LA NUOVA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVA ALLA LUCE DELLA LEGGE 7 GENNAIO 2026 N. 1 (C.D. LEGGE FOTI): COMMENTO A PRIMA LETTURA (PARTE PRIMA).

Posted on 20 Gennaio 2026 by Luigi d'Angelo e Luciassunta de Marinis

Categories: Democrazia e contabilità, Le responsabilità contabili, Riforma Corte dei conti
Tags: amministrativa, bilancio, contabile, corte dei conti, DANNO, danno erariale, enti locali, erariale, finanziaria, foti, funzionari, funzionario, legge 20, organi politici, pubblico, responsabilità, riforma, sanzione, sindaci

Luigi D'Angelo e Luciassunta De Marinis[1]

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. L'immediata applicabilità della legge 7 gennaio 2026 n. 1 ai procedimenti e ai processi pendenti; 3. I nuovi limiti al *quantum debeatur* della condanna per danno erariale; 4. Le modifiche alla disciplina della prescrizione del diritto al risarcimento del danno; 5. Il nuovo potere "sanzionatorio" attribuito al giudice contabile nel caso di condanna al risarcimento del danno erariale; 6. La tipizzazione della colpa grave; 7. Il nuovo obbligo assicurativo per "*chiunque*" incaricato della gestione di risorse pubbliche; 8. La presunzione di irresponsabilità degli organi politici; 9. Prime (parziali) conclusioni sulla novella: responsabilità senza debito e sua inidoneità a garantire il "risultato", costituzionalmente codificato, dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, comma 1, Cost.).

1. Premessa.

Le presenti riflessioni intendono soffermarsi sulle molteplici novità legislative di cui alla legge 7 gennaio 2026, n. 1 recante "*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*".

Come noto, l'attuale testo legislativo è stato oggetto di attenzione da parte della Corte costituzionale ancor prima della rispettiva pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Con la sentenza 16 luglio 2024, n. 132, infatti, i giudici della Consulta, chiamati a giudicare della legittimità costituzionale della disciplina concernente il c.d. scudo erariale ovvero le sue ripetute proroghe dall'anno 2020, hanno preso in considerazione le nuove disposizioni - all'epoca recate dal progetto di legge C1621- esprimendo valutazioni di massima sulla prospettata rivisitazione della responsabilità erariale dei dipendenti, amministratori e agenti pubblici gravati da un'accresciuta "*fatica dell'amministrare*", ciò alla luce del nuovo quadro ordinamentale implementato, oltre che dalle normative emergenziali COVID-19 e PNNR, anche dal sempre più pregnante principio del risultato per come codificato, da ultimo, nel codice dei contratti pubblici (si rinvia al commento di V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando Progetto di legge Foti C1621;* nota a Corte cost. n. 132/2024, in *Riv. Corte conti*, n. 4/2024).

In questa sede si intende soltanto precisare che le affermazioni della Corte Costituzionale, nella parte in cui intercettano i precetti della c.d. legge Foti (all'epoca, progetto di legge), pur potendo costituire un'utile bussola interpretativa nell'ambito del rinnovato tessuto ordinamentale, di certo non precludono soluzioni esegetiche ulteriori, anche in punto di (il)legittimità costituzionale della legge 7 gennaio 2026 n. 1, non sussistendo, tecnicamente, alcun giudicato costituzionale preclusivo, essendo, all'evidenza, le nuove disposizioni legislative - pur se sostanzialmente identiche a quelle di cui all'allora scrutinato progetto di legge - entrate in vigore successivamente alla richiamata sentenza di non fondatezza della Consulta.

E fermo restando che nella giurisprudenza costituzionale si afferma comunque pacificamente la possibilità di riproposizione della questione di legittimità costituzionale poiché " … *non è esatto che l'esistenza di una precedente pronuncia di non fondatezza (ed anche di manifesta infondatezza) di una questione (ove pur) identica a quella riproposta dal giudice a quo sia, come si eccepisce, ostativa all'ammissibilità di quest'ultima, potendo un tal precedente unicamente, invece, rilevare nella successiva fase di esame del merito della questione stessa, alla luce degli eventuali nuovi profili argomentativi a suo supporto offerti dal rimettente*" (Corte Costituzionale, sentenza 23 luglio 2013, n. 231).

2 **L'immediata applicabilità della legge 7 gennaio 2026 n. 1 ai procedimenti e ai processi pendenti.**

La novella, in vigore dal prossimo 22 gennaio 2026, si auto-qualifica come di immediata applicazione ai procedimenti e ai giudizi pendenti.

In particolare, l'art. 6 rubricato "*Disposizioni transitorie*" sancisce che le nuove disposizioni "*si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge*".

Di qui una prima problematica che potrebbe porsi in concreto ovvero quella dell'operatività delle nuove disposizioni rispetto ai giudizi trattenuti in decisione prima dell'entrata in vigore della novella ma definiti con sentenza pubblicata all'indomani della data di vigenza della medesima.

Al riguardo, infatti, si è 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 (Cass. Civ., Sez. 6-1, n. 16038/2022 "*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. Civ., Sez. I, n. 26066/2014, "*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").

