claims made and reported, che esclude delle condotte dolose. Inoltre, sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione. Nel merito si associava alle difese dei convenuti.

10. All'udienza del 21.7.2026 le parti concludevano come in atti e la causa era trattenuta in decisione.

Diritto

1. In via pregiudiziale non può essere accolta l'eccezione di difetto di

giurisdizione sollevata da Arch Insurance.

Secondo la compagnia, le polizze sottoscritte prima dell'entrata in vigore della legge n. 1 del 2026 avrebbero carattere facoltativo e resterebbero estranee alla nuova disciplina, che riguarderebbe soltanto le assicurazioni obbligatorie stipulate dal 2026 in poi.

Come esposto in fatto, con ordinanza n. 15/2026 questa Sezione ha autorizzato i convenuti che ne avevano fatto richiesta a chiamare in causa le compagnie assicuratrici con le quali avevano stipulato precedenti polizze assicurative dirette a coprire il rischio connesso alla responsabilità amministrativo-contabile.

Tanto è stato disposto facendo applicazione, per quanto compatibili, degli artt. 1917, quarto comma, codice civile e 269 cod. proc. civ.

Trattasi quindi di una chiamata in garanzia che non presuppone necessariamente il neo assetto processuale delle nuove polizze assicurative obbligatorie previste dall'art. 1, comma 4 bis, della legge n. 20 del 1994, come introdotto dalla legge n. 1 del 2026, che configura le compagnie assicuratrici quali litisconsorti necessarie.

Infatti, tale novella, nel descrivere la "polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave" rimanda allo schema contrattuale previsto dall'art. 1917 cod. civ., cui inevitabilmente si ricollega la facoltà dell'assicurato di chiamare in causa l'assicuratore (art. 1917 cod. civ. quarto comma).

Deve quindi essere data prevalenza alla chiara direttiva del legislatore

della riforma che ha assegnato un nuovo ruolo fondamentale al ‘lato assicurativo’ della responsabilità amministrativa, in precedenza solamente rimesso alle scelte volontarie degli assicurati e che rimaneva formalmente estraneo al giudizio contabile, che escludeva, per unanime giurisprudenza, la possibilità di chiamata in causa dell’assicuratore.

Ora, invece, tanto deve ritenersi ammissibile proprio alla luce della rilevante novità introdotta nella legge n. 1 del 2026, che affianca evidentemente la rinnovata configurazione della colpa grave e dei connessi limiti – con previsioni sul punto espressamente estese ai giudizi pendenti dall’art. 6, comma 1, della legge n. 1 del 2026 – anche al nuovo e inedito ruolo delle compagnie assicuratrici nell’ambito del giudizio di responsabilità amministrativo-contabile. Non può quindi condividersi l’eccezione di giurisdizione fondata sul riscontro che la chiamata in garanzia fatta dall’assicurato nei confronti dell’assicuratore integrerebbe sul punto una questione meramente civilistica, rimessa alla esclusiva cognizione del giudice ordinario.

Si deve obiettare che, a mente dell’art. 103 comma secondo Cost., la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

Quindi, è data facoltà al legislatore di attribuire al giudice contabile la cognizione di ulteriori materie laddove queste, pur non potendo essere ricomprese nel novero del concetto – pur non già definito a livello

costituzionale – delle “materie di contabilità pubblica”, possano trovare una ragione per attribuirne la cognizione al giudice contabile.

Tanto, peraltro, è avvenuto, anche per ragioni storiche, per la giurisdizione in materia di pensioni pubbliche e, più recentemente, con la previsione contenuta nell’art. 3, comma 2, lett. m) della legge n. 1 del 2026 con delega al legislatore di *ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile*, giudizi che già anche attualmente, specie quelli previsti dall’art. 172, comma 1, lett. d) c.g.c., sono attribuiti alla Corte dei conti, e che possono involgere *persone o enti diverse dallo Stato*: si tratta di giudizi che, nella sostanza, per *causa petendi* e *petitum*, seppur con il richiamo alle materie di contabilità pubblica, integrano a tutti gli effetti questioni civili di dare e avere in dipendenza di contratti o concessioni.

