

# La riforma della Corte dei conti tra tipizzazione della colpa grave e limiti alla responsabilità: profili normativi e questioni critiche.

**Leonardo Misuraca**

Segretario Generale del Comune di Ribera

Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio Comunale del Comune di Santa Margherita di Belice

**Sommario:** 1. *Introduzione* - 2. *Genesi e obiettivi della riforma* - 3. *La responsabilità amministrativa dopo la riforma* - 4. *Controllo e consulenza della Corte dei conti nel nuovo paradigma* - 5. *Delega al Governo per il riordino della Corte dei conti* - 6. *Disposizioni transitorie e applicabilità ai giudizi pendenti* - 7. *Profili critici e posizioni emerse: considerazioni conclusive*

## 1. Introduzione.

Il presente contributo analizza la riforma della Corte dei conti approvata definitivamente il 27 dicembre 2025 esaminandone in modo sistematico le principali innovazioni normative e le questioni critiche che essa solleva sul piano costituzionale e ordinamentale.

L'intervento legislativo, adottato all'esito di un lungo dibattito istituzionale e dottrinale, incide in profondità sul sistema della responsabilità amministrativa per danno erariale e sulle funzioni di controllo e consulenza della magistratura contabile.

L'articolo ricostruisce, anzitutto, la genesi della riforma collocandola nel contesto delle misure emergenziali introdotte a partire dal 2020, del superamento dello "scudo erariale" e delle indicazioni formulate dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024.

Vengono, quindi, esaminate le modifiche alla legge n. 20 del 1994, con particolare riferimento alla tipizzazione della colpa grave, all'estensione delle ipotesi di responsabilità limitata al dolo, all'introduzione di limiti quantitativi inderogabili al risarcimento del danno e all'obbligatorietà del potere riduttivo del giudice contabile.

L'analisi si sofferma, altresì, sulle nuove esimenti sostanziali, sulla presunzione di buona fede riconosciuta agli organi politici, sull'obbligo di copertura assicurativa per i gestori di risorse pubbliche e sulle rilevanti innovazioni in materia di controllo preventivo e attività consultiva con particolare attenzione al meccanismo del silenzio-assenso e ai suoi effetti esimenti.

Apposito spazio è dedicato alla delega conferita al Governo per il riordino delle funzioni e della struttura della Corte dei conti nonché alle disposizioni transitorie che rendono immediatamente applicabile il nuovo regime ai giudizi pendenti.

Il contributo evidenzia come la riforma delinei un nuovo paradigma fondato sul rafforzamento delle tutele preventive e sulla riduzione dell'esposizione personale degli amministratori pubblici perseguitando l'obiettivo dichiarato di superare la "paura della firma" e di favorire l'efficienza dell'azione amministrativa. Al contempo, vengono messi in luce i profili di tensione con i principi costituzionali di responsabilità, buon andamento e tutela dell'erario (artt. 3, 28, 97 e 100 Cost.) nonché i rischi di una eccessiva deresponsabilizzazione dei soggetti pubblici e di un indebolimento dei presidi di legalità.

L'articolo si conclude sottolineando come l'impatto effettivo della riforma dipenderà in larga misura dall'attuazione della delega legislativa, dalla prassi applicativa della magistratura contabile e dall'eventuale intervento della Corte costituzionale verosimilmente

chiamata a valutare la compatibilità del nuovo assetto con l'equilibrio costituzionale tra efficienza amministrativa e garanzie di legalità.

## 2. Genesi e obiettivi della riforma.

La riforma della Corte dei conti approvata il 27 dicembre 2025 si inserisce in un più ampio percorso di revisione del sistema di responsabilità amministrativa e delle funzioni della magistratura contabile emerso con urgenza durante la gestione della pandemia da Covid-19 e nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Già con il decreto-legge n. 76/2020 (convertito nella legge n. 120/2020) era stato introdotto per la prima volta il cosiddetto "scudo erariale", una misura temporanea che escludeva la responsabilità per colpa grave dei funzionari pubblici (ferma restando la responsabilità per condotte omissive) per favorire l'azione amministrativa in un periodo di emergenza.

Tale esenzione temporanea dalla responsabilità per colpa grave, giustificata dall'esigenza di scongiurare la cosiddetta "burocrazia difensiva" e accelerare l'impiego delle risorse del PNRR, è stata più volte prorogata negli anni successivi. La disciplina transitoria dello "scudo erariale" non si è arrestata al 31 dicembre 2024, poiché il termine è stato differito, dapprima, al 30 aprile 2025 e, successivamente, al 31 dicembre 2025, con previsione espressa di applicazione anche agli illeciti commessi nel periodo compreso tra il 30 aprile 2025 e il 12 maggio 2025 (data di entrata in vigore del d.l. 68/2025).

Nella legge 26 febbraio 2024, n. 18, di conversione del d.l. n. 215/2023 (art. 8, co. 5-bis), il legislatore ha esplicitato la necessità di procedere a una riforma organica della responsabilità erariale preannunciando un intervento di sistema.

Un impulso decisivo al riordino della materia è giunto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 2024 che ha sollecitato il legislatore a superare la disciplina emergenziale mediante una riforma organica della responsabilità amministrativa.

In tale pronuncia, la Consulta, pur ritenendo non irragionevole, e dunque costituzionalmente legittima la disciplina transitoria dello "scudo erariale", in quanto misura eccezionale giustificata dalla crisi post-pandemica e dall'urgenza di attuazione del PNRR, ha sollecitato il legislatore a realizzare, al termine del periodo di vigenza della moratoria, una riforma complessiva della responsabilità amministrativa.

La Corte costituzionale ha evidenziato l'esigenza di "ristabilire una coerenza" tra la disciplina della responsabilità erariale e le profonde trasformazioni dell'azione amministrativa al fine di rendere più equa la ripartizione del rischio di danno (tra singoli funzionari e collettività) e di alleviare la "*fatica dell'amministrare*" senza tuttavia sminuire la funzione deterrente della responsabilità.

Nelle indicazioni di principio, *formulate obiter dicta*, la Consulta ha escluso che il legislatore possa limitare stabilmente la responsabilità ai soli casi di dolo poiché ciò addosserebbe quasi integralmente sulla collettività il costo dei danni cagionati dai singoli.

Ha quindi suggerito una serie di possibili misure, tratte dalle numerose analisi scientifiche sul tema, da valutare anche in modo congiunto:

- una puntuale tipizzazione della colpa grave, fornendo criteri chiari su cosa costituisca negligenza grave del pubblico agente, volta a superare l'indeterminatezza della sua definizione rimessa al giudice *ex post*;

- l'introduzione di un limite massimo al risarcimento oltre il quale il danno resta a carico dell'amministrazione;

- la previsione di ipotesi obbligatorie di riduzione della condanna normativamente predeterminate nei presupposti;
- il rafforzamento dei controlli contabili associato all'esclusione della responsabilità colposa per gli amministratori che si siano conformati alle indicazioni fornite dalla Corte;
- l'incentivazione delle polizze assicurative per i danni erariali;
- l'eventuale esclusione eccezionale della responsabilità colposa per specifiche categorie di dipendenti o per particolari tipologie di atti ad elevato rischio patrimoniale in ragione della loro complessità;
- nonché, misure per evitare la duplicazione di azioni di responsabilità per i medesimi fatti.

Nel disegno di legge, poi approvato, molte di queste direttive hanno trovato attuazione, sebbene, come rilevato criticamente da alcuni commentatori, lo spirito delle indicazioni della Corte costituzionale non risulti pienamente colto dal legislatore.

La riforma, divenuta legge il 27 dicembre 2025 interviene, infatti, su più fronti:

- ridefinisce i presupposti della responsabilità erariale (elemento soggettivo e oggettivo) ridimensionandone la portata sanzionatoria mediante tetti risarcitorii;
- introduce nuovi strumenti di controllo preventivo e consultivo della Corte dei conti volti a fornire tutele *ex ante* a favore degli amministratori e dirigenti che agiscano correttamente e delinea una delega legislativa per il riordino organico delle funzioni e della struttura stessa della Corte.

Il disegno di legge è stato accompagnato da un ampio dibattito istituzionale: in sede parlamentare si sono svolte audizioni dei vertici della Corte dei conti e di autorevoli accademici nonché sono stati espressi articolati pareri critici dalle Sezioni Riunite della Corte (delibera n. 4/2025/CONS) e prese di posizione del Consiglio di Presidenza.

Nonostante tali confronti il testo, approvato dalla Camera dei deputati nell'aprile 2025, è stato sostanzialmente confermato senza modifiche dal Senato che lo ha licenziato sul finire dell'anno per evitare la decadenza dello scudo erariale transitorio e consentire l'entrata in vigore della riforma entro il 1° gennaio 2026.

Nei paragrafi seguenti si procederà a un esame sistematico delle principali innovazioni normative, suddivise per materia, seguendo l'ordine logico degli interventi:

- (a) la ridefinizione della colpa grave;
- (b) l'estensione delle ipotesi di responsabilità limitata al dolo;
- (c) i nuovi limiti quantitativi alla responsabilità erariale e il potere riduttivo del giudice;
- (d) le nuove esimenti introdotte e la presunzione di buona fede per gli organi politici;
- (e) l'obbligo di copertura assicurativa;
- (f) le modifiche alla funzione di controllo (in particolare il controllo preventivo sugli atti e il meccanismo del silenzio-assenso);
- (g) la nuova funzione consultiva e i suoi effetti esimenti;
- (h) la delega al Governo per la riorganizzazione delle funzioni e della struttura della Corte dei conti;
- (i) le disposizioni transitorie e l'applicabilità della riforma ai procedimenti pendenti.

Successivamente, l'analisi darà conto delle criticità emerse sul piano costituzionale e sistematico nel confronto dottrinale e istituzionale: verranno richiamati i principali profili di criticità costituzionale, i rilievi delle Sezioni Riunite e di autorevole dottrina, nonché le posizioni espresse in Parlamento dalle diverse forze politiche al fine di valutare l'impatto della riforma sul delicato equilibrio tra esigenza di efficienza amministrativa e garanzie di legalità e buon andamento della P.A..

### 3. La responsabilità amministrativa dopo la riforma.

*La tipizzazione della colpa grave: nozione e ambito applicativo.*

Nella sua formulazione originaria, l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 subordinava la responsabilità amministrativa per danno erariale alla sussistenza del dolo o della colpa grave, restando esclusa la colpa lieve.

La scelta di tipizzare la colpa grave, pur ispirandosi a categorie già note all'ordinamento e alla giurisprudenza, segna un mutamento significativo del baricentro valutativo spostando l'accertamento della responsabilità da un modello fondato sull'apprezzamento del caso concreto a posteriori a una predeterminazione legislativa *ex ante* dei presupposti rilevanti.

Il nuovo art. 1, comma 1 della legge 20/1994 (come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a) della legge 27 dicembre 2025) definisce colpa grave ogni condotta caratterizzata da:

- (a) violazione manifesta delle norme di diritto applicabili;
- (b) travisamento del fatto;
- (c) affermazione di un fatto la cui esistenza risulti incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento;
- (d) negazione di un fatto la cui esistenza risulti incontrastabilmente provata dagli atti del procedimento.

La norma chiarisce espressamente che la "violazione manifesta" delle norme di diritto non opera in modo automatico ma deve essere accertata tenendo conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle disposizioni violate, nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.

In tal modo, il legislatore introduce criteri valutativi che richiamano una nozione qualificata di colpa escludendo che possano integrare colpa grave le violazioni riconducibili a contesti normativi complessi, ambigui o oggettivamente incerti e riservando la responsabilità alle ipotesi in cui l'inosservanza si presenti come evidente e non giustificabile alla luce delle circostanze concrete.