L'operatività di detti principi deve essere quindi contestualizzata con riferimento ai nuovi precetti legislativi, a iniziare dalle nuove disposizioni incidenti sul *quantum debeatur* dell'addebito di responsabilità erariale e, segnatamente, i nuovi precetti normativi sulla riduzione giudiziale obbligatoria (e non più facoltativa) dell'addebito nella misura del 70% e quelle sui c.d. tetti risarcitori.

3, I nuovi limiti al *quantum debeatur* della condanna per danno erariale.

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

Trattandosi di precetti di immediata applicazione (art. 6 novella) gli stessi dovrebbero essere oggetto di applicazione sia nei giudizi pendenti in primo grado che in quelli di appello.

Ciò altresì considerando che si è più volte precisato come 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.

Nel dettaglio si è statuito in ambito civilistico che, anche in assenza di diverse disposizioni di legge, "*il danno alla persona dev'essere liquidato sulla base delle regole vigenti al momento della liquidazione, e non già al momento del fatto illecito. (La S.C. ha espresso il suddetto principio, ai sensi dell'art. 363, comma 3, c.p.c., con riguardo alla liquidazione del danno biologico da lesioni "micropermanenti" derivanti da un sinistro stradale del 2005, correttamente effettuata dal giudice di merito alla stregua dell'art. 139 c.ass., entrato in vigore dopo il verificarsi del fatto illecito)*".

Quale ulteriore precedente pretorio può evocarsi quello in materia di obbligazioni di custodia alle quali è tenuto l'albergatore per le cose depositate in albergo.

In quel caso, il limite del risarcimento del danno è stato fissato - dalla legge 10 giugno 1978, n. 316, art. 3 - nell'equivalente di cento volte il prezzo di locazione dell'albergo in giornata (art. 1783, comma 3, c.c.) e i giudici di legittimità hanno ritenuto che il criterio di quantificazione - trattandosi di rapporti non esauriti - abbia efficacia immediata anche nei giudizi in corso al momento (Cass. Civ., Sez. I, n. 3231/1987).

A sua volta la previsione *ex lege* del meccanismo di liquidazione del "differenziale dei netti patrimoniali", di cui all'art. 2486, comma 3, c.c., come modificato dall'art. 378, comma 2, del d.lgs. n. 14 del 2019, c.d. codice della crisi d'impresa (CCII), è stata ritenuta applicabile anche ai giudizi in corso all'entrata in vigore della norma, trattandosi - si è affermato - della previsione non di un nuovo criterio di riparto di oneri probatori, ma di un criterio rivolto al giudice ai fini della

valutazione del danno rispetto a fattispecie integrate dall'accertata responsabilità degli amministratori per atti gestori non conservativi dell'integrità e del valore del capitale dopo il verificarsi di una causa di scioglimento della società, salva la deduzione e individuazione di elementi di fatto legittimanti l'uso di un diverso criterio liquidatorio più aderente alla realtà del caso concreto (Cass. Civ., Sez. I, n. 5252/2024).

E poiché sia le nuove disposizioni sui tetti risarcitori sia quella sulla riduzione giudiziale obbligatoria dell'addebito erariale incidono senz'altro sul *quantum debeatur* deve concludersi, tanto più alla luce della norma di diritto transitorio di cui alla novella in discorso (art. 6), per l'immediata applicabilità ai processi pendenti.

Con la precisazione per cui trattasi di un "doppio" tetto: infatti nell'ipotesi in cui pur dopo la riduzione giudiziale obbligatoria del 70% il pregiudizio erariale accertato risultasse comunque superiore ai nuovi tetti risarcitori, il giudicante dovrà ulteriormente e necessariamente "ridurre" l'importo risarcitorio per ricondurlo nei limiti del previsto "massimale" dovendo la condanna risarcitoria, in ogni caso, essere contenuta nel "*doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio*" (nuovo comma 1-*octies* aggiunto all'art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Un ulteriore profilo potrebbe concernere l'applicazione di tali nuovi criteri nell'ipotesi di una pluralità di convenuti a titolo di colpa grave (nel caso di dolo e illecito arricchimento, invero, non operano né il potere riduttivo giudiziale obbligatorio né i tetti risarcitori in virtù del nuovo comma 1-*octies*, dell'art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Si è del parere che le nuove disposizioni limitative del *quantum debeatur* debbano trovare applicazione per ogni singolo convenuto e rispetto al pregiudizio erariale accertato in sede giurisdizionale in capo ad ognuno di essi all'esito del processo: ciò considerando che la norma sui tetti risarcitori indica come "massimale" la specifica retribuzione (o indennità) lorda percepita dal condannato che, ovviamente, ben può differire tra i diversi e plurimi soggetti convenuti in giudizio.

Circa poi la "congruità" dei limiti risarcitori monetari contemplati dalla riforma - parametrati al "*doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento … ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio*" - può esprimersi qualche perplessità se si considerano, ad esempio, i più ampi tetti risarcitori previsti di recente dal legislatore in tema di responsabilità (tranne in caso di dolo) dei sindaci delle società di capitali.