Nel caso di specie, la chiamata in garanzia dell’assicurato, consentita proprio per la decisa scelta del legislatore della legge n. 1 del 2026, non pare poi priva di fondate giustificazioni, tenuto in considerazione che il criterio di concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti (art. 3 c.g.c.) è posto garanzia del principio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.).

In tal caso, difatti, la chiamata in garanzia (propria, in quanto dipendente dal medesimo fatto) fatta dall’assicurato e rivolta

all’assicuratore, con domanda di tenerlo indenne nei limiti del massimale previsto dal contratto, consente alla compagnia assicuratrice di poter svolgere le eccezioni e le difese dirette ad escludere la responsabilità dell’assicurato e anche quelle proprie concernenti la validità o i limiti della copertura assicurativa, anticipando e concentrando questioni che, in difetto, dovrebbero comunque essere trattate in altra sede davanti al giudice ordinario, con il vantaggio tuttavia di una unitaria e anticipata trattazione.

Nemmeno poi la chiamata in causa delle compagnie assicuratrici può ritenersi impedita dall’art. 83, comma 1, c.g.c.

Tale previsione vieta la chiamata in causa per ordine del giudice. Essa, come anche reso chiaro dai successivi commi dell’art. 83 c.g.c., oltre a rispondere allo schema della chiamata in causa *iussu iudicis* disciplinata dagli artt. 107 e 270 cod. proc. civ., si giustifica in ragione del rispetto del principio di terzietà del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.), principio che ha guidato il legislatore della delega per la redazione del codice di giustizia contabile (art. 20 della legge n. 124 del 2015) verso il superamento dello schema dettato dal precedente art. 47 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038; ed altresì in ragione del meccanismo che riserva al P.M. la facoltà di agire per il risarcimento del danno erariale davanti al giudice contabile (su tali considerazioni, si veda: Corte cost. sent. n. 203 del 2022).

Ben diversa è l'autorizzazione conferita ai sensi dell'art. 269 cod. proc. civ. che, con rinvio all'art. 106 cod. proc. civ., prevede la facoltà della parte convenuta di effettuare la chiamata in garanzia (*Ciascuna parte può chiamare nel processo un terzo […] dal quale pretende essere garantita*) cui si riconnette, per il contratto di assicurazione, la previsione dell'art. 1917 quarto comma cod. civ. (*L'assicurato, convenuto dal danneggiato, può chiamare in causa l'assicuratore*), non ponendosi quindi minimamente le questioni sottese al divieto posto dall'art. 83 c.g.c. di convenire in giudizio terzi estranei cui il giudice abbia ritenuto doversi estendere il giudizio di responsabilità (su queste questioni si v. sempre: Corte cost. sent. 203 del 2022, punti 16 e segg. del *Considerato in diritto*). La domanda di manleva espressa dall'assicurato con la chiamata in garanzia dell'assicuratore non produce infatti alcuna estensione o modificazione soggettiva dei presunti responsabili del danno erariale contestato, ma solamente estende la cognizione sull'obbligo di garanzia che ciascun soggetto – originariamente convenuto dal P.M. – può vantare in dipendenza del contratto di assicurazione.

Né il Collegio ritiene di aderire all'impostazione della Compagnia di assicurazione che ritiene nel caso in esame comunque esclusa la possibilità di chiamare in causa le assicurazioni in considerazione della proroga di cui all'art. 1, comma 19 quinquies, del Decreto legge 31/12/2025, n. 200 che così recita: "*Il comma 4-bis dell'articolo 1 della*

legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027".

Ebbene, appare evidente che la proroga faccia riferimento all'obbligo di stipulare polizze assicurative, lasciando fuori il capoverso relativo al litisconsorzio necessario che, come tale, resta a menzione della perdurante volontà del legislatore della riforma di estendere la cognizione del giudice contabile anche ai sottostanti rapporti assicurativi.