La tipizzazione normativa della colpa grave si fonda su categorie già elaborate dall'ordinamento e dalla giurisprudenza, in particolare sui vizi logici e fattuali dell'atto amministrativo, introducendo un più elevato grado di determinatezza nella definizione dell'elemento soggettivo.

Tuttavia, la scelta operata dal nuovo art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, come modificato dalla legge 27 dicembre 2025, di ancorare la responsabilità per colpa grave a un elenco chiuso di fattispecie che non fornisce, secondo parte della dottrina, una tipizzazione pienamente adeguata dell'elemento soggettivo, rischia di attribuire alla previsione normativa una funzione eccessivamente selettiva restringendo l'area della responsabilità a ipotesi rigidamente codificate che escludono dal relativo perimetro condotte connotate da negligenza macroscopica non immediatamente riconducibili alle categorie individuate dal legislatore.

Tale criticità risulta, ulteriormente, accentuata dalla mancanza di un espresso coordinamento con altre definizioni settoriali di colpa grave presenti nell'ordinamento, in particolare quella contenuta nel Codice dei contratti pubblici, che valorizza in modo più incisivo i profili di prudenza, perizia e diligenza, nonché l'omissione delle cautele normalmente esigibili.

L'assenza di armonizzazione tra queste nozioni è stata segnalata come potenzialmente idonea a generare asimmetrie applicative e soluzioni differenziate in ragione dell'ambito

materiale di riferimento con il rischio di incidere sulla coerenza complessiva del sistema della responsabilità erariale.

Secondo un orientamento dottrinale, i criteri legislativamente predeterminati, sebbene ispirati all'obiettivo di contenere l'incertezza applicativa derivante da valutazioni in precedenza affidate alla discrezionalità giudiziale, non risultano idonei a delineare in modo sufficientemente preciso le ipotesi di negligenza grave imputabili al pubblico agente. In tal modo, lungi dal definire compiutamente l'ambito della responsabilità per colpa grave, tali criteri finiscono per riaprire spazi interpretativi rimettendo nuovamente alla giurisprudenza il compito di ricondurre condotte di particolare gravità entro le categorie normative al fine di salvaguardare la funzione di controllo e di deterrenza che connota la responsabilità erariale.

In prospettiva, sarà dunque determinante osservare l'orientamento della giurisprudenza contabile di fronte alla nuova configurazione dell'elemento soggettivo potendo il giudice ricorrere a letture sostanziali delle clausole normative, ad esempio qualificando come "manifestamente" illegittime violazioni di particolare evidenza o ricomprensendo nel travisamento del fatto valutazioni palesemente erronee, per mantenere un controllo effettivo sulle condotte maggiormente viziose.

Resta, in ogni caso, il rischio che un uso sistematico di interpretazioni correttive finisca per elidere la *ratio* stessa della tipizzazione, reintroducendo, seppur in forme diverse, quel margine di discrezionalità valutativa che l'intervento legislativo intendeva contenere.

#### *Cause di esclusione della colpa grave e tutela dell'affidamento.*

Accanto alla tipizzazione positiva della colpa grave la riforma introduce una serie di cause di esclusione della responsabilità finalizzate a tutelare l'agente pubblico che abbia operato in un quadro di affidamento qualificato.

In particolare, il legislatore stabilisce che non integra colpa grave la violazione o l'omissione derivante dall'adesione a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri resi dalle autorità competenti escludendo così la responsabilità nei casi in cui l'errore sia riconducibile al riferimento a orientamenti interpretativi consolidati o a indicazioni formali successivamente disattese.

Tale previsione positivizza il principio dell'affidamento legittimo del funzionario nella correttezza del proprio operato quando conforme alla giurisprudenza dominante o ai pareri delle autorità istituzionalmente preposte in coerenza con i canoni di ragionevolezza e buona fede che devono informare l'azione amministrativa.

La riforma interviene, inoltre, ad ampliare in modo significativo l'ambito di operatività dell'esimente collegata al controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti nelle materie ad essa demandate dall'ordinamento, prevedendo che l'esclusione della gravità della colpa non operi soltanto con riferimento ai profili direttamente scrutinati dalla Corte dei conti in sede di visto, ma si estenda anche agli atti presupposti, richiamati o allegati che costituiscono il fondamento logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo. In tal modo, l'effetto esimente viene riferito non solo al provvedimento finale assoggettato a registrazione, quale, ad esempio, il decreto di approvazione di un contratto, il provvedimento di aggiudicazione o l'atto di impegno di spesa ma anche all'intera sequenza procedimentale che ne sorregge l'adozione nei limiti in cui tali atti siano stati portati all'attenzione dell'organo di controllo.

Rispetto alla formulazione previgente dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, la novella estende dunque l'effetto esimente all'intera sequenza procedimentale rilevante ai fini dell'adozione dell'atto controllato.

Ne consegue che il visto e la registrazione in sede di controllo preventivo assumono una valenza ampliata idonea a estendere l'effetto esimente non solo all'atto formalmente sottoposto a verifica ma anche agli atti presupposti, richiamati o allegati che ne costituiscono il fondamento logico e giuridico.

In questa prospettiva, il controllo preventivo viene a configurarsi come fattore qualificante dell'assenza di colpa grave in capo al soggetto agente con riferimento all'intero complesso degli elementi valutati in sede di controllo, così da escludere che il funzionario, una volta acquisito l'esito favorevole del vaglio della Corte dei conti, possa essere successivamente chiamato a rispondere per colpa grave in relazione ai medesimi profili già scrutinati.

Su questo specifico punto, come si vedrà oltre, si innestano però delicate questioni di compatibilità costituzionale ove si consideri che la previsione di termini brevi e del meccanismo del silenzio-assenso nel controllo potrebbe tradursi, secondo alcuni, in un "*indebito esonero automatico da responsabilità*" derivante dall'inerzia dell'organo di controllo.

*La responsabilità limitata al dolo nelle ipotesi conciliative (nuovo comma 1.1).*

Accanto alla tipizzazione della colpa grave la riforma estende le ipotesi in cui la responsabilità amministrativa è limitata ai soli fatti e alle omissioni commessi con dolo.

Già il diritto vigente conosceva ipotesi eccezionali di responsabilità solo dolosa come quelle introdotte in via transitoria dallo "scudo" pandemico sopra richiamato o quelle relative a specifici soggetti (si pensi alla responsabilità dei magistrati ex *lege 117/1988*, cui si farà cenno *infra*).

Con la riforma introdotta dalla legge 27 dicembre 2025, nell'art. 1 della legge 20/1994 viene inserito un nuovo comma 1.1 che elenca due categorie di atti per i quali "la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo". Si tratta:

(a) della *conclusione di accordi di conciliazione* nell'ambito di procedimenti di mediazione o in sede giudiziale da parte di rappresentanti di amministrazioni pubbliche;

(b) della *conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali* in materia tributaria.

In sostanza, tutte le ipotesi di definizione stragiudiziale o conciliativa di controversie in sede lavoristica, civile o tributaria, le quali per loro natura implicano reciproche concessioni e rinuncia ad una parte delle pretese originarie, vengono sottratte all'alea della responsabilità per colpa grave: l'amministratore o funzionario che, nell'intento di evitare un litigio dall'esito incerto, transige o concilia una controversia, risponderà verso l'erario solo se tale decisione è sorretta da dolo (cioè, da volontà intenzionale di recare danno patrimoniale all'amministrazione) ma non per mera negligenza o imperizia.

La Relazione illustrativa alla proposta di legge chiarisce l'intento di "*incentivare tali accordi, che hanno effetti particolarmente positivi sull'eliminazione dei contenziosi giuslavoristici e tributari*" rimuovendo il timore di una responsabilità personale in capo al dirigente o amministratore che li sottoscriva.

Questa scelta normativa recepisce una preoccupazione concreta emersa negli ultimi anni nella P.A.: la "*paura della firma*" spesso induce i funzionari a non addivenire ad accordi transattivi, pur vantaggiosi, preferendo non definire tempestivamente il contenzioso per il timore di essere successivamente chiamati a rispondere di aver accettato soluzioni peggiorative per l'ente.

Con la limitazione al dolo il legislatore mira a incentivare scelte amministrative orientate alla razionalità economica riducendo il rischio di responsabilità erariale nei casi di sola colpa grave connessi alla definizione di controversie.

Occorre evidenziare che l'introduzione delle nuove esimenti sostanziali, unitamente alla puntuale tipizzazione della colpa grave e all'esclusione della responsabilità colposa in fattispecie determinate o in presenza di atti di controllo, incide in modo significativo sull'ambito della responsabilità amministrativa.

Tradizionalmente, infatti, il sistema contabile italiano era impernato sul binomio *dolo/colpa grave* attribuendo a quest'ultima il ruolo di soglia minima per la punibilità dei danni erariali (in ciò differenziandosi dalla comune responsabilità civile che conosce anche la colpa lieve).

La riforma pur non eliminando formalmente la colpa grave ne circoscrive l'effettiva configurabilità a casi specifici e al contempo amplia le sfere di non punibilità (colposa) per i funzionari.

In tal senso alcuni osservatori parlano di una "*limitazione generalizzata*" della responsabilità amministrativo-contabile estesa di fatto anche ai casi di colpa grave di minore evidenza.

Si tratta di un punto nevralgico sul quale si appuntano critiche di ordine sistematico e costituzionale: si teme, in particolare, che riducendo l'area della colpa grave, già limitata per effetto della tipizzazione di cui si è detto, si incida sul "nocciolo essenziale" della responsabilità erariale, storicamente costruita proprio su tale elemento soggettivo, con la conseguenza di svuotare la funzione preventiva della giurisdizione di conto.

#### *Limiti quantitativi e potere riduttivo del giudice contabile.*

Un ulteriore cardine della riforma è rappresentato dall'introduzione di limiti quantitativi inderogabili al risarcimento del danno erariale accompagnati dall'obbligatorietà dell'esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile.

Nel sistema previgente il giudice contabile era titolare di un potere discrezionale di riduzione della condanna, fondato sull'art. 52 del R.D. n. 1214/1934 e poi sull'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20 del 1994, che gli consentiva di contenere l'importo risarcitorio, anche a fronte di un danno accertato, valutando elementi quali il grado di colpa, il concorso causale e gli eventuali benefici arrecaiti all'amministrazione.

Il potere equitativo di riduzione si fondava sulla riconosciuta natura mista della responsabilità amministrativa, caratterizzata da una funzione tanto reintegratoria quanto sanzionatorio-deterrente, e mirava a scongiurare effetti afflittivi sproporzionati o irragionevoli a carico dell'agente pubblico, in particolare nei casi di responsabilità colposa. Nel regime previgente, l'ordinamento non dettava criteri legali rigidi per l'esercizio di tale potere che restava affidato al prudente apprezzamento del giudice in relazione al caso concreto.

La riforma innova profondamente questo assetto inserendo all'art. 1 legge 20/1994 due nuovi commi (1-bis e 1-octies) che da un lato impongono al giudice di considerare specifici elementi attenuanti nella quantificazione del danno e dall'altro fissano un "doppio tetto" risarcitorio inderogabile.

In particolare, il nuovo comma 1-bis (sostitutivo del previgente) stabilisce che nella quantificazione del danno il giudice deve tener conto sia dell'eventuale concorso colposo dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno sia dei vantaggi comunque conseguiti dalla pubblica amministrazione (di appartenenza o anche di altre amministrazioni, nonché dalla collettività amministrata) in relazione alla condotta dell'agente pubblico.