Il nuovo art. 2407, comma 2, c.c. - modificato dall'art. 1, comma 1, legge 14 marzo 2025, n. 35 - prevede che "*Al di fuori delle ipotesi in cui hanno agito con dolo … i sindaci che violano i propri doveri sono responsabili per i danni cagionati alla società che ha conferito l'incarico, ai suoi soci, ai creditori e ai terzi nei limiti di un multiplo del compenso annuo percepito, secondo i seguenti scaglioni: per i compensi fino a 10.000 euro, quindici volte il compenso; per i compensi da 10.000 a 50.000 euro, dodici volte il compenso; per i compensi maggiori di 50.000 euro, dieci volte il compenso*".

Si appalesa un più ampio "massimale" monetario della responsabilità risarcitoria che supera largamente il "*doppio della retribuzione lorda*" del pubblico dipendente convenuto nel giudizio di responsabilità erariale: in effetti per il sindaco che percepisca, ad esempio, un compenso annuo

pari a 50.000,00 euro il massimale risarcitorio è fissato in 600.000,00 euro (50.000,00 X 12).

Ecco allora che, almeno sul piano astratto, potrebbe apparire irragionevole limitare la responsabilità risarcitoria di coloro chiamati a gestire pubbliche risorse con dei massimali "calmierati" rispetto a quelli previsti in materia societaria laddove, invero, sono impiegate prevalentemente risorse "privatistiche".

Inoltre, non sembra peregrino evocare quella giurisprudenza costituzionale che ha comunque condivisibilmente stigmatizzato le previsioni legislative di 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).

Da segnalare, infine, un ulteriore aspetto della riforma Foti che si presenta come problematico e che concerne il rapporto tra i tetti risarcitori previsti dalla stessa e quelli contemplati da una norma preesistente destinata ai soli esercenti una professione sanitaria di cui alla legge 24 del 2017, la c.d. legge Gelli-Bianco, che all'art. 9, comma 5, fissa "massimali" più elevati - ma pur sempre esigui - pari al "*triplo del valore maggiore della retribuzione lorda*" rispetto al doppio introdotto dal nuovo comma 1-*octies* dell'art. 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20.

4. **Le modifiche alla disciplina della prescrizione del diritto al risarcimento del danno.**

Questioni particolarmente delicate potrebbero poi interessare le nuove disposizioni normative in tema di prescrizione poiché l'immediata applicabilità delle stesse, prevista dal legislatore, potrebbe scontrarsi con il regime delle preclusioni processuali in primo grado e in appello, ciò considerando che la prescrizione estintiva non è rilevabile d'ufficio dovendo essere eccepita dalla parte a pena di decadenza e vigendo in appello il divieto di domande ed eccezioni nuove (ciò a differenza dell'eccezione di interruzione della prescrizione che non costituisce una eccezione in senso stretto; Cass. Civ., Sez. I, n. 9810/2023, "*L'eccezione di interruzione della prescrizione integra un'eccezione in senso lato e non in senso stretto e, pertanto, può essere rilevata d'ufficio dal giudice sulla base di elementi probatori ritualmente acquisiti agli atti, dovendosi escludere, altresì, che la rilevabilità ad istanza di parte possa giustificarsi in ragione della (normale) rilevabilità soltanto ad istanza di parte dell'eccezione di prescrizione, giacché non ha fondamento di diritto positivo assimilare al regime di rilevazione di una eccezione in senso stretto quello di una controeccezione, qual è l'interruzione della prescrizione*").

Tuttavia argomentando a partire dal disposto dell'art. 6 della novella - contemplante l'immediata applicabilità delle nuove norme ai processi pendenti - si potrebbe arrivare a sostenere che i soggetti convenuti in giudizio possano, nella prima difesa utile *post* entrata in vigore della riforma, eccepire la prescrizione secondo le "nuove" disposizioni, così beneficiando di una sorta di rimessione in termini fondata, appunto, sulla disposizione transitoria di cui all'art. 6 della legge 7 gennaio 2026 n. 1 e con conseguente obbligo del giudice di provocare il contraddittorio sulla "questione"

sopravvenuta.

Ciò, peraltro, potrebbe verificarsi soltanto con riferimento ai giudizi di prima istanza e non anche in appello, dovendosi garantire, comunque, il contraddittorio del doppio grado di giudizio sulle nuove domande ed eccezioni.

Tuttavia, la problematica appena paventata sembrerebbe "risolversi" guardando agli effetti sostanziali delle nuove norme sulla prescrizione del diritto al risarcimento del danno erariale poiché non sfugge come le stesse, invero, si limitino a cristallizzare orientamenti pretori consolidati.

Nel caso di addebiti erariali a titolo di colpa grave, infatti, la novella sancisce che il *dies a quo* del termine di prescrizione decorre dalla data del fatto dannoso - comprensivo di condotta, evento/*deminutio patrimonii* e nesso causale - "*indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno*" (nuovo comma 2 dell'art. 2, legge 14 gennaio 1994, n. 20).