2. Arch Insurance eccepisce la nullità della citazione per l'omessa notifica nei propri confronti dell'invito a dedurre. L'eccezione non può essere accolta.

L'art. 44 del codice di giustizia contabile, in termini analoghi all'art. 156 c.p.c., stabilisce che "non può essere pronunciata la nullità per inosservanza di forme di alcun atto del processo, se la nullità non è comminata dalla legge" (comma 1); che essa "può tuttavia essere pronunciata quando l'atto manca dei requisiti formali indispensabili per il raggiungimento dello scopo" (comma 2); e che "la nullità non può mai essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato" (comma 3). La disposizione recepisce i principi di tassatività delle nullità, di strumentalità delle forme, di conservazione degli atti e

la distinzione tra nullità assolute e relative con il relativo regime di rilevabilità e sanatoria.

In tale cornice, le invalidità dell'atto di citazione derivanti da vizi della fase preprocessuale attengono a ipotesi tassative: la mancanza di una specifica e concreta notizia di danno (art. 51, comma 3, c.g.c.); la violazione dei presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine (art. 51, comma 6, c.g.c.); la mancata audizione personale dell'invitato a dedurre (art. 67, comma 2, c.g.c.); la violazione del termine per l'emissione della citazione (art. 67, comma 5, c.g.c.); la mancata corrispondenza tra invito a dedurre e citazione (art. 87 c.g.c.). Nessuna norma commina la nullità della citazione per l'omessa notifica dell'invito a dedurre alle compagnie di assicurazione. Lo conferma la lettera dell'art. 67, comma 1, c.g.c., secondo cui "Prima di emettere l'atto di citazione in giudizio, il pubblico ministero notifica al presunto responsabile un atto di invito a dedurre". L'adempimento è riferito al solo presunto responsabile, cioè al soggetto legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio e indicato dall'attore pubblico come autore del danno, al quale è così consentito di esporre le proprie ragioni prima della citazione, a garanzia del contraddittorio e del diritto di difesa.

Pertanto, per la struttura del giudizio contabile, non sussiste alcun obbligo del pubblico ministero di instaurare un contraddittorio con le compagnie di assicurazione nella fase istruttoria.

Anche considerando in prospettiva il nuovo sistema disciplinato dalla legge n. 1 del 2026, l'interesse dell'assicuratore a partecipare al giudizio sorge quando si instaura il rapporto processuale tra la Procura erariale e il presunto responsabile con l'atto di citazione in giudizio. Nulla impedisce, del resto, al legislatore di prevedere ragionevoli forme differenziate di ingresso delle parti nel rapporto processuale, con il solo limite del rispetto del diritto di difesa, nella specie non leso.

3. È fondata, e va accolta, l'eccezione di prescrizione ritualmente sollevata da tutti i convenuti negli atti di costituzione e ribadita nelle successive memorie.

3.1. L'art. 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, dispone che il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, "*indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno*", 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. In forza dell'art. 6 della medesima legge, la disposizione si applica ai giudizi pendenti, tra i quali rientra il presente, instaurato con citazione depositata il 12 settembre 2025.

La novella ancora la decorrenza del termine al momento oggettivo del fatto dannoso e rende irrilevante il momento in cui l'amministrazione

danneggiata o l'organo requirente ne abbiano avuto effettiva conoscenza. L'unica deroga è l'occultamento doloso, che la legge circoscrive alle ipotesi di condotta attiva o di violazione di obblighi di comunicazione.

3.2. Occorre dunque individuare il fatto dannoso nella prospettazione attorea. La Procura contesta un danno da mancata concorrenza o da perdita di chance, consistente nella perdita della possibilità, per il Comune di Afragola, di conseguire condizioni economiche più vantaggiose mediante l'affidamento della gestione della farmacia con procedura concorrenziale. Le condotte addebitate consistono nel non aver dato seguito ai rilievi formulati nel 2016 dall'Autorità Antitrust e dalla Sezione regionale di controllo e nell'aver consentito, o comunque non impedito, che Inco.Farma assumesse la gestione della farmacia nel settembre 2017.