La norma vincola il giudice all'applicazione della *compensatio lucri cum damno*: i vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione devono essere detratti dal danno risarcibile, così come l'importo posto a carico del responsabile deve essere ridotto in presenza di un

concorso colposo dell'ente. Si tratta di criteri già elaborati dalla giurisprudenza contabile la cui espressa previsione legislativa rafforza oggi l'esigenza di una motivazione completa e trasparente delle decisioni di condanna.

Il nuovo comma 1-octies va oltre prevedendo che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione in modo da porre a carico del responsabile un importo non superiore a determinate soglie massime.

In particolare, il danno risarcibile a carico dell'autore della colpa grave non può eccedere:

(a) il 30% del *pregiudizio accertato* (primo limite quantitativo) e,

(b) in ogni caso, un importo pari al *doppio della retribuzione linda annua* percepita dal responsabile nell'anno in cui ha avuto inizio la condotta dannosa (o nell'anno immediatamente precedente o successivo) ovvero, se il soggetto non è un dipendente pubblico, al *doppio del compenso o indennità* percepiti per il servizio o l'incarico svolto e da cui è derivato il danno (secondo limite).

Questa disposizione configura, dunque, un vero e proprio "doppio tetto" risarcitorio: da un lato, si garantisce che l'agente non debba rifondere più di un terzo circa del danno complessivo (scaricando il restante 70% sulla fiscalità generale, salvo danno da dolo); dall'altro, si lega il massimo esborso possibile alla capacità contributiva e alla posizione economica del convenuto prendendo a parametro la sua retribuzione o il suo emolumento.

In termini pratici, per funzionari e dirigenti pubblici ciò significa che l'importo della condanna non potrà superare due annualità della retribuzione linda. Tale limite opera indipendentemente dall'ammontare complessivo del danno accertato, anche quando esso sia di entità molto elevata.

Questa norma attua esplicitamente una delle misure ipotizzate dalla Corte costituzionale nella sent. 132/2024 che aveva indicato la possibilità di introdurre un limite massimo oltre il quale far gravare il danno non più sul singolo dipendente ma sull'amministrazione nel cui interesse egli agisce.

Va ricordato che la Corte costituzionale aveva espressamente richiamato l'esigenza di valutare con particolare cautela l'introduzione di limiti generalizzati al risarcimento evidenziando come una loro stabilizzazione a regime non potesse considerarsi, di per sé, costituzionalmente neutra.

La scelta legislativa finisce, invece, per delineare un meccanismo riconducibile a una forma di socializzazione del rischio in cui, oltre una soglia predeterminata, l'onere delle perdite non grava più sul singolo agente pubblico ma viene trasferito alla collettività attraverso l'assorbimento del danno residuo nel bilancio dell'amministrazione lesa.

Questa soluzione normativa presenta profili problematici.

Anzitutto, è obbligatoria l'applicazione del tetto senza spazi per valutazioni discrezionali: la Corte "esercita il potere di riduzione" sempre fuori dai casi di dolo o arricchimento fino ai limiti indicati. Ne discende che anche condotte gravemente colpose e gravemente dannose vedranno comunque ridotta d'ufficio la condanna al 30% del danno (o meno, se scatta il limite retributivo).

La limitazione del danno risarcibile dovrebbe essere il risultato di un bilanciamento ragionevole degli interessi contrapposti coerente con l'approccio sinora demandato alla prudente valutazione del giudice contabile. La scelta, invece, di imporre per legge un abbattimento così marcato e uniforme può apparire eccessivamente rigida e foriera di distorsioni applicative.

Si consideri l'ipotesi, tutt'altro che infrequente, di soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile che non percepiscono retribuzioni o indennità assimilabili, in quanto estranei alla

pubblica amministrazione in senso stretto (quali membri onorari, commissari esterni o consulenti a titolo gratuito): in tali casi, il parametro del "doppio della retribuzione" potrebbe risultare inapplicabile o pari a zero, rendendo incerta l'individuazione del limite risarcitorio applicabile, ferma restando la riduzione al 30 per cento del danno accertato.

La sistematizzazione di limiti generalizzati al risarcimento del danno rischia di determinare un disallineamento con altri strumenti della riforma, in particolare con l'obbligo di copertura assicurativa di cui al comma 4-bis, ove l'entità del danno imputabile al singolo risulti, comunque, ridotta a importi contenuti.

L'assicurazione, infatti, tradizionalmente servirebbe a proteggere il patrimonio personale del dipendente in caso di condanna; ma se tale patrimonio è esposto solo fino al doppio del suo stipendio la ragione economica dell'assicurazione si riduce (l'importo eccedente, ben più consistente, resta non risarcito).

Un ulteriore profilo critico concerne il rapporto tra il tetto risarcitorio e la funzione deterrente della responsabilità amministrativa.

È stato osservato che la predeterminazione legislativa, in via anticipata, di un limite massimo di esposizione personale, anche in presenza di danni erariali di entità molto elevata, rischia di attenuare significativamente la capacità dissuasiva del sistema.

La possibilità che, a fronte di un pregiudizio patrimoniale rilevante, il responsabile sia chiamato a rispondere solo entro una quota ridotta del danno e, comunque, entro un importo ancorato alla propria retribuzione, con la conseguenza che la parte residua gravi stabilmente sull'erario e che l'esborso personale possa essere ulteriormente assorbito dalla copertura assicurativa obbligatoria, è stata ritenuta da parte della dottrina poco coerente con le esigenze di equità nei confronti della collettività e insufficiente a scoraggiare in modo efficace condotte connotate da grave negligenza.

In tale assetto normativo, è stato altresì osservato che, fatta eccezione per le ipotesi di dolo, la stipulazione di una polizza assicurativa a copertura integrale della colpa grave, in assenza di franchigie o scoperti, può determinare una sostanziale neutralizzazione dell'impatto economico personale della responsabilità riducendo l'effettivo costo del risarcimento per il funzionario al solo onere del premio assicurativo.

Questo effetto risulta ulteriormente rafforzato se inserito nel contesto ordinamentale successivo alla depenalizzazione del reato di abuso d'ufficio che ha inciso sull'area della responsabilità penale per l'esercizio distorto della funzione pubblica. Nel combinato disposto tra riduzione della sanzione penale, limitazione quantitativa della responsabilità erariale e possibilità di trasferire integralmente (o quasi) il rischio economico all'assicuratore, è stato evidenziato il rischio di una sostanziale sterilizzazione dell'impatto personale delle condotte gravemente colpose con una conseguente traslazione sistemica dei costi dell'illegalità sulla collettività.

Va, inoltre, considerato che al di fuori delle ipotesi di dolo l'ordinamento non impone all'amministrazione l'obbligo di promuovere un'azione civile autonoma nei confronti del dipendente per il recupero della quota eccedente i limiti risarcitorii fissati dal giudice contabile. In molti casi, peraltro, tale iniziativa non appare realisticamente praticabile, anche in ragione delle implicazioni riconducibili al *ne bis in idem* sostanziale.

Il danno erariale, quale fattispecie tipizzata e devoluta alla giurisdizione speciale della Corte dei conti, risulta infatti integralmente assorbito dalla pronuncia contabile che definisce in via piena e definitiva l'*an*, il *quantum* e i limiti della responsabilità, secondo una precisa scelta allocativa del legislatore.

Non si è, pertanto, in presenza di una tutela risarcitoria incompleta o suscettibile di integrazione in sede civile ma della forma tipica e speciale di tutela prevista dall'ordinamento con la conseguenza che la quota di danno eccedente il limite legale resta strutturalmente posta a carico della collettività.

In dottrina si è osservato che così si recide il nesso tra entità del danno arrecato e responsabilità personale con possibile violazione dei principi costituzionali di buon andamento (art. 97 Cost.) e di equità contributiva (art. 53 Cost.), oltre che del principio di responsabilità dei funzionari ex art. 28 Cost..

Non a caso la previsione del doppio limite risarcitorio è indicata come uno dei profili più criticamente esposti sul piano costituzionale: a fronte di danni erariali di rilevante entità la collettività è chiamata a sopportarne la parte largamente prevalente mentre il responsabile ne risponde entro un onere economicamente circoscritto, ulteriormente sterilizzato dall'intervento della copertura assicurativa obbligatoria, il cui costo risulta del tutto sproporzionato rispetto al rischio effettivamente trasferito sull'erario.

In un'ottica di "sistema" alcuni hanno suggerito approcci alternativi: ad esempio, in luogo di un rigido tetto percentuale si sarebbero potute prevedere differenti circostanze attenuanti normativamente tipizzate, modellate sul sistema penale (es. buona condotta, evento di minore gravità, ecc.), tali da consentire al giudice di graduare la riduzione del danno fino eventualmente a somme simboliche nei casi più lievi. Ciò avrebbe valorizzato la funzione sanzionatoria della responsabilità mantenendo la possibilità di modulare la condanna in base alle peculiarità del caso e sarebbe stato coerente con quanto auspicato dalla stessa Corte costituzionale circa l'opportunità di introdurre "*ulteriori fattispecie obbligatorie [di riduzione] normativamente tipizzate nei presupposti*" accanto all'ipotesi generale discrezionale. La legge invece ha optato per un meccanismo uniforme e automatico.

In ogni caso, il doppio limite non si applica nelle ipotesi di dolo o di illecito arricchimento (comma 1-octies cit.): in tali casi estremi la riduzione non opera affatto e il responsabile può essere condannato all'integrale risarcimento del danno.

Si noti che per illecito arricchimento deve intendersi l'ipotesi di chi abbia tratto profitto personale dal danno arrecato, ad esempio attraverso condotte corruttive, peculato o altre forme di arricchimento indebito a danno dell'amministrazione. In tali fattispecie, già il diritto previgente vietava la riduzione prevedendo anzi (ai sensi dell'art. 1, co. 1-quinquies, legge 20/1994) la responsabilità solidale per i concorrenti che avessero conseguito un illecito arricchimento o agito con dolo. La riforma, dunque, conserva una linea di rigoroso trattamento sanzionatorio verso i comportamenti intenzionali o fraudolenti: il pubblico agente infedele continua a rispondere in solido e illimitatamente con funzione fortemente afflittiva.

La *ratio legis*, evidenziata anche durante i lavori parlamentari, è che "il dolo resta pienamente sanzionato e risarcito integralmente mentre le limitazioni operano solo per condotte colpose".

La maggioranza sostenitrice della riforma ha sottolineato questo aspetto per rassicurare che non vi sarà impunità per i disonesti: chi dolosamente danneggia lo Stato o si arricchisce a spese sue continuerà a risarcire tutto il danno e potrà essere perseguito penalmente, mentre l'intervento legislativo mira solo a "riequilibrare rischio e responsabilità" in caso di errore colposo commesso in buona fede.

In conclusione, le modifiche esaminate delineano una responsabilità erariale tendenzialmente più mite nei suoi esiti patrimoniali ispirata a criteri di proporzionalità e sostenibilità per il singolo agente pubblico.

Come rilevato, ciò comporta però un significativo spostamento del rischio residuo in capo all'amministrazione danneggiata (e in ultima analisi alla collettività).

Non sorprende, dunque, che su questo punto i pareri siano fortemente contrastanti: da un lato, molti amministratori e commentatori vicini alla P.A. accolgono con favore la previsione dei tetti risarcitori ritenendo che metta fine a "rigori selettivi" e punizioni esorbitanti in un sistema ormai non più adeguato alla realtà; dall'altro, diversi giuristi denunciano come l'effetto combinato di tali norme sia una "deresponsabilizzazione generalizzata" della burocrazia potenzialmente lesiva dei principi di buon andamento e di responsabilità paritaria dei cittadini di fronte alla legge.

#### *Gli effetti sanzionatori della condanna tra interdizione funzionale e logica risarcitoria.*

A completare il quadro delle novità in tema di *quantum* sanzionatorio si segnalano due ulteriori disposizioni inserite nell'art. 1 legge 20/1994.