E costituisce *ius receptum* l'assunto per cui ciò che rileva ai fini del decorso del termine di prescrizione è il momento della conoscibilità obiettiva del danno e non quello della conoscenza effettiva, salvo residuali ipotesi: si è più volte affermato, infatti, che "*Anche in materia di responsabilità amministrativa, trova applicazione la regola generale, contenuta nell'art. 2935 c.c., secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte dei conti ha da tempo condiviso i principi affermati dalla Corte di cassazione, i quali hanno individuato nella percepibilità e nella conoscibilità obiettiva del danno da parte del danneggiato il dies a quo della prescrizione ed ha fatto riferimento al momento della conoscenza effettiva del danno con riguardo ai casi in cui cause giuridiche ne abbiano impedito la conoscibilità obiettiva*" (Corte dei conti, Sez. Giur. Umbria, n. 85/2021).

Parimenti la nuova previsione secondo cui in caso di occultamento doloso del danno il *dies a quo* del termine della prescrizione decorre dalla data della sua scoperta a condizione che l'occultamento risulti "*realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione*" sembra recepire anch'essa gli orientamenti giurisprudenziali più avvertiti: sovente si è statuito che "*Nel caso in cui un medesimo fatto integri i presupposti di un illecito penale e di quello erariale e abbia connotati non immediatamente percepibili ma necessitanti di particolari approfondimenti istruttori, per l'obiettiva difficoltà delle indagini o in conseguenza dell'occultamento doloso che rende più difficile disvelarne i contorni, il termine di prescrizione del diritto al risarcimento di quel danno decorre, ordinariamente, dal momento del rinvio a giudizio in sede penale o del termine di mirate indagini*" (Corte dei conti, Sez. II App., n. 201/2024).

Con riguardo poi all'inciso della nuova disposizione che prende in considerazione la "*violazione di obblighi di comunicazione*" la stessa, a ben vedere, recepisce quella consolidata giurisprudenza che - ad esempio nella materia degli incarichi extra istituzionali retribuiti dei pubblici dipendenti ed espletati senza la necessaria autorizzazione - ha statuito che ben può esservi occultamento doloso mediante una condotta omissiva a fronte di un dovere giuridico di informare-comunicare (*rectius*, chiedere alla p.a. di appartenenza l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività extra istituzionale).

Anche di recente si è precisato, infatti, che "*Si deve al giudice di legittimità l'affermazione per cui in presenza di obbligo giuridico di informare e, quindi, di attivarsi, l'ulteriore condotta dolosa del debitore/dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, può estrinsecarsi anche in una condotta omissiva, "quando chiaramente riguardi atti dovuti, ai quali, cioè, il debitore è tenuto per legge*"

(Corte dei Conti, Sez. III App., n. 146/2025); e ancora che "*l'occultamento doloso del pregiudizio erariale può realizzarsi anche con un comportamento semplicemente omissivo, quindi al cospetto del mero silenzio serbato maliziosamente su alcune circostanze da chi abbia il dovere giuridico di farle comunque conoscere. … Inadempiuto l'obbligo giuridico di informare in modo puntuale e circostanziato, consolidata giurisprudenza ravvisa l'occultamento doloso nella condotta omissiva avente ad oggetto atti dovuti, ai quali, cioè, il dipendente sia tenuto per legge*" (Corte dei conti, Sez. Giur. Sardegna, n. 172/2025).

5. Il nuovo potere "sanzionatorio" attribuito al giudice contabile nel caso di condanna al risarcimento del danno erariale.

Più problematica si appalesa la disposizione innovativa, anch'essa qualificata dal legislatore come immediatamente applicabile ai processi pendenti, che consente al giudice contabile "*nei casi più gravi*" di "*disporre 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. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca*" (nuovo comma 1-*nonies*, dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Trattandosi di una norma senz'altro più "afflittiva" per il soggetto condannato - che vede "sospese" temporaneamente le rispettive prerogative gestionali - può immaginarsi uno scenario nel quale potrebbero trovare emersione i principi della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di inapplicabilità, a fatti pregressi, di sanzioni "sostanzialmente penali": se è vero infatti che la Corte EDU - cui si è uniformata la giurisprudenza contabile (*ex multis*, Corte dei Conti, Sez. II App., n. 148/2023) - ha escluso la valenza "afflittiva" della condanna risarcitoria conseguente all'esito del processo di responsabilità amministrativa, è vero anche che la nuova previsione affianca alla condanna monetaria una misura "personale" potenzialmente idonea a incidere sui diritti fondamentali della persona e del lavoratore costituzionalmente garantiti con gli ulteriori possibili esiti, taluni particolarmente gravosi, di cui al procedimento "sanzionatorio" *ex* art. 21 t.u.p.i..

Il nuovo precetto legislativo conferisce al giudice erariale, infatti, un potere discrezionale, nei casi più gravi, di "*disporre 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*".

Evenienza che, peraltro, determina immediatamente - nelle more del procedimento *ex* art. 21 t.u.p.i. che l'amministrazione danneggiata ha il dovere di avviare - l'assegnazione del "*dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca*".

L'innovativa previsione normativa si ritiene, comunque, che debba essere coordinata con il nuovo comma 1-*decies* dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 a mente del 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*".