Il Collegio ritiene che il fatto dannoso così descritto si sia perfezionato, al più tardi, nel settembre 2017, quando la gestione della farmacia è stata concretamente assunta da Inco.Farma in assenza di confronto concorrenziale. È in quel momento che la chance di un affidamento competitivo è venuta definitivamente meno e che il pregiudizio lamentato ha acquisito concretezza e attualità. I minori introiti percepiti dal Comune negli anni successivi non costituiscono autonomi fatti dannosi, ma la mera proiezione nel tempo degli effetti economici di un pregiudizio già interamente verificatosi: si tratta di un danno istantaneo

a effetti permanenti, non di un illecito permanente che si rinnova con ciascuna annualità. Ciò trova evidenza nella circostanza che già nel contratto di servizio del 2014 intercorso tra il Consorzio, l'Incofarma e la Socigess erano ben definiti tutti i profili economici (v. art. 6 del contratto di servizio) e gli obblighi cui la società di gestione era destinataria e da cui si poteva in astratto rinvenire la portata antieconomica o meno dell'operazione, almeno rispetto alla gestione della farmacia del Comune di Casalnuovo che nel contratto di concessione già prevedeva i benefici economici dell'ente locale (€ 100.000,00 + Iva, come importo fisso una tantum, corrisposto ad inizio gestione; € 34.133,34 + Iva, come canone di concessione annuo).

In sostanza già dagli anni 2014/2016, attraverso il raffronto del contratto di servizio del Consorzio, Incofarma e la Socigess e del contratto di concessione della farmacia del Comune di Casalnuovo era possibile in astratto analizzare l'impatto economico delle operazioni, come dimostrato poi in concreto dalle reversali d'incasso del Comune di Casalnuovo indicate nella citazione (v. pag 10 della citazione che elenca le reversali a partire dal 2016) e dagli incassi al Consorzio con decorrenza dall'anno 2015 del 25% degli utili dell'Incofarma, come analiticamente rappresentati nella relazione del Direttore generale del consorzio avv. Capuano (v. pag. n. 2 della relazione).

Nemmeno la successiva inerzia contestata ai convenuti, e in particolare al dirigente comunale, vale a spostare in avanti il dies a

quo: il mancato intervento correttivo non ha prodotto un danno nuovo e diverso rispetto a quello già consumatosi con l'affidamento, ma ha soltanto lasciato perdurare gli effetti di quest'ultimo.

3.3. Non ricorre, d'altra parte, alcuna ipotesi di occultamento doloso. La vicenda si è svolta attraverso atti pubblici e formali: la deliberazione consiliare n. 52 del 19 dicembre 2014, il contratto di servizio del 15 gennaio 2014, le deliberazioni assembleari del Consorzio del 2016, il parere dell'Autorità Antitrust del 5 febbraio 2016, acquisito al protocollo del Comune di Afragola il 29 aprile 2016, e la decisione della Sezione regionale di controllo n. 330/2016. Gli elementi costitutivi del preteso danno erano pertanto oggettivamente conoscibili dall'amministrazione fin dal 2016-2017, e non risulta alcuna condotta attiva di occultamento, né la violazione di specifici obblighi di comunicazione. Il dolo che la Procura attribuisce alle condotte dei convenuti attiene all'elemento soggettivo dell'illecito e non integra di per sé l'occultamento doloso del danno, che presuppone un'attività ulteriore e distinta, diretta a impedirne la scoperta.

3.4. Assumendo come dies a quo il mese di settembre del 2017, il termine quinquennale è spirato nel settembre 2022. I primi atti interruttivi, costituiti dalle costituzioni in mora notificate a Chiauzzi Marco il 5 settembre 2023 e a Capuano Vincenzo e Ranieri Francesco il 6 settembre 2023, sono successivi a tale scadenza e non possono quindi spiegare alcun effetto interruttivo.