La prima, al comma 1-novies, prevede che la Corte dei conti possa, nei casi più gravi, disporre, a carico del dirigente o funzionario pubblico condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo da 6 mesi a 3 anni. Questa misura interdittiva (che si aggiunge alla condanna risarcitoria nei soli casi ritenuti di gravità eccezionale) mira a prevenire reiterazioni di condotte dannose sottraendo temporaneamente il soggetto alla possibilità di maneggiare denaro pubblico.

La norma precisa che l'amministrazione di appartenenza, in tali ipotesi, deve immediatamente avviare un procedimento ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. 165/2001 da concludere entro il termine della sospensione, e deve assegnare il dirigente/funzionario sospeso a compiti di studio e ricerca.

Si tratta di una evidente clausola di coordinamento con la disciplina del rapporto di lavoro pubblico: l'art. 21 del d.lgs. 165/2001 regola infatti la responsabilità dirigenziale e l'eventuale revoca dell'incarico per risultati negativi o gravi violazioni. La condanna contabile con interdizione dovrà dunque essere seguita, in parallelo, da un procedimento disciplinare - amministrativo finalizzato a valutare la permanenza in servizio o la destinazione del condannato.

La seconda disposizione, al comma 1-decies, stabilisce che l'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi dovuti in base a una sentenza definitiva di condanna comporta la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima. In altri termini, se il condannato paga integralmente e spontaneamente il dovuto si estinguono le eventuali ulteriori conseguenze della sentenza (ad es. l'eventuale sospensione dalle funzioni di cui sopra).

Questa previsione introduce un incentivo al sollecito adempimento: l'interesse pubblico al ristoro economico è soddisfatto anticipatamente e integralmente e in cambio l'autore del danno non subisce ulteriori penalizzazioni (in caso di interdizione in corso, questa verrebbe meno). Anche tale meccanismo accentua la logica "risarcitoria" più che punitiva della giurisdizione contabile riformata.

#### *Nuove esimenti e presunzione di buona fede degli organi politici.*

La riforma interviene anche sui criteri di imputazione soggettiva della responsabilità amministrativa introducendo una presunzione di buona fede in favore degli organi di indirizzo politico e rafforzando, in modo significativo, il sistema delle esimenti sostanziali.

Tali previsioni si collocano nel solco del principio, già noto all'ordinamento, di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e attività di gestione amministrativa, come delineato dal d.lgs. n. 267 del 2000 e dal d.lgs. n. 165 del 2001 e volto a differenziare i regimi di responsabilità in ragione del diverso ruolo istituzionale rivestito.

Già l'art. 1, comma 1-ter, della legge n. 20 del 1994 escludeva la responsabilità degli organi politici per atti rientranti nella competenza degli uffici tecnici o amministrativi, qualora approvati in buona fede.

La riforma del 27 dicembre 2025 non si limita a confermare tale assetto ma ne amplia e rafforza sensibilmente la portata applicativa.

Da un lato, viene esplicitato che, nelle deliberazioni collegiali, la responsabilità per danno erariale si imputa esclusivamente ai componenti che abbiano espresso voto favorevole, rafforzando la tutela di chi abbia manifestato dissenso. Dall'altro, ed è l'aspetto di maggiore rilievo, si introduce una presunzione *iuris tantum* di buona fede in capo ai titolari degli organi politici quando gli atti adottati siano stati proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi e non risultino accompagnati da pareri formali di segno contrario.

Tale previsione determina un parziale spostamento dell'onere probatorio poiché l'amministratore politico è ora presunto agire senza colpa grave ognqualvolta si limiti ad approvare atti predisposti dalla struttura burocratica, salvo che l'accusa dimostri la consapevolezza dell'illegittimità o l'inosservanza colposa di evidenti segnali di allarme. In questo modo la responsabilità per le scelte gestionali viene in larga misura ricondotta all'ambito dirigenziale mentre l'organo di vertice politico risulta sostanzialmente esonerato, fatta eccezione per le ipotesi di dolo.

La *ratio* dichiarata della presunzione risiede nell'esigenza di consentire agli amministratori eletti di fare affidamento sull'operato dei tecnici evitando che il timore di responsabilità personali paralizzi l'azione di governo e renda di fatto impraticabile l'attuazione degli indirizzi politici.

In tale prospettiva, la norma intende contrastare il fenomeno della c.d. "firma di comodo" e favorire una più netta assunzione di responsabilità da parte della dirigenza amministrativa.

Tuttavia, secondo parte della dottrina questa impostazione non è priva di profili problematici.

In particolare, si è osservato che la presunzione di buona fede, innestata in un contesto caratterizzato da rapporti fiduciari tra vertice politico e vertici dell'apparato amministrativo, potrebbe tradursi in una sostanziale immunizzazione dell'organo di indirizzo, specie nei casi in cui il dirigente sia espressione di una scelta fiduciaria o comunque inserito in una relazione di stretta dipendenza funzionale.

In tali ipotesi, il rischio è che attestazioni interne o visti provenienti da funzionari "di fiducia" divengano lo strumento attraverso cui consolidare decisioni politiche potenzialmente imprudenti sottraendole di fatto a un sindacato effettivo e lasciando il danno, se accertato, privo di un responsabile politico.

Sotto questo profilo, la riforma potrebbe determinare un rafforzamento dello scarico di responsabilità verso la dirigenza alterando l'equilibrio tra indirizzo e gestione e incidendo sulla funzione di controllo attribuita alla Corte dei conti dall'art. 100 Cost. che include anche la verifica dell'operato degli organi di governo.

La previsione di un'esenzione generalizzata, se non adeguatamente temperata in sede applicativa, rischia infatti di incidere sul sistema dei pesi e contrappesi creando aree di sostanziale non responsabilità per errori gravi maturati all'interno di processi decisionali formalmente corretti ma sostanzialmente condizionati.

La questione centrale diviene, dunque, quella dell'equilibrio: da un lato, la tutela degli amministratori onesti che si affidano legittimamente all'apparato tecnico; dall'altro, la

necessità di evitare che il rapporto fiduciario con i vertici amministrativi si traduca in uno schermo permanente di irresponsabilità.

Sarà la prassi applicativa, e in particolare il rigore del controllo giurisdizionale nei casi di macroscopica imprudenza o di decisioni assunte in assenza di un'effettiva istruttoria, a stabilire se la presunzione di buona fede conserverà una funzione equilibratrice o se, invece, finirà per attenuare eccessivamente la responsabilità degli organi di indirizzo politico.

#### *Obbligo di copertura assicurativa per i gestori di risorse pubbliche.*

In un'ottica di redistribuzione del rischio connesso alla gestione delle risorse pubbliche la riforma introduce un obbligo generalizzato di copertura assicurativa per i soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile.

L'art. 1, comma 1, lett. a) n. 7) della legge 27 dicembre 2025 introduce, infatti, nella legge 20/1994 un nuovo comma 4-bis, così formulato: *"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 all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario".*

La norma è chiara: tutti i soggetti (funzionari, dirigenti, amministratori ma anche soggetti privati investiti di gestione di fondi pubblici) che, per il ruolo ricoperto, possano incorrere in giudizi di responsabilità contabile per colpa grave, dovranno munirsi *ex ante* di un'assicurazione.

Si tratta di una novità di grande rilievo poiché finora la stipula di polizze professionali per i rischi erariali era solo facoltativa e rimessa alla sensibilità del singolo e dell'amministrazione.

Ora diventa un vincolo legale: l'atto di nomina o di incarico di un dirigente o amministratore dovrà essere accompagnato dalla prova della copertura assicurativa pena, presumibilmente, la decadenza o nullità dell'incarico (la norma non lo dice esplicitamente ma essendo "tenuto a stipulare prima dell'assunzione" sembra configurare un onere pregiudiziale).

Inoltre, prevedendo la partecipazione necessaria dell'assicuratore al giudizio contabile si facilita l'eventuale rivalsa e il soddisfacimento delle pretese risarcitorie della P.A.: l'impresa di assicurazione chiamata in causa potrà direttamente essere condannata a pagare, assieme o al posto dell'assicurato, la somma dovuta in caso di condanna.

Le finalità di questa disposizione sono duplice.

Da un lato, essa mira a rafforzare le garanzie di recupero del danno: se il funzionario è assicurato vi sarà un soggetto solvibile (la compagnia) su cui rivalersi evitando casi in cui la condanna rimane ineseguita perché l'individuo non ha mezzi sufficienti. Dall'altro lato, ed è l'aspetto messo in luce dalla Consulta nella sent. 132/2024, l'obbligo assicurativo serve a "spalmare il rischio" su operatori economici specializzati sgravando il singolo e rendendo più sereno l'agire amministrativo.

Già prima, la Corte Costituzionale aveva definito *"utile"* valutare misure di incentivazione delle polizze assicurative per coprire i danni erariali; il legislatore ha colto il suggerimento scegliendo la via più incisiva (l'obbligatorietà).

Nel medio periodo, la misura potrebbe incentivare la formazione di un segmento assicurativo specializzato nella copertura dei rischi erariali della pubblica amministrazione con effetti potenzialmente deflattivi del contenzioso, anche attraverso il coinvolgimento dell'assicuratore nella definizione stragiudiziale delle controversie.

Inoltre, la competizione tra assicuratori potrebbe stimolare la diffusione di buone pratiche di prevenzione del rischio nelle amministrazioni assicurate le quali avranno convenienza a ridurre i sinistri per ottenere premi più bassi.

Va, però, considerato che l'obbligo in questione incontra il limite pratico di cui si è detto: il danno da coprire riguarda solo le condotte colpose gravi (poiché per dolo di norma l'assicurazione non opera, trattandosi di fatto intenzionale) e per di più l'importo è ora limitato dal tetto di cui sopra.

Come rilevato, la combinazione di cap del danno + assicurazione rischia di ridurre l'efficacia deterrente del sistema: se il funzionario è consapevole *ex ante* che comunque non pagherà più di due annualità di stipendio e che anche quelle saranno coperte dall'assicurazione, il "costo" psicologico dell'errore per lui si abbassa notevolmente.

Per evitare un'eccessiva attenuazione dell'effetto deterrente risulterà centrale il contributo delle compagnie assicurative chiamate a modulare le condizioni contrattuali, anche mediante premi differenziati, franchigie o scoperti, in funzione del profilo di rischio e del comportamento pregresso dell'assicurato.

La legge, comunque, non entra in questi dettagli limitandosi a porre l'obbligo generale.

Sul piano attuativo occorrerà capire come verrà verificato il rispetto dell'obbligo: se, cioè, vi sarà una vigilanza centrale (per esempio, potrebbe essere compito dei revisori dei conti nelle amministrazioni controllare l'esistenza delle polizze) o se saranno gli stessi titolari di incarichi a doversi autodenunciare in caso di polizza mancante.

In dottrina non si segnalano contrarietà al principio dell'assicurazione obbligatoria. Già in altri settori, si pensi ai professionisti o ai medici, essa è realtà. Si è solo messo in guardia, come visto, dal suo uso distorto in combinazione con altri fattori limitativi.

All'interno della Corte dei conti vi è anzi chi ha suggerito misure collaterali come la deducibilità fiscale dei premi per il dipendente assicurato per incentivare ulteriormente la copertura volontaria oltre i minimi.

Durante i lavori parlamentari questo obbligo non ha suscitato particolari opposizioni e appare un elemento della riforma destinato a incidere positivamente sulla gestione del rischio erariale.

In definitiva, l'obbligo di copertura assicurativa completa il disegno di protezione multilivello del funzionario pubblico: ridotti gli ambiti di colpa grave, ridotti gli importi a suo carico e assicurato quel residuo importo, il funzionario può affrontare con minor timore l'esercizio delle proprie funzioni nella logica dichiarata di combattere la *"paura della firma"*.