Ebbene, mentre la misura giudiziale irrogabile al soggetto condannato e concernente la sua sospensione dalla gestione di pubbliche risorse da sei mesi a tre anni si presta comunque ad essere inquadrata come una vera e propria sanzione personale, discorso diverso può essere svolto riguardo al conseguenziale e doveroso procedimento che l'amministrazione danneggiata è tenuta ad avviare *ex* art. 21 t.u.p.i.: tale secondo segmento procedurale scaturente dalla condanna

risarcitoria potrebbe, infatti, essere considerato quale mero effetto della stessa "estinguibile", pertanto, mediante l'ottemperanza spontanea al *dictum* giudiziale risarcitorio a mente del menzionato nuovo comma 1-*decies*.

Il termine "*conseguentemente*" utilizzato dal legislatore, a ben vedere, sembra poter fondare una diversa natura giuridica della misura sanzionatoria della sospensione (nei casi più gravi) contenuta nel *dictum giudiziale* - sospensione da considerarsi, quindi, contenuto espresso del provvedimento giurisdizionale al pari della condanna risarcitoria - rispetto all'ulteriore e "*conseguente*" procedimento sanzionatorio *ex* art. 21 t.u.p.i. da qualificarsi, invero, quale "effetto" della condanna.

Di qui, allora, la possibilità per il soggetto condannato a titolo definitivo e sospeso dall'incarico gestionale nei limiti dell'arco temporale stabilito dal legislatore di "sottrarsi" agli esiti del procedimento *ex* art. 21 t.u.p.i. previo "*avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna*".

6. La tipizzazione della colpa grave.

L'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sancisce, all'indomani della riforma 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 disposizione ricalca in parte quella recata dal codice dei contratti pubblici che, nel codificare il principio della (reciproca) fiducia, ha altresì previsto all'art. 2, comma 3, in tema di responsabilità erariale, che "*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*".

Al riguardo sembrano possibili due letture.

La prima: i due precetti sarebbero suscettibili di una lettura "integrata" poiché sostanzialmente sovrapponibili, con ciò eliminandosi a monte un problema di "specialità" del coefficiente soggettivo della responsabilità erariale nella materia dei contratti pubblici a fronte del precetto generale di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 da ultimo modificata.

La seconda: la nuova disposizione della legge 7 gennaio 2026 n. 1 innalza ulteriormente la soglia della responsabilità in punto di elemento psicologico dell'addebito erariale poiché ivi si fa riferimento, tra l'altro, ad errori procedimentali di fatto "revocatori" del pubblico dipendente: non sfugge, infatti, come l'inciso del nuovo precetto laddove contempla come fattispecie di colpa grave "*l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la*

negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento", ripropone il contenuto dell'art. 395 c.p.c., rubricato "*Casi di revocazione*", a mente del quale la sentenza può essere impugnata quando "*la decisione è fondata sulla supposizione di un fatto la cui verità è incontrastabilmente esclusa, oppure quando è supposta l'inesistenza di un fatto la cui verità è positivamente stabilita, e tanto nell'uno quanto nell'altro caso se il fatto non costituì un punto controverso sul quale la sentenza ebbe a pronunciare*".

Peraltro, può notarsi un'ulteriore similitudine con la disciplina della responsabilità civile dei magistrati di cui alla legge n. 117 del 1988 e s.m., il cui 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…".*

Come noto l'errore di fatto "revocatorio" è quello conseguente al c.d. "abbaglio dei sensi": come anche di recente affermato dalla giurisprudenza, peraltro proprio in tema di responsabilità civile dei magistrati, "*L'art. 2, comma 3, lett. b, della l. n. 117 del 1988, nel considerare il caso in cui il giudice affermi un fatto incontrastabilmente escluso dagli atti del procedimento, attribuisce rilevanza* ***all'errore di tipo "revocatorio"*** *- consistente nella supposizione di una circostanza fattuale la cui inesistenza sia chiaramente posta in luce dalle risultanze acquisite agli atti - che sia conseguenza di una negligenza inescusabile, ovvero di un quid pluris rispetto alla colpa grave delineata dall'art. 2236 c.c., essendo richiesto che la colpa stessa si presenti come "non spiegabile" e, cioè, senza agganci con le particolarità della vicenda, idonee a rendere comprensibile (anche se non giustificato) l'errore del magistrato*" (Cass. Civ., Sez. III, n. 19865/2025).

Al netto della riformulazione normativa, una problematica ancor più spinosa potrebbe concernere la contemplata immediata applicabilità della nuova disciplina ai processi pendenti.

Al riguardo può essere utile rammentare come all'indomani dell'entrata in vigore della disciplina del nuovo dolo erariale di cui all'art. 21 del c.d. decreto semplificazioni 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"*** (Corte dei Conti, Sez. I App., n. 91/2024).

Dunque, a voler coordinare la prevista immediata applicabilità ai processi pendenti della nuova disposizione sulla colpa grave - tanto più se ritenuta maggiormente "restrittiva" - con i principi

concernenti il diritto alla prova e alla tutela giurisdizionale, dovrebbe essere affermato che la novella, in parte *qua*, è inapplicabile ai giudizi di appello ed anche a quelli di primo grado, pena un'irragionevole compromissione del diritto all'azione e al contradditorio *ex* art. 24 Cost..

In sintesi, così come già evidenziato in tema di prescrizione, sarebbe del tutto condivisibile quell'opzione esegetica, costituzionalmente orientata, tesa a coordinare i nuovi precetti legislativi - in punto di immediata applicabilità - con il sistema delle preclusioni processuali nonché con i principi del giusto processo e rispetto ai giudizi pendenti.