3.5. Il diritto al risarcimento azionato dalla Procura è pertanto prescritto nei confronti di tutti i convenuti.

L'accoglimento dell'eccezione ha carattere assorbente rispetto alle ulteriori questioni di merito, relative alla sussistenza della condotta antigiuridica, del danno, del nesso causale e dell'elemento soggettivo, nonché alla richiesta di esercizio del potere riduttivo. Restano parimenti assorbite le questioni attinenti all'operatività delle polizze sollevate da Generali Italia S.p.A. e da Arch Insurance e la domanda di condanna diretta della compagnia con manleva formulata dal convenuto Ranieri.

4. Arch Insurance ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione. Secondo la compagnia, la disciplina determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, perché l'assicuratore sarebbe coinvolto in un giudizio preceduto da una fase istruttoria alla quale non ha potuto partecipare; lascerebbe incerti i suoi poteri processuali in ordine alle eccezioni contrattuali opponibili alla domanda di manleva; lederebbe l'affidamento dell'impresa che ha collocato una polizza facoltativa senza prevedere di essere attratta davanti a una giurisdizione speciale; sottrarrebbe al giudice ordinario, suo giudice naturale, controversie di natura privatistica.

4.1. La questione è anzitutto irrilevante.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il giudice può sollevare la questione solo quando il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla sua risoluzione. Nel caso in esame, l'accoglimento dell'eccezione di prescrizione conduce al rigetto della domanda risarcitoria nei confronti di tutti i convenuti. Viene così meno in radice ogni possibile statuizione sul rapporto assicurativo e sulla manleva, e la posizione delle compagnie non subisce alcun effetto pregiudizievole dalla presente decisione. L'eventuale caducazione delle norme censurate non inciderebbe, pertanto, sull'esito del giudizio.

4.2. La questione è, in ogni caso, manifestamente infondata.

Come già osservato in precedenza, l'art. 103, secondo comma, della Costituzione attribuisce alla Corte dei conti la giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge", rimettendo così al legislatore l'individuazione del perimetro della giurisdizione contabile. La scelta di attrarre nel giudizio di responsabilità le controversie relative al contratto di assicurazione che copre proprio la responsabilità amministrativo-contabile del convenuto è espressione di tale discrezionalità, ed è coerente con lo stretto collegamento tra l'accertamento del danno erariale e l'obbligo di indennizzo dell'assicuratore. Il principio del giudice naturale precostituito per legge è rispettato quando, come nel caso di specie, l'organo giudicante è individuato da una norma generale e astratta, e

non esclude che il legislatore modifichi il riparto della giurisdizione con effetto anche sui giudizi in corso.

Quanto agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, la mancata partecipazione dell'assicuratore alla fase preprocessuale non determina alcuna lesione del diritto di difesa. L'invito a dedurre è un istituto posto a garanzia del presunto responsabile, la cui posizione non è comparabile con quella dell'assicuratore. Una volta instaurato il giudizio, la compagnia dispone di tutte le facoltà difensive proprie della parte: può contestare la pretesa attorea, articolare prove, sostenere le difese dell'assicurato e opporre le eccezioni fondate sul contratto, come le stesse compagnie hanno fatto in questo giudizio.

In ogni caso, l'assicurazione che avesse ricevuto dal destinatario dell'invito a dedurre la denuncia del sinistro, potrebbe assumere già in quella fase la gestione della lite, se questo sia previsto da uno specifico patto di gestione della lite.

Il legislatore gode di ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, con il solo limite della manifesta irragionevolezza, qui non ravvisabile. La disciplina risponde infatti a un'esigenza di concentrazione delle tutele, e consente all'assicuratore di intervenire già nella sede in cui si forma l'accertamento della responsabilità del proprio assicurato, con un evidente vantaggio anche per la sua posizione difensiva.