Resta fermo, ovviamente, che la presenza di un'assicurazione non impedisce l'accertamento della responsabilità in sede contabile, semplicemente ne garantisce l'eventuale risarcimento.

Né l'assicurazione potrà coprire i casi di dolo: per quelli, come detto, la riforma mantiene un approccio punitivo tradizionale e l'assicuratore, anche se coinvolto nel processo, sarà sollevato dall'obbligo indennitario per le condotte dolose (clausole standard di polizza escludono la garanzia in caso di dolo dell'assicurato).

#### **4. Controllo e consulenza della Corte dei conti nel nuovo paradigma.**

La riforma incide in modo significativo anche sulle funzioni di controllo e di consulenza della Corte dei conti, rafforzandone il ruolo preventivo e collaborativo rispetto all'azione amministrativa.

L'intento del legislatore, coerente con la finalità di supportare l'azione amministrativa, è duplice: da un lato, estendere l'ambito del controllo preventivo a più atti, soprattutto quelli

connessi al PNRR assicurando un vaglio anticipato di legittimità; dall'altro, rendere tempestivo e certo l'esito di tale controllo, in modo che l'amministrazione non subisca stalli e, decorso un breve termine, possa procedere confidando nell'avvenuta regolarizzazione dell'atto (che costituirà per essa anche scudo da responsabilità).

#### *Controllo preventivo di legittimità: estensione dell'ambito applicativo.*

L'art. 3 della legge n. 20 del 1994 individua le categorie di atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti tradizionalmente circoscritte a provvedimenti di particolare rilievo istituzionale o finanziario (quali decreti del Presidente della Repubblica, atti del Governo in determinate materie, provvedimenti di spesa di importo rilevante, atti degli enti locali in situazione di dissesto).

La riforma del 27 dicembre 2025 interviene in modo significativo su tale assetto, modificando l'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20 del 1994 e ricomprensendo espressamente nel controllo preventivo i provvedimenti di approvazione dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture di importo superiore alle soglie di rilevanza europea previste dal Codice dei contratti pubblici (art. 14 del d.lgs. n. 36 del 2023). In tal modo viene superata la formulazione previgente, ormai obsoleta, e riallineata la disciplina del controllo preventivo al sistema vigente in materia di contratti pubblici.

Ne consegue che tutti i contratti pubblici "sopra soglia" UE, indipendentemente dal settore di riferimento, risultano ora assoggettati al visto di legittimità della Corte dei conti, salvo specifiche esclusioni. Considerata l'elevata soglia comunitaria ciò comporta che una parte rilevante degli appalti di maggiore importo sia destinata a transitare obbligatoriamente attraverso il controllo preventivo contabile.

Tale estensione ha suscitato rilievi critici in sede istituzionale. Secondo le Sezioni Riunite della Corte dei conti (parere n. 4/2025/CONS) un ampliamento così generalizzato del controllo preventivo rischia di non risultare compatibile con il pieno ed efficace esercizio di tale funzione, oltre a poter disincentivare meccanismi di autocorrezione amministrativa degli atti illegittimi.

In questa prospettiva il ricorso al controllo preventivo generalizzato potrebbe trovare giustificazione, al più, in relazione a periodi temporalmente circoscritti o a interventi di eccezionale rilevanza nazionale quali quelli connessi all'attuazione del PNRR.

È proprio in relazione al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e al Piano Nazionale Complementare (PNC) che la riforma accentua ulteriormente il ruolo del controllo preventivo. Con l'introduzione del nuovo comma 1-ter dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 viene infatti previsto che, per i contratti PNRR/PNC il controllo di legittimità sia esercitato sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, nonché sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono un'aggiudicazione formale.

In tal modo, ogni appalto riconducibile al PNRR o al PNC, purché di importo superiore alle soglie europee, risulta assoggettato a controllo preventivo in una fase particolarmente delicata del procedimento, prima della produzione di effetti giuridici. Si tratta di un ampliamento rilevante dell'ambito del controllo se si considera che nella fase iniziale di attuazione del PNRR, il legislatore aveva privilegiato forme di controllo concomitante, poi sospese con il d.l. n. 77 del 2021, piuttosto che un controllo formale *ex ante*.

La scelta di rafforzare il controllo preventivo può essere letta come un tentativo di compensare il venir meno dello scudo erariale e il ridimensionamento dei controlli concomitanti bilanciando le esigenze di speditezza nell'attuazione del Piano con quelle di legalità e tutela dell'erario.

Parallelamente, al fine di rendere operativa l'estensione del controllo preventivo, la riforma attribuisce a Regioni, Province autonome ed enti locali la facoltà, e non l'obbligo, di assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti i provvedimenti di aggiudicazione relativi ai contratti PNRR/PNC di importo superiore alle soglie europee.

Tale facoltà è subordinata all'adozione di una specifica previsione normativa nell'ordinamento dell'ente mediante legge regionale o disposizione statutaria e al previo parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti chiamate a svolgere una funzione di garanzia e coordinamento dell'assetto complessivo dei controlli.

La medesima possibilità è riconosciuta anche agli altri soggetti pubblici attuatori del PNRR/PNC, nel rispetto dei rispettivi ordinamenti di settore, consentendo così l'estensione del controllo preventivo a una platea ampia e differenziata di amministrazioni coinvolte nell'attuazione del Piano, pur in un quadro formalmente volontario.

Ne risulta una rete di controllo preventivo potenzialmente estesa all'intero sistema degli appalti di maggiore rilevanza finanziaria del PNRR/PNC, sia a livello centrale sia territoriale, con un'adesione formalmente volontaria da parte degli enti *sub-statali* ma di fatto incentivata dalla possibilità di conseguire il visto di legittimità e i connessi effetti esimenti in tema di responsabilità per colpa grave.

#### *Il silenzio-assenso nel controllo preventivo.*

Elemento di forte discontinuità rispetto al modello tradizionale è rappresentato dall'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso nel controllo preventivo di legittimità.

Già l'art. 3, comma 2, l. 20/1994 fissava in 30 giorni (dalla data di deferimento dell'atto alla Corte) il termine entro cui l'Ufficio di controllo deve pronunciarsi e prevedeva che, decorso tale termine, l'atto diventasse esecutivo (pur restando ferma la possibilità di deliberazione tardiva della Corte). Questa previsione era interpretata come un termine sollecitorio ma non perentorio tant'è che in caso di inerzia la giurisprudenza considerava l'atto efficace ma comunque soggetto a eventuale controllo tardivo (anche se raramente esercitato).

La riforma ora precisa che i termini di 30 giorni hanno carattere perentorio e aggiunge in vari punti che la loro scadenza senza pronuncia comporta che "*l'atto si intende registrato a tutti gli effetti*", compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'art. 1, comma 1.

In particolare, per gli atti PNRR/PNC il nuovo comma 1-ter esplicita che se alla scadenza dei 30 giorni non è intervenuta la deliberazione l'atto si ha per registrato e operano gli effetti esimenti di cui sopra; e il comma 1-sexies estende tale regola anche agli atti delle Regioni/enti locali sottoposti a controllo volontario.

Inoltre, la lettera b), n. 3) della legge 27 dicembre 2025 integra il comma 2 dell'art. 3 l. 20/94 stabilendo genericamente che decorso il termine di controllo gli atti si intendono registrati ad ogni effetto, inclusa l'esclusione di responsabilità.

Questa è la formalizzazione del meccanismo di silenzio-assenso nel controllo preventivo contabile. In altre parole la Corte dei conti, quale organo di controllo, ha un termine tassativo per esaminare l'atto; se non lo fa, l'ordinamento equipara il silenzio a un visto positivo con efficacia pari a quella di una registrazione espressa.

Una volta maturato l'effetto del silenzio, l'amministrazione può procedere all'attuazione dell'atto e, in sede di eventuale giudizio di responsabilità, i soggetti interessati potranno opporre l'intervenuta registrazione per *silentium* quale causa di esclusione della colpa grave, fatti salvi elementi non scrutinabili in sede di controllo.

Questa innovazione riflette lo sforzo di conciliare il controllo con l'efficienza amministrativa: la Corte dei conti è chiamata a svolgere la sua verifica tempestivamente, altrimenti perde il potere di blocco.

Come evidenziato dalla relazione parlamentare e dai sostenitori della riforma ciò serve a "rafforzare la funzione preventiva e collaborativa" della Corte rispetto all'azione amministrativa garantendo tempi certi e supporto senza rallentare le procedure.

In sede di dibattito, infatti, i promotori hanno esaltato il nuovo paradigma di leale collaborazione tra Corte e amministrazioni: controlli rapidi, pareri preventivi, tempi certi, in modo da contribuire all'efficace realizzazione degli investimenti e al buon funzionamento della P.A..

Tuttavia, numerose critiche sono state sollevate riguardo al silenzio-assenso.

In particolare, esponenti dell'opposizione parlamentare hanno denunciato che trasformare il parere non reso in un tacito via libera configuri un "*salvacondotto*" per l'amministrazione che paralizza i controlli e anzi sovraccarica la Corte senza offrirle risorse aggiuntive per farvi fronte.

Il timore è che, a fronte di un termine così stringato e dell'ampliamento degli atti da controllare, la Corte dei conti, specie nelle sue sezioni regionali, non sia materialmente in grado di istruire tutti i provvedimenti nei 30 giorni finendo per approvarli automaticamente per decorso del termine. Ciò significherebbe uno svuotamento di fatto della funzione di controllo, trasformata in una formalità e un indebolimento dei presidi di legalità.

Tali argomentazioni si ricollegano a possibili dubbi di legittimità costituzionale: si è sostenuto che il silenzio-assenso applicato ai controlli della Corte potrebbe violare l'art. 100 Cost. che designa la Corte dei conti come organo autonomo di controllo sulla gestione finanziaria nonché l'art. 97 Cost. in tema di buon andamento.

Infatti, se la Corte viene messa nell'impossibilità di esercitare effettivamente il controllo (per carenza di organico o per mole eccessiva di atti), il meccanismo del silenzio finirebbe col compromettere l'efficacia stessa del controllo e, dunque, con l'alterare il modello costituzionale di garanzia neutrale sulla legittimità amministrativa.

Dal canto loro, esponenti della maggioranza hanno replicato che la riforma non indebolisce i controlli né l'autonomia costituzionale della Corte ma si limita a ridurne gli aspetti più farraginosi evitando contenziosi inutili e danni ormai non recuperabili.

La visione di fondo è quella di una Corte che collabori *ex ante*, piuttosto che punire *ex post*.

Al fine di rendere effettivamente sostenibile l'ampliamento delle funzioni attribuite alla Corte è stata evidenziata la necessità di un potenziamento delle risorse umane della magistratura contabile rilevandosi che il termine di trenta giorni per l'esercizio del controllo appare eccessivamente contenuto in presenza di volumi rilevanti di atti come quelli connessi al PNRR.

In ogni caso, si auspica un significativo incremento delle risorse umane della Corte, anche mediante razionalizzazioni interne, così da poter gestire il carico aggiuntivo di controlli e pareri preventivi senza dover tacitamente assentire per impossibilità materiale.

Queste considerazioni, sebbene non recepite nel testo di legge, delineano condizioni imprescindibili per il successo del nuovo sistema: la Corte dei conti dovrà essere messa in grado di svolgere un controllo veloce ma non superficiale.

In caso contrario, il rischio è che il silenzio-assenso si traduca, come paventato, in un "*esonero automatico da responsabilità per inerzia*", magari indotta e inevitabile, con conseguente impunità di fatto per errori non valutati.