Altro aspetto della nuova disposizione si appunta sulla previsione secondo cui "*Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*".

Al riguardo occorre coordinare il disposto normativo con le regole di accertamento della colpa grave: costituisce *ius receptum* l'assunto per cui "*la colpa non può prescindere da una valutazione ex ante, dovendosi tener conto delle condizioni nelle quali si è venuto a trovare il soggetto danneggiante/debitore, e stabilire il grado di discostamento della condotta tenuta in concreto rispetto a quella "esigibile" (alla stregua del parametro dell'homo eiusdem professionis et condicionis, ex art. 43 c.p.) in considerazione proprio della capacità di rappresentazione dell'evento dannoso (prevedibilità) e di adozione di tutte le accortezze necessarie ad evitarlo (prevenibilità)*" (*ex plurimis*, Corte dei Conti, Sez. II App., n. 73/2024).

Ecco allora che incentrandosi la valutazione giudiziale su di una prospettiva *ex ante,* necessiterà che il riferimento "*a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*" contemplato dalla novella in una prospettiva esimente, dovrà essere oggetto di "esplicitazione" anteriormente alla condotta illecita potendo ridondare, ad esempio, su di un obbligo di motivazione rafforzata in sede provvedimentale.

7. Il nuovo obbligo assicurativo per "*chiunque*" incaricato della gestione di risorse pubbliche.

Il nuovo comma 4-*bis* dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sancisce che "*Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario*".

Come noto, anche il codice dei contratti pubblici, nell'introdurre il principio della fiducia, ha previsto un obbligo di copertura assicurativa disponendo all'art. 2, comma 4, che "*Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7*".

I due precetti normativi, tuttavia, appaiono sensibilmente divergenti sia riguardo al soggetto cui attribuire l'onere assicurativo (la p.a. nel codice dei contratti pubblici, l'incaricato-gestore di risorse pubbliche nella legge c.d. Foti), sia con riferimento ai risvolti processuali dell'avvenuta stipula di una polizza assicurativa laddove la legge 7 gennaio 2026 n. 1 qualifica come litisconsorte necessario l'impresa di assicurazione.

La diversità potrebbe essere spiegata sostenendo che il precetto della legge c.d. Foti intenda

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*".

Detto ultimo inciso normativo si spiega soltanto guardando ai soggetti privati incaricati di gestire pubbliche risorse per i quali soltanto - non anche per i dipendenti già incardinati nella pubblica amministrazione - potrebbero porsi questioni concernenti la sussistenza o meno del rapporto di servizio quale presupposto fondamentale per il radicamento della giurisdizione contabile.

Come insegna il giudice della giurisdizione, infatti, "*L'azione di responsabilità nei confronti di un soggetto privato è devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti ove sussista un rapporto di servizio, in virtù del quale il primo sia stato temporaneamente inserito nell'apparato organizzativo della P.A. per lo svolgimento di un'attività o un servizio di interesse pubblico*" (*ex multis*, Cass. Civ., SS.UU., n. 19452/2024), essendosi ulteriormente affermato che "*In tema di azione di responsabilità per danno erariale, sussiste il rapporto di servizio, costituente il presupposto per l'attribuzione della controversia alla giurisdizione della Corte dei conti, allorché un ente privato esterno all'Amministrazione venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta e ben potendo tale titolo anche mancare del tutto*" (*ex plurimis*, Cass. Civ., SS.UU., n. 20902/2022).

Di qui la possibile ragione per cui il legislatore non avrebbe previsto l'onere assicurativo in capo all'apparato amministrativo di appartenenza del dipendente, né appositi piani di formazione (art. 2, comma 4, codice dei contratti pubblici), imponendo, dunque, al privato "percettore-gestore" di provvista pubblicistica di procedere alla stipula di una polizza assicurativa "*prima dell'assunzione dell'incarico*": precisazione, quest'ultima, che configura altresì l'avvenuto perfezionamento del rapporto contrattuale con l'impresa di assicurazione quale "condizione" per l'inserimento del privato nel pubblico apparato.

Può ancora segnalarsi che alla Camera è stata soppressa la previsione, contenuta nella versione originaria del testo normativo, che destinava una quota del trattamento economico accessorio spettante al dirigente "*incaricato di gestire risorse pubbliche*" alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave dal dirigente medesimo, e che rimetteva all'amministrazione il compito di promuovere, anche tramite la società Consip S.p.A. la conclusione di accordi-quadro con le principali imprese di assicurazione operanti a livello nazionale (*cfr.* Dossier n. 472 dell'Ufficio Studi del Parlamento).

Ma, pur in disparte detta considerazione, può sottolinearsi 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.).

Senza considerare che, opinando diversamente, si verrebbero a generare due categorie di pubblici dipendenti: quelli incaricati di gestire risorse pubbliche tenuti alla stipula della polizza e quelli "non gestori" svincolati dall'obbligo assicurativo.

Per di più la stessa nuova categoria del dipendente incaricato della gestione di risorse pubbliche tenuto ad assicurarsi sarebbe foriera di contrasti esegetici: per un agente contabile di fatto, figura tanto cara alla giurisprudenza erariale, risulterebbe problematico configurare l'obbligo della stipula assicurativa "*prima dell'assunzione dell'incarico*".