Quanto, infine, alla tutela dell'affidamento, le disposizioni censurate

hanno natura processuale e non incidono sul contenuto del rapporto assicurativo né tanto meno lo aggravano: le condizioni di operatività della polizza, i limiti di copertura e le esclusioni restano quelli pattuiti e sono opponibili davanti a questo giudice come lo sarebbero davanti al giudice ordinario. L'applicazione della nuova disciplina ai giudizi pendenti, disposta dall'art. 6 della legge n. 1 del 2026, è coerente con il principio tempus regit actum che governa le norme processuali e non configura alcuna irragionevole lesione di posizioni giuridiche consolidate, tanto più tenendo conto del nuovo regime dei limiti di responsabilità introdotti da tale riforma.

5. In considerazione della novità delle questioni affrontate, si ritiene equo, ai sensi dell'art. 31, comma 3, c.g.c., disporre la compensazione delle spese di lite.

PQM

la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Campania, definitivamente pronunciando sulla domanda come in atti proposta dalla Procura regionale:

- rigetta l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata da Arch Insurance;
- rigetta l'eccezione di nullità dell'atto di citazione sollevata da Arch Insurance;
- dichiara irrilevante e, comunque, manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, della

legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dell'art. 6 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, sollevata da Arch Insurance in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 della Costituzione;

- accoglie l'eccezione di prescrizione e, per l'effetto, respinge la domanda proposta dalla Procura regionale nei confronti di Ranieri Francesco, Capuano Vincenzo e Chiauzzi Marco;
- dichiara assorbite le ulteriori questioni.

Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso a Napoli, nelle Camere di consiglio del 21.7.2026 e del 15.9.2026.

MICHELE MINICHINI CORTE DEI CONTI 28.10.2026 19:43:21 GMT+01:00

Estensore

Michele Minichini

(firma digitale)

Presidente

Paolo Novelli

(firma digitale)

PAOLO NOVELLI CORTE DEI CONTI 29.10.2026 11:48:18 GMT+01:00

Depositata in Segreteria il giorno 30/10/2026

Il Direttore della segreteria

Maurizio Lanzilli

(firma digitale)

MAURIZIO LANZILLI CORTE DEI CONTI 30.10.2026 09:24:59 GMT+01:00

CORTE DEI CONTI
Sezione giurisdizionale per la Regione Campania
Sentenza 30 ottobre 2026, n. 260

Pres. Novelli – Est. Minichini – P.M. Cangiano – Procura regionale c. R.F., C.V. e C.M. (chiamate in causa: Arch Insurance (EU) DAC e Generali Italia S.p.A.)

1. Giudizio di responsabilità – Assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile – Chiamata in garanzia dell'assicuratore su iniziativa del convenuto – Polizze facoltative stipulate prima della l. n. 1 del 2026 – Giurisdizione della Corte dei conti – Sussiste – Differimento dell'obbligo assicurativo al 1° gennaio 2027 – Irrilevanza – Divieto di chiamata in causa per ordine del giudice (art. 83, comma 1, c.g.c.) – Non opera.

Rientra nella giurisdizione della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost., la chiamata in garanzia con cui il convenuto nel giudizio di responsabilità chiede all'assicuratore della propria responsabilità amministrativo-contabile di tenerlo indenne nei limiti del massimale, anche quando la polizza sia stata stipulata su base facoltativa prima dell'entrata in vigore della legge 7 gennaio 2026, n. 1. La chiamata, autorizzabile in applicazione, in quanto compatibili, degli artt. 1917, quarto comma, c.c. e 269 c.p.c., trova fondamento sia nel nuovo ruolo che la riforma ha assegnato al «rapporto assicurativo» nell'ambito della responsabilità amministrativa, sino a configurare l'assicuratore come litisconsorte necessario per le polizze obbligatorie di cui all'art. 1, comma 4-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sia nell'applicazione della nuova disciplina ai giudizi pendenti (art. 6, comma 1, l. n. 1 del 2026), sia infine nel principio di concentrazione delle tutele davanti al giudice contabile (art. 3 c.g.c.), posto a presidio della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost.). Il differimento al 1° gennaio 2027 disposto dal d.l. 31 dicembre 2025, n. 200 riguarda il solo obbligo di stipulare la polizza e lascia ferma la volontà del legislatore di estendere la cognizione del giudice contabile ai sottostanti rapporti assicurativi. L'intervento coatto a istanza di parte non è precluso dall'art. 83, comma 1, c.g.c., che vieta la chiamata in causa per ordine del giudice: la domanda di manleva dell'assicurato non estende né modifica il novero dei presunti responsabili del danno erariale, ma amplia soltanto la cognizione all'obbligo di garanzia derivante dal contratto (cfr. Corte cost., sent. n. 203 del 2022).