Merita infine menzione una disposizione di delega (art. 3, co. 2, lett. p) della legge 27 dicembre 2025) che riguarda l'altra forma di controllo esercitata dalla Corte dei conti, ovvero il "controllo concomitante".

Tale controllo, introdotto nel 2009, consiste nel monitoraggio "in corso di gestione" di programmi e progetti con finalità collaborativa e correttiva.

La legge delega prevede ora che esso venga disciplinato affinché sia svolto solo su richiesta (delle Camere, del Governo o dell'amministrazione interessata) e abbia ad oggetto programmi di particolare rilevanza finanziaria e impatto socio-economico stabilendo, inoltre, un regime di riservatezza degli atti in tale sede.

Questa indicazione recepisce implicitamente le tensioni emerse durante la prima attuazione del PNRR: il Governo nel 2023 aveva fortemente osteggiato controlli concomitanti d'ufficio della Corte temendo la diffusione di rilievi pubblici su progetti in corso e aveva sospeso tali controlli fino al 2026.

Ora, pur non potendo mantenerne la sospensione totale (che la Consulta avrebbe probabilmente censurato se prorogata oltre l'eccezionalità), si prospetta un ridimensionamento normativo: la Corte in futuro interverrà in via concomitante solo se espressamente attivata dai poteri politici o amministrativi e opererà in modo confidenziale.

Ciò segna un riequilibrio a favore dell'amministrazione attiva riducendo l'autonomia d'iniziativa dell'organo di controllo su fatti *in fieri*.

Anche questa opzione è potenzialmente foriera di discussioni sul piano dei principi: l'art. 100 Cost. non distingue tra controlli su richiesta o d'ufficio ma se i decreti delegati limiteranno fortemente la possibilità della Corte di agire di propria iniziativa qualcuno potrebbe intravedere un *vulnus* all'indipendenza del controllo. Sarà però da valutare quando tali decreti saranno emanati (entro 12 mesi) e in quella sede probabilmente si tornerà a dibattere sul ruolo della Corte come "*collaboratore scomodo*" o invece come consulente solo se chiamato.

#### *Attività consultiva della Corte dei conti.*

Accanto alla funzione di controllo la riforma attribuisce alla Corte dei conti una nuova e più ampia competenza consultiva in materia di contabilità pubblica.

L'art. 2 della legge 27 dicembre 2025 prevede, infatti, che la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti della Corte, su richiesta delle amministrazioni centrali dello Stato e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, possa rendere pareri in materia di contabilità pubblica.

Contestualmente riconosce che le Sezioni regionali di controllo rendano analoghi pareri su richiesta di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Si tratta di una estensione rilevante dell'attività consultiva della Corte: finora, ai sensi dell'art. 7, co. 8, l. 131/2003, solo le Regioni e gli enti locali potevano richiedere pareri alle Sezioni regionali su questioni di contabilità pubblica di loro interesse (pareri facoltativi, peraltro non vincolanti).

Lo Stato centrale e gli enti nazionali (es. enti pubblici non economici) non avevano uno strumento analogo se non la possibilità di interlocuzioni ufficiose.

Ora, invece, l'ordinamento contempla espressamente la possibilità di un parere preventivo chiesto dai Ministeri, dalle Autorità indipendenti, dagli enti pubblici nazionali, ecc., alla competente Sezione centrale della Corte dei conti.

Tali pareri potranno riguardare questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete in materia di contabilità pubblica connesse all'attuazione del PNRR o del PNC di valore complessivo non inferiore a 1 milione di euro. Sono quindi limitati, per ora, al perimetro del

Piano di Ripresa e resilienza e suoi complementari e richiedono che vi sia già una fattispecie concreta (non mere questioni generali) e di importo significativo ( $\geq 1$  mln).

Inoltre, i pareri non sono ammissibili se la questione riguarda atti già soggetti a controllo preventivo (evitando duplicazioni) ovvero fatti per i quali la Procura contabile competente abbia già emesso un invito a dedurre (ossia abbia avviato un procedimento giurisdizionale). In tal modo si previene il rischio che un ente chieda un parere mentre è sotto indagine per "sanarsi" impropriamente o su atti che comunque verrebbero controllati formalmente.

La procedura delineata per tali pareri presenta notevoli analogie con la consulenza fornita dalla Corte dei conti di altri ordinamenti (ad es. la Cour des comptes francese in passato ha avuto funzioni consultive su richiesta del Governo).

La finalità è fornire assistenza qualificata *ex ante* su temi finanziari complessi, specie legati al PNRR, attingendo all'expertise neutrale della magistratura contabile.

#### *Silenzio-assenso e pareri consultivi.*

La vera portata innovativa, però, sta nella previsione secondo cui "*È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*". Ciò significa che l'amministrazione che segue fedelmente il contenuto del parere fornito dalla Corte non potrà essere perseguita per danno erariale per colpa grave in relazione a quell'atto essendo *ex lege* esclusa la configurabilità della gravità della colpa.

In altri termini, il parere positivo della Corte funge da scudo protettivo preventivo: l'ente che si conforma ha la garanzia di non incorrere in responsabilità salvo ipotesi di dolo (che, come noto, esula dalla buona fede).

Questa previsione era anch'essa suggerita dalla Consulta che nella sent. 132/2024 aveva accennato all'opportunità di rafforzare il ruolo dei controlli fornendo esenzione da responsabilità per chi si adeguai ai loro esiti.

Con la riforma si istituzionalizza tale effetto per i pareri consultivi: la Corte dei conti, oltre a controllore diviene così un consulente assicuratore per gli amministratori e funzionari offrendo pareri che valgono come polizze contro la colpa grave.

Non solo: l'art. 2, co. 2 della legge 27 dicembre 2025 introduce qui un ulteriore meccanismo di silenzio-assenso, speculare a quello visto per il controllo.

È stabilito, infatti, che i pareri debbano essere resi entro 30 giorni dalla richiesta, e che "*in caso di mancata espressione del parere nel termine*", esso "*si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente ai fini dell'esclusione della gravità della colpa*", ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione non abbia prospettato una soluzione.

In altre parole, se l'ente richiedente formula una tesi o opzione nei quesiti (ad es. "è legittimo fare X?") e la Corte non risponde entro 30 giorni, il parere si considera positivo tacitamente ("reso in senso conforme" a X), con efficacia esimente per la colpa grave; se invece l'ente non aveva indicato alcuna tesi o opzione nel quesito il silenzio equivale a parere negativo.

Di fatto, quindi, l'ente che voglia cautelarsi farà bene a prospettare chiaramente la soluzione che intende adottare cosicché il silenzio varrà come via libera.

Questo meccanismo è stato uno dei più contestati. Esso configura infatti un "simulacro" di parere per inerzia: se la Corte non riesce a rispondere, la legge finge che abbia risposto favorevolmente. Ciò trasforma la funzione consultiva in una sorta di scudo preventivo di irresponsabilità attivabile quasi a discrezione dall'amministrazione e destinato a concretizzarsi spesso in base al silenzio più che a un reale scrutinio.

Il rischio è che le amministrazioni, con la Corte sommersa da richieste di parere su qualunque questione dubbia, si garantiscano, comunque, l'esonero da colpa grave dopo 30 giorni.

In assenza di un filtro di ammissibilità più robusto (oltre ai requisiti di valore e pertinenza PNRR), la Corte potrebbe ricevere decine o centinaia di quesiti in un arco temporale ristretto, ciascuno soggetto a un termine perentorio. In tal caso, il rischio è che l'evasione delle richieste avvenga prevalentemente attraverso il silenzio-assenso, con esiti generalizzati e non mediati da un vaglio effettivo.

La prospettiva di un "*sistema di silenzi*" ha fatto parlare di svuotamento sistematico del controllo: la Corte diverrebbe un organo di supporto meramente formale che avalla per default le scelte amministrative.

Inoltre, il silenzio-assenso su parere presenta un'ulteriore complicazione: mentre nel controllo l'atto silente comunque passa e il danno eventuale si consuma, nel consultivo il parere tacito consente all'amministrazione di agire confidando nell'esonero. Se poi quella scelta risultasse oggettivamente illegittima o dannosa i responsabili sarebbero comunque protetti (niente colpa grave), trasferendo interamente l'onere sulla collettività.

Da qui i dubbi di compatibilità con l'art. 97 Cost. e il principio di imparzialità ed efficacia dell'amministrazione.

Durante la discussione parlamentare, le forze di opposizione hanno manifestato fortissima preoccupazione per questo istituto definendolo un "*salvacondotto*" e lamentando che avrebbe snaturato la Corte dei conti in un mero organo di supporto privo di reale capacità di controllo con gravi ricadute sulla lotta alla corruzione e sulla tutela delle risorse pubbliche. Hanno anche segnalato come paradossale l'assenza di contestuali investimenti: la Corte viene caricata di oneri (nuovi controlli e pareri) senza alcun potenziamento, il che fa pensare che si voglia proprio che taccia (silenzio-assenso) e non ostacoli l'azione amministrativa.

Alcuni membri della maggioranza, pur condividendo gli obiettivi di merito, hanno riconosciuto che il design complessivo è perfettibile: anche chi era favorevole a superare la paura della firma ha definito il meccanismo "*tecnicamente debole e mal congegnato*" riducendo i controlli senza realmente accrescere efficienza e risorse della Corte.

Ciò spiega perché, forse, questo profilo potrebbe essere rivisto in futuro: non è escluso che, constatate le difficoltà applicative, si estenda il termine o si ponga un limite alle richieste di parere (quantitativo o per materia).

Nel frattempo, però, la disposizione è legge.

Dal punto di vista costituzionale, oltre agli artt. 3, 97 e 100 Cost già citati, va menzionato l'art. 24 Cost.: alcuni magistrati contabili hanno paventato che la combinazione di prescrizione breve e pareri-scudo possa "*menomare il diritto di difesa*" della stessa P.A., in quanto vittima del danno.

Se il dirigente si para dietro il silenzio-assenso consultivo l'amministrazione non potrà più rivalersi contro di lui per colpa grave, anche se ha subito un danno: in tal senso il suo diritto a ottenere ristoro (art. 24 Cost. tutela i diritti anche economici in giudizio) viene precluso da un parere tacito.

È un effetto collaterale rilevante che accentua il profilo di squilibrio introdotto.

Si è in attesa di vedere se tali questioni verranno portate all'attenzione della Consulta tramite questioni incidentali; molto dipenderà da come la magistratura contabile si atteggerà in sede giurisdizionale di fronte a comportamenti "coperti" da pareri.

In positivo, la nuova funzione consultiva potrebbe rivelarsi uno strumento utile per le amministrazioni più virtuose: chiedere consiglio prima di agire e conformarsi ad esso è un approccio prudente e proattivo che il sistema premia con l'esonero da responsabilità.

In tal senso, la riforma segna un'evoluzione culturale: da una Corte dei conti vista come "giudice del giorno dopo" ad una Corte percepita come "*consulente del giorno prima*".

Se usata correttamente, questa leva potrebbe migliorare la qualità degli atti pubblici, riducendo gli errori a monte e, quindi, i danni a valle (che comunque, se avvengono, ricadrebbero sull'erario a titolo definitivo in caso di esonero).

In tale quadro, la legge ribadisce e valorizza una funzione già propria delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, chiamandole ad assicurare la nomofilachia anche con riferimento all'attività consultiva svolta dalle sezioni centrali e regionali. L'obiettivo è quello di garantire uniformità di indirizzo nei pareri resi evitando applicazioni difformi della disciplina che potrebbero tradursi in trattamenti differenziati tra amministrazioni poste in situazioni sostanzialmente analoghe.