Venendo alla configurazione legislativa dell'impresa di assicurazioni quale litisconsorte necessario nel processo di responsabilità erariale, a valle della stipula della polizza, ci si potrebbe chiedere se restino attratte alla giurisdizione contabile anche le questioni "civilistiche" circa l'operatività della polizza, la rispettiva validità nonché clausole contrattuali relative a franchigie e limitazioni.

Sarebbe irragionevole postulare al riguardo un doppio binario tra giudice erariale e giudice ordinario pena la vulnerazione, oltre che dei principi costituzionali del giusto processo, dell'art. 3 del Codice di giustizia contabile rubricato "*Principio di concentrazione*" a mente del quale "*Nell'ambito della giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo contabile*".

Dunque, la normativa in questione quale, altresì, *interpositio legislatoris* nel rispetto dell'art. 103, comma 2, Cost..

Sul punto potrebbe effettuarsi un parallelo con le disposizioni in tema di azione surrogatoria e revocatoria o altri mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale appannaggio delle procure contabili per i quali si è più volte precisato, sotto il profilo della giurisdizione, il carattere accessorio e strumentale rispetto alla disciplina della responsabilità erariale: "*È manifestamente infondata la questione di costituzionalità per contrasto con gli artt. 103, comma 2, e 3, 24 , 25 e 111 Cost., dell'art. 73 del d.lgs. n. 174 del 2016 (Codice della giustizia contabile), in forza del quale l'azione revocatoria esercitata dal Procuratore regionale della Corte dei conti per la tutela dei crediti erariali appartiene alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti, in quanto la natura accessoria e strumentale di tale azione rispetto alla riparazione del danno erariale palesa come ragionevolmente esercitata la discrezionalità del legislatore nella definizione concreta della materia di contabilità pubblica*" (Cass. Civ., SS.UU., n. 29561/2021).

Quindi, all'indomani della legge 7 gennaio 2026 n. 1 ogni questione "civilistica" concernente il rapporto assicurativo perfezionato dal soggetto privato incaricato di gestire pubbliche risorse sarebbe configurabile, nella prospettiva del legislatore, come avente un carattere accessorio-strumentale rispetto alla tutela del credito erariale, con un conseguente potere di scrutinio pieno intestato al giudice contabile e nel rispetto dell'art. 103, comma 2, Cost..

Circa, infine, l'immediata operatività della disposizione *de qua* deve osservarsi che, di fatto, la stessa resterà "sterilizzata" rispetto ai processi pendenti: se pur è possibile, infatti, stipulare polizze assicurative con copertura "retroattiva", necessita comunque che il "sinistro" o la richiesta risarcitoria nei confronti dell'assicurato non siano comunque conosciuti dal medesimo al momento della stipula, pena l'invalidità del contratto (art. 1892 c.c.).

8. La presunzione di irresponsabilità degli organi politici.

Il nuovo comma 1-*ter* dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sancisce 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*" (per un primo commento critico, T. TESSARO, *Un intervento per scongiurare la paura della firma? Si, ma specialmente quella dei politici (e soprattutto a beneficio delle assicurazioni). Brevi note a margine del ddl 1457 S approvato il 27 dicembre al Senato*, in *Lexitalia.it*, 3 gennaio 2026).

Più nel dettaglio la novità legislativa si innesta sulla preesistente previsione di cui all'art. 1 predetto a mente della quale "*Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione*".

Dal combinato disposto delle due disposizioni si ricava la previsione di una esimente di responsabilità presunta in capo all'organo politico che, più che aggravare l'onere probatorio in capo alle procure regionali, genera una sorta di "immunità politica": ciò poiché "*in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso*" rispetto gli atti adottati dagli uffici tecnici e rivelatisi "dannosi", giammai l'organo politico sarò chiamato a rispondere.

In sintesi, la mera assenza/inesistenza di un parere formale ostativo all'operato degli uffici amministrativi - operato che si riveli pregiudizievole per l'erario - comporterà l'impossibilità di un addebito all'organo politico coinvolto nell'*iter* di approvazione o esecuzione degli atti adottati dal personale amministrativo.

A ciò aggiungasi che l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026 n. 1 rubricato "*Attività consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*" prevede una esimente di responsabilità anche per il personale tecnico-amministrativo.

Recita detto art. 2, infatti, che "*Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione*".

Pertanto, anche in tal caso, come per la sopra indicata "immunità politica", l'esimente di responsabilità per il personale tecnico-amministrativo può conseguire, oltre che dalla conformazione dell'azione amministrativa al parere rilasciato dalle Sezioni regionali di controllo, anche dal mero silenzio serbato dalle Sezioni regionali a fronte della richiesta di un parere da parte delle amministrazioni purché indicante una determinata e specifica "soluzione" operativa.

Di qui, allora, la possibilità di un *agere* pubblicistico totalmente "scudato" sul piano della responsabilità erariale finanche con automatismi scusanti "virtuali" ovvero l'assenza di pareri ostativi con riferimento alla posizione degli organi politici e rispetto agli atti "dannosi" degli uffici amministrativi nonché il silenzio esimente delle Sezioni regionali di controllo conseguente a richieste di pareri prospettanti, anticipatamente, l'azione amministrativa da intraprendere.