2. Giudizio di responsabilità – Invito a dedurre – Notifica all'assicuratore chiamato in garanzia – Non è dovuta – Nullità dell'atto di citazione – Esclusione.

L'omessa notifica dell'invito a dedurre alla compagnia di assicurazione non determina la nullità dell'atto di citazione. Le invalidità della citazione derivanti da vizi della fase preprocessuale sono tassative (artt. 44, 51, commi 3 e 6, 67, commi 2 e 5, e 87 c.g.c.), e l'art. 67, comma 1, c.g.c. riferisce l'invito a dedurre al solo presunto responsabile, legato all'amministrazione da un rapporto di servizio, a garanzia del contraddittorio e del suo diritto di difesa; il pubblico ministero non ha, pertanto, alcun obbligo di instaurare il contraddittorio con l'assicuratore nella fase istruttoria. Anche nel sistema delineato dalla l. n. 1 del 2026, l'interesse dell'assicuratore a partecipare al giudizio sorge con l'instaurazione del rapporto processuale tra la Procura e il presunto responsabile mediante l'atto di citazione.

3. Questione di legittimità costituzionale – Art. 1, comma 4-bis, l. n. 20 del 1994 e art. 6 l. n. 1 del 2026 – Partecipazione dell'assicuratore al giudizio contabile – Artt. 3, 24, 25 e 111 Cost. – Irrilevanza – Manifesta infondatezza.

È irrilevante, quando la domanda risarcitoria sia respinta per prescrizione nei confronti di tutti i convenuti, e comunque manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-bis, l. n. 20 del 1994 e dell'art. 6 l. n. 1 del 2026, sollevata dall'assicuratore in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost. L'attrazione nel giudizio di responsabilità delle controversie sul contratto che copre la responsabilità del convenuto è espressione della discrezionalità riservata al legislatore dall'art. 103, secondo comma, Cost. e rispetta il principio del giudice naturale precostituito, perché l'organo è individuato da una norma generale e astratta, che può incidere anche sui giudizi in corso. La mancata partecipazione dell'assicuratore alla fase preprocessuale non lede il diritto di difesa: l'invito a dedurre è garanzia del solo presunto responsabile e, instaurato il giudizio, la compagnia dispone di tutte le facoltà difensive della parte, comprese le eccezioni fondate sul contratto, e può comunque assumere già nella fase preprocessuale la gestione della lite, se lo prevede un apposito patto. Né è leso l'affidamento, poiché le norme censurate hanno natura processuale e lasciano immutati condizioni di operatività, limiti di copertura ed esclusioni della polizza, opponibili davanti al giudice contabile come davanti al giudice ordinario; la loro applicazione ai giudizi pendenti è coerente con il principio tempus regit actum.

La Sezione ha accolto l'eccezione di prescrizione ai sensi dell'art. 1, comma 2, l. n. 20 del 1994, come modificato dalla l. n. 1 del 2026 e applicabile ai giudizi pendenti, qualificando il danno da mancata concorrenza come istantaneo a effetti permanenti; sono rimaste assorbite le questioni sull'operatività delle polizze e la domanda di manleva. Spese compensate.