Le Sezioni Riunite continuano ad essere investite di un ruolo di raccordo interpretativo, chiamate a intervenire nella risoluzione di eventuali contrasti tra le sezioni territoriali e a orientare l'attività consultiva attraverso criteri applicativi comuni. In questa prospettiva, la reale efficacia dell'innovazione normativa dipenderà in larga misura dalla capacità delle Sezioni Riunite di esercitare tale funzione in modo tempestivo e coerente assicurando stabilità interpretativa e prevedibilità delle decisioni, pur in un contesto di ampliamento significativo dell'attività consultiva.

## 5. Delega al Governo per il riordino della Corte dei conti.

L'art. 3 della riforma conferisce al Governo una delega legislativa di ampio respiro per procedere, entro dodici mesi, alla ridefinizione delle funzioni, della struttura e dell'assetto organizzativo della Corte dei conti, con l'obiettivo dichiarato di accrescerne l'efficienza e la capacità di risposta alle nuove esigenze del sistema amministrativo.

Tra i principali criteri direttivi della delega si segnalano, in sintesi:

- la riorganizzazione interna della Corte in sezioni a composizione funzionale mista (consultiva, di controllo e giurisdizionale), superando l'attuale separazione tra ambiti di attività;

- l'unificazione delle sezioni regionali in un'unica sezione per ciascuna sede territoriale, con criteri di assegnazione flessibile e rotazione delle funzioni tra i magistrati;

- la verticalizzazione dell'ufficio del pubblico ministero contabile, mediante il rafforzamento dei poteri del Procuratore Generale sulle procure territoriali (accesso agli atti, avocazione delle istruttorie, obbligo di firma congiunta per gli atti di maggiore rilievo);

- il rafforzamento della funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite, le cui decisioni assumerebbero carattere vincolante nei diversi ambiti di attività della Corte;

- l'introduzione del divieto di passaggio tra funzioni requirenti e giudicanti, la revisione delle procedure concorsuali (con previsione di prove psicoattitudinali) e del regime disciplinare;

- la razionalizzazione degli organici e dei ruoli apicali, con contestuale potenziamento delle funzioni di controllo e consulenza;

- l'introduzione di strumenti deflativi del contenzioso, nuove regole in materia di controllo concomitante e l'ampliamento dei giudizi a istanza di parte;

- la previsione del rimborso delle spese legali in favore dei pubblici dipendenti prosciolti nei giudizi contabili;

- la possibilità di assoggettare a controllo preventivo obbligatorio ulteriori atti di particolare rilevanza degli enti territoriali.

Per ampiezza e impatto potenziale la delega configura una riforma ordinamentale profonda, destinata a incidere su assetti consolidati della magistratura contabile.

Essa ha suscitato riserve in sede istituzionale soprattutto con riferimento al possibile affievolimento dell'autonomia della Corte dei conti e al rischio di commistione tra funzioni di controllo, consultive e giurisdizionali, in relazione agli artt. 100 e 108 Cost..

In particolare, come evidenziato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti nella risoluzione del 17 aprile 2025, l'unificazione di compiti eterogenei all'interno delle medesime strutture rischia di compromettere la specializzazione dei magistrati contabili e di determinare situazioni di incompatibilità funzionale, oltre a favorire un accentuato centralismo organizzativo.

L'attuazione della delega richiederà il coinvolgimento delle Regioni e del Parlamento attraverso pareri e intese, ma lascia comunque ampi margini di discrezionalità al Governo, che potrà esercitarla anche in modo parziale e selettivo. Proprio per tale ragione, sul piano politico, la delega è stata da alcuni qualificata come un vero e proprio "*riordino in bianco*", potenzialmente problematico ove non accompagnato da adeguate garanzie procedurali e da un confronto effettivo con le autonomie territoriali e istituzionali.

Resta infine da verificare sul piano applicativo come verranno affrontate le criticità organizzative, logistiche e culturali che un accorpamento strutturale della Corte dei conti inevitabilmente comporta, specie in un contesto già segnato da carichi di lavoro elevati e da un delicato equilibrio tra funzioni diverse.

## 6. Disposizioni transitorie e applicabilità ai giudizi pendenti.

La legge 27 dicembre 2025 dedica l'art. 6 alle disposizioni transitorie tra cui spicca la scelta di rendere immediatamente applicabili le nuove norme sostanziali di responsabilità ai giudizi in corso.

In particolare, l'art. 6, co. 1 stabilisce che le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) (ossia tutte le modifiche in tema di colpa grave, esimenti, limiti risarcitori, ecc.) si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge.

Ciò significa che tutti i processi contabili in corso, indipendentemente da quando si sono verificati i fatti di danno, dovranno essere decisi secondo le nuove regole più favorevoli per i convenuti, sempre che al momento della vigenza (presumibilmente 1° gennaio 2026) non vi sia già una sentenza definitiva.

In concreto, molte citazioni per colpa grave "*anteriore*" potranno cadere se non rientrano nella definizione tipizzata ora data oppure si tradurranno in condanne ridotte dal meccanismo del 30%/doppio stipendio.

Questa scelta appare orientata dal principio del *favor rei* (analogo al *favor debitoris* del diritto civile e al *favor rei* del penale): benché la responsabilità amministrativa non sia penale ha carattere comunque sanzionatorio, dunque applicare subito la legge più mite ai casi non chiusi è visto come atto di equità.

Il Governo ha difeso questa opzione come volta ad evitare disparità e per eliminare "*contenziosi inefficaci e danni non recuperabili*". In effetti, se un giudizio pendente riguarda un danno erariale datato, la nuova legge, introducendo una definizione più rigorosa della colpa grave, potrebbe escludere l'azione se il fatto non rientra nelle ipotesi tassative ora previste.

Parte dell'opinione pubblica e alcune forze parlamentari hanno denunciato questo come un "colpo di spugna" retroattivo a favore dei responsabili di danni già accaduti.

Nel dibattito parlamentare è stato sostenuto che la riforma finirebbe per introdurre un meccanismo di tutela eccessiva in favore dei soggetti apicali con l'effetto di ampliare spazi di non responsabilità e di interferire anche con i procedimenti in corso.

In sostanza, l'intervento normativo produce l'effetto per cui condotte dannose poste in essere in epoca anteriore, ma ancora oggetto di giudizi non definiti, vengono assoggettate al nuovo regime più favorevole, con applicazione dei limiti risarcitorii introdotti dalla riforma o, nei casi in cui la colpa non presenti i requisiti della tipizzazione legislativa, con la possibile estinzione dell'azione di responsabilità.

Ne consegue che procedimenti pendenti nei confronti di amministratori o dirigenti pubblici per scelte gestionali rivelatesi gravemente pregiudizievoli potrebbero essere significativamente ridimensionati o venir meno, in quanto la pretesa erariale risulterà ora circoscritta entro le nuove soglie ovvero esclusa in difetto di colpa grave tipizzata.

Tale assetto incide direttamente sulla tutela dell'erario, traducendosi, di fatto, in una rinuncia legislativa a una parte dei risarcimenti potenzialmente conseguibili con rilevanti effetti sul recupero delle risorse pubbliche.

Dal punto di vista costituzionale, la scelta di estendere il nuovo regime ai giudizi pendenti ha sollevato rilievi critici in riferimento agli artt. 97 e 28 Cost..

In particolare, con riguardo all'art. 28 Cost., è stato osservato che una disciplina che attenua retroattivamente la responsabilità per fatti già verificatisi rischia di incidere sul principio di responsabilità personale dei funzionari pubblici determinando una significativa compressione dell'effettività della tutela risarcitoria nei confronti di condotte già produttive di danno.

Sotto il profilo dell'art. 97 Cost., l'applicazione delle nuove regole a vicende pregresse potrebbe, inoltre, tradursi in una disparità di trattamento difficilmente giustificabile tra situazioni sostanzialmente omogenee: da un lato, i soggetti i cui giudizi si siano già definiti secondo il regime previgente; dall'altro, coloro che, pur avendo cagionato analoghi danni erariali, beneficiano ora di un trattamento più favorevole per il solo dato temporale della pendenza del procedimento.

Tale differenziazione, secondo una parte della dottrina, rischia di assumere carattere arbitrario in quanto non fondata su un criterio ragionevolmente connesso alle finalità di buon andamento e di responsabilizzazione dell'azione amministrativa.

Bisogna, peraltro, ricordare che il principio di legalità in materia di sanzioni amministrative non è stretto come in materia penale, quindi formalmente il legislatore può modulare retroattivamente la responsabilità amministrativa se ciò non collide con altri principi.

Nel giudizio di legittimità costituzionale misure di clemenza verso il passato vengono scrutinate sotto il profilo dell'art. 3 Cost.: occorre una ragionevole giustificazione.

In questo caso, la giustificazione sarebbe la volontà di uniformare subito il regime e di non tenere in piedi procedimenti costosi su parametri ormai superati (p.es. colpe che ora non sarebbero più cause di responsabilità).

*Avvocatura dello Stato e richiamo alla legge n. 117 del 1988.*

Nel quadro delle disposizioni transitorie assume rilievo anche la modifica del regime di responsabilità applicabile agli Avvocati e Procuratori dello Stato ora espressamente equiparato a quello dei magistrati ordinari.

L'art. 5 della legge 27 dicembre 2025 dispone infatti che la responsabilità degli Avvocati e Procuratori dello Stato sia regolata secondo i principi della legge 13 aprile 1988, n. 117

estendendo a tali soggetti il medesimo assetto previsto per la responsabilità civile dei magistrati. Ne consegue che essi rispondono esclusivamente nei casi di dolo o colpa grave e, anche in tali ipotesi, entro il limite risarcitorio stabilito dall'art. 8, comma 3, della legge n. 117 del 1988, pari alla metà di una annualità dello stipendio netto percepito al momento dell'azione risarcitoria.

La disposizione assume particolare rilievo anche sotto il profilo temporale poiché il comma 2 dell'art. 5 ne prevede l'applicazione ai procedimenti in corso non ancora definiti nonché a quelli definiti nei quali, alla data di entrata in vigore della legge, non risultino ancora eseguito, in tutto o in parte, il pagamento delle somme dovute. In tali casi, la posizione dell'Avvocato dello Stato già condannato dovrà essere rideterminata alla luce del nuovo tetto risarcitorio con possibile riduzione dell'obbligazione originariamente accertata.

La norma, pur non avendo suscitato un ampio dibattito pubblico, interviene a sanare una disparità di trattamento più volte segnalata in sede istituzionale atteso che gli Avvocati dello Stato erano fino ad oggi assoggettati a un regime di responsabilità erariale potenzialmente illimitata, a differenza dei magistrati ordinari. Sotto questo profilo la riforma realizza un allineamento sistematico estendendo anche all'Avvocatura uno schema di responsabilità attenuata già presente nell'ordinamento.

Sul piano applicativo è prevedibile che numerosi procedimenti pendenti vengano ridimensionati o definiti e che misure cautelari già adottate, quali sequestri conservativi, siano oggetto di istanze di revoca o riduzione alla luce del mutato parametro normativo. L'impatto immediato della disposizione appare, dunque, significativo imponendo alla Corte dei conti un'attenta gestione della fase transitoria e, verosimilmente, l'adozione di criteri interni di coordinamento per la ricalibrazione delle domande risarcitorie nei giudizi in corso.

Dal punto di vista sistematico l'estensione retroattiva del nuovo regime ha alimentato un dibattito non privo di criticità. Secondo i rilievi più critici essa contribuirebbe a rafforzare la percezione di un intervento di favore nei confronti dell'apparato pubblico con possibili ricadute negative sul piano della deterrenza. Di contro, i sostenitori della riforma richiamano esigenze di equità sostanziale ritenendo irragionevole mantenere in vita condanne fondate su parametri ormai superati e invocando, in chiave analogica, il principio del *favor rei*, sebbene trasposto in un ambito extrapenale.