Orbene vero è, come ha evidenziato la Consulta nella sentenza n. 132 del 2024, che "*è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di overdeterrence e underdeterrence*" e che "*non esiste una disciplina che li escluda entrambi e il legislatore è chiamato inevitabilmente a decidere di contrastare prevalentemente l'uno o l'altro, e inversamente di considerare socialmente più accettabile un pericolo anziché l'altro*"; è vero anche, tuttavia, che il nuovo assetto normativo, per come infarcito di esimenti, limitazioni di responsabilità, tetti risarcitori, presunzioni di irresponsabilità, riduzione obbligatoria dell'addebito, ecc., pare aver inteso "abolire" finanche il pericolo di una - costituzionalmente necessaria - mera deterrenza (normalmente) veicolata dalla "vigenza" delle regole di responsabilità.

9. **Prime (parziali) conclusioni sulla novella: responsabilità senza debito e sua inidoneità a garantire il "risultato", costituzionalmente codificato, dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97, comma 1, Cost).**

A conclusione di una disamina a prima lettura della legge 7 gennaio 2026 n. 1, di imminente entrata in vigore, sembra opportuno riportare quanto affermato dai giudici costituzionali nella storica e fondamentale sentenza 20 novembre 1998, n. 371 laddove si afferma(va) che la colpa grave "*risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo*" precisandosi, altresì, che il legislatore, pur essendo libero nello stabilire "*non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto*", incontra tuttavia i limiti "*della non irragionevolezza e non arbitrarietà*".

Pertanto, una rivisitazione legislativa della materia della responsabilità erariale, qualora si appalesasse eccessivamente sbilanciata sul versante della tutela del dipendente a discapito delle conseguenze "*a carico dell'apparato*" dovrebbe condurre a esegesi costituzionalmente orientate, come taluna di quelle più sopra accennate ma, sempre, con un limite invalicabile.

Laddove, infatti, il nuovo ordito legislativo non si prestasse più a poter essere ricondotto ad una rivisitazione del punto di "equilibrio" nella ripartizione del rischio amministrativo tra collettività e pubblici amministratori, la novella difficilmente potrebbe considerarsi conforme ai precetti costituzionali *ex* artt. 28, 81 e 97 Cost., questi ultimi novellati dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, con il richiamo ai fondamentali principi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico.

Detto altrimenti, e per restare nella logica della c.d. amministrazione di risultato, è anzitutto la Carta costituzionale a stabilire che "*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*" (art. 91, comma 1, Cost.).

E 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.

In breve: se il bilancio - strumento di garanzia dei diritti - è la "promessa" dello Stato ai cittadini e se i pubblici dipendenti ne sono i "garanti operativi", ne consegue che la traslazione sproporzionata sulla collettività del "costo" dell'inefficienza di quest'ultimi tradisce tale "promessa".

Da ultimo, può osservarsi che la stessa Corte Costituzionale nella sentenza 16 luglio 2024, n. 132, ha esplicitamente affermato che "*Coerentemente con la valorizzazione del principio del risultato e di quello della fiducia, e a riprova della stretta correlazione che esiste tra modello di amministrazione pubblica e regime della responsabilità amministrativa, il codice dei contratti ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente pubblico. Infatti, da un lato, ha operato una tipizzazione della colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 3), e, dall'altro, ha posto a carico dell'amministrazione una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, comma 4, e 15, comma 7)*".

Ma allora se già soltanto la tipizzazione della colpa grave nonché la previsione dell'obbligo della copertura assicurativa garantisce - come affermato dalla stessa Consulta - una congrua riduzione della "*quota di rischio a carico del dipendente pubblico*", ne deriva che tutti gli ulteriori "presidi" di tutela a favore dei pubblici dipendenti e amministratori codificati dalla legge 7 gennaio 2026 n. 1 - tetti risarcitori, riduzione giudiziale obbligatoria dell'addebito, presunzione di buona fede degli organi politici, pareri esimenti, ecc. - ben possono configurarsi, già in astratto, come affatto sbilanciati nella direzione di una c.d. *underdeterrence* che, come visto, rischia di vulnerare il raggiungimento del "risultato dei risultati" che la Costituzione assegna alla pubblica amministrazione.

E nonostante, può ribadirsi, i principi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 81-97 Cost.) - il cui perseguimento non può che essere garantito e veicolato (soprattutto) dalla funzione deterrente delle regole di responsabilità (art. 28 Cost.) - trovino oramai cruciale preminenza nell'ordinamento dell'Unione Europea.

Tanto da potersi ascrivere la disciplina europea delle condizionalità finanziarie a protezione dei bilanci pubblici finanche a *rule of law* dello Stato di diritto (sul tema, C. LIVOLSI, *Stato di diritto, bilancio UE e leale collaborazione. Riflessioni alla luce del reg. sulla condizionalità finanziaria*, in *Riv. dir. eur.*, n. 2/2023, p. 219 e ss.).

1. Lo scritto rispecchia le opinioni personali degli Autori senza impegnare l'Istituto di appartenenza.