La disposizione si inserisce così nel più ampio disegno della riforma volto a ridimensionare l'esposizione personale al rischio risarcitorio di determinate categorie di soggetti pubblici lasciando aperto il problema del bilanciamento tra tutela dell'erario ed esigenze di certezza e sostenibilità del sistema delle responsabilità.

## **7. Profili critici e posizioni emerse: considerazioni conclusive.**

La riforma della Corte dei conti del 27 dicembre 2025 si inserisce in un contesto ordinamentale caratterizzato, secondo una parte della dottrina, da un progressivo alleggerimento delle responsabilità pubbliche successivo, tra l'altro, alla depenalizzazione dell'abuso d'ufficio.

In tale quadro l'intervento normativo viene letto non soltanto come un riassetto tecnico della responsabilità amministrativa ma come una scelta di politica del diritto idonea a incidere sull'equilibrio complessivo tra efficienza dell'azione amministrativa, responsabilità individuale e tutela dell'interesse collettivo.

Sin dall'*iter* parlamentare il provvedimento è stato accompagnato da rilievi critici, talora particolarmente marcati, relativi al possibile indebolimento dei presidi di controllo affidati alla magistratura contabile.

Tali preoccupazioni hanno trovato ampia eco nel successivo dibattito dottrinale e istituzionale dando luogo a una netta polarizzazione delle posizioni.

Da un lato, vi sono critiche per il possibile squilibrio costituzionale introdotto dalle nuove regole che solleverebbero dubbi sulla tenuta dei principi di responsabilità, trasparenza e continuità dell'azione amministrativa.

Dall'altro, ambienti più vicini alle autonomie locali e alla dirigenza pubblica hanno accolto con favore l'intervento legislativo apprezzandone l'intento di ridurre la "paura della firma" e di riequilibrare i rapporti tra rischio e responsabilità.

In sede parlamentare la maggioranza ha rivendicato la coerenza della riforma con i principi enunciati dalla Corte costituzionale sostenendo di aver recepito puntualmente i suggerimenti della sentenza n. 132/2024: dalla tipizzazione della colpa grave, all'introduzione di un limite risarcitorio, al rafforzamento delle tutele *ex ante* tramite pareri e polizze.

Le divergenze principali riguardano, tuttavia, il metodo e l'equilibrio complessivo: secondo i critici, le misure adottate eccedono le indicazioni della Corte sconfinando in scelte politiche volte a indebolire i presidi di legalità piuttosto che a rafforzarne l'efficienza.

Secondo una lettura critica, il fulcro della riforma risiederebbe in una riconfigurazione strutturale della responsabilità erariale. Tale riconfigurazione opererebbe attraverso un insieme coordinato di interventi tra loro convergenti: definizione più restrittiva della colpa grave, soglie risarcitorie rigide e meccanismi automatici di riduzione dell'addebito. A ciò si aggiungerebbero presunzioni favorevoli per gli amministratori e l'attribuzione di effetti esimenti al controllo preventivo e all'attività consultiva della Corte dei conti.

In tale prospettiva, l'ampliamento dell'area dei controlli, combinato con il ricorso al silenzio-assenso, viene ritenuto idoneo a trasformare il controllo stesso in uno strumento di copertura capace di escludere la responsabilità anche in assenza di un vaglio effettivo di legittimità.

Ne deriverebbe un effetto sistematico di progressiva traslazione del rischio di danno dalla sfera del singolo agente pubblico all'intera collettività con un conseguente ridimensionamento della funzione deterrente che ha storicamente connotato la giurisdizione contabile.

Sotto il profilo costituzionale una parte significativa della dottrina ha concentrato l'attenzione sul possibile svuotamento del principio di responsabilità sancito dall'art. 28 Cost..

La colpa grave, tradizionalmente intesa come soglia minima di imputazione del danno erariale verrebbe ridotta a ipotesi residuale, difficilmente configurabile al di fuori dei casi più macroscopici, attraverso un sistema di tipizzazioni e presunzioni che tende a escludere la responsabilità anche in presenza di condotte gravemente imprudenti o inescusabilmente negligenti.

Secondo tale impostazione il rischio sarebbe quello di creare ampie aree di sostanziale irresponsabilità difficilmente conciliabili con la funzione costituzionale della responsabilità amministrativa quale strumento di garanzia dell'interesse pubblico.

A tali rilievi si aggiunge un evidente profilo di tensione con il principio di egualianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. Il nuovo assetto determina infatti una frattura tra responsabilità civile comune e responsabilità amministrativa: mentre il privato risponde integralmente dei danni cagionati anche per colpa lieve, il pubblico agente, anche in presenza di colpa grave, risponde entro limiti quantitativi predeterminati e fortemente riduttivi. Tale asimmetria non appare sorretta da una giustificazione sistematica univoca.

Essa rischia piuttosto di tradursi in una protezione selettiva della funzione amministrativa con effetti sulla percezione di equità e sulla credibilità complessiva del sistema delle responsabilità pubbliche.

Particolarmente dibattute risultano anche le implicazioni rispetto all'art. 97 Cost. La responsabilità erariale è tradizionalmente considerata uno dei principali strumenti di attuazione del principio di buon andamento in quanto presidio interno contro sprechi, inefficienze e mala gestio. Secondo una parte della dottrina, la significativa attenuazione della sua efficacia, derivante dall'introduzione di tetti risarcitorii rigidi e dall'obbligatorietà del potere riduttivo, rischierebbe di indebolire tale presidio trasformando la responsabilità da strumento di garanzia sostanziale a evenienza patrimoniale in larga misura prevedibile e neutralizzata.

Il ruolo costituzionale della Corte dei conti è stato, inoltre, posto al centro del dibattito con riferimento alle innovazioni in materia di controllo preventivo e attività consultiva.

L'introduzione del silenzio-assenso e la configurazione dei pareri come fonti di esonero automatico dalla responsabilità sono state lette, da parte della magistratura contabile e di una parte della dottrina, come una torsione funzionale del controllo suscettibile di degradarlo da giudizio effettivo di legittimità a meccanismo procedurale di copertura, soprattutto in assenza di un adeguato potenziamento delle risorse della Corte. Tali profili sono stati ricondotti a possibili tensioni con l'art. 100 Cost. e con il principio di indipendenza del controllo.

Un ulteriore profilo di rilievo è stato individuato, da parte di una consistente corrente dottrinale e della magistratura contabile nel possibile contrasto della nuova disciplina della prescrizione con l'art. 24 Cost., a presidio del diritto alla tutela giurisdizionale.

La previsione di un termine prescrizionale quinquennale decorrente dal momento del fatto dannoso, espressamente svincolato dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti siano venute a conoscenza del danno è stata oggetto di rilievi critici in dottrina e in giurisprudenza contabile. Tale impostazione è stata ritenuta suscettibile di incentivare comportamenti elusivi e di comprimere in modo significativo la possibilità per l'amministrazione danneggiata di far valere le proprie pretese risarcitorie, soprattutto nei casi in cui il pregiudizio emerge solo a distanza di tempo.

Secondo tali rilievi, la disciplina introdotta si porrebbe in tensione con il principio generale, desumibile dall'art. 2935 c.c., secondo cui la prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui il diritto può essere concretamente esercitato, principio che trova tradizionale applicazione anche nell'ambito della responsabilità amministrativa.

In questa prospettiva, l'irrilevanza legislativamente sancita della conoscenza del danno è stata ritenuta da autorevoli magistrati contabili potenzialmente idonea a determinare un vulnus alla tutela risarcitoria dell'amministrazione. Quest'ultima potrebbe infatti vedersi definitivamente preclusa l'azione di responsabilità nei casi in cui il danno venga accertato tardivamente, salvo che ricorra un'ipotesi di occultamento doloso, ora espressamente tipizzata dal legislatore come realizzata mediante condotte attive ovvero mediante la violazione di specifici obblighi di comunicazione. Ne consegue che, al di fuori di tali ipotesi, rigorosamente circoscritte e provate, la mera scoperta tardiva del danno non è più idonea a impedire il decorso della prescrizione con il rischio di una significativa compressione della tutela erariale.

Queste criticità assumono ulteriore rilievo se lette alla luce del quadro europeo. Le risorse del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari sono sottoposte, ai sensi del diritto dell'Unione, a stringenti obblighi di tutela degli interessi finanziari europei, che

impongono controlli effettivi, prevenzione delle irregolarità e capacità di recupero delle somme indebitamente utilizzate. In tale contesto, l'indebolimento strutturale delle responsabilità e dei controlli interni rischia di porsi in frizione con le esigenze di affidabilità e credibilità del sistema nazionale di gestione delle risorse europee, soprattutto in una fase storica caratterizzata da flussi finanziari eccezionali e da un elevato rischio di sprechi, irregolarità e conflitti di interesse.

In questa cornice si colloca il parere n. 4/2025/CONS delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che, pur riconoscendo la legittimità dell'intervento legislativo, ha espresso una valutazione complessivamente critica, segnalando il pericolo di una delega eccessivamente ampia e priva di criteri direttivi stringenti nonché il rischio che il silenzio-assenso e l'effetto esimente dei pareri svuotino di contenuto la funzione di controllo e comprimano la tutela dell'erario. Le Sezioni Riunite hanno, in particolare, richiamato la necessità di preservare il ruolo costituzionale della Corte quale presidio indipendente e imparziale al servizio dello Stato-comunità.

Nel complesso, la riforma viene descritta come espressiva di un mutamento di paradigma nel rapporto tra controllore e controllato orientato a privilegiare strumenti di prevenzione collaborativa e di affiancamento rispetto all'intervento sanzionatorio successivo. Secondo una parte degli interpreti tale impostazione potrebbe contribuire a rendere più fluida l'azione amministrativa; secondo altri, essa rischia invece di tradursi in una forma di sistemica deresponsabilizzazione nella quale l'errore grave diventa economicamente sostenibile e il danno viene strutturalmente socializzato.

La fase attuativa della delega legislativa, le prime applicazioni giurisprudenziali che saranno caratterizzate da riduzioni molto significative del danno risarcibile e i dati relativi al numero dei pareri richiesti e ai casi di silenzio-assenso costituiranno il banco di prova decisivo per valutare l'impatto reale della riforma.

Spetterà agli operatori del diritto e al legislatore stesso accompagnare questa transizione mediante interpretazioni rigorose ed eventuali interventi correttivi affinché l'obiettivo dichiarato di rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, alleviando la c.d. "fatica dell'amministrare", non si traduca in una forma di sistemica deresponsabilizzazione né comporti un indebolimento della funzione deterrente della responsabilità.

In tale quadro, anche la Corte costituzionale sarà verosimilmente chiamata a svolgere un ruolo di arbitro: non è privo di significato che la sentenza n. 132 del 2024 sia stata richiamata da opposte ricostruzioni a sostegno delle rispettive tesi, circostanza che lascia prevedere un ulteriore intervento chiarificatore della Consulta volto a definire i limiti entro i quali il legislatore può modulare la responsabilità amministrativa.

Il compito si presenta particolarmente complesso in quanto implica il bilanciamento tra l'esigenza di assicurare una pubblica amministrazione efficiente e non paralizzata dal timore della responsabilità, esigenza riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale e l'interesse, parimenti di rango costituzionale, alla tutela rigorosa delle risorse pubbliche e all'effettività dei meccanismi di controllo. In assenza di un equilibrio effettivo tra efficienza amministrativa e responsabilità il rischio non sarebbe limitato a un ridimensionamento del ruolo della magistratura contabile ma investirebbe più in profondità il rapporto di fiducia tra cittadini e istituzioni mettendo in discussione la capacità dell'ordinamento di garantire un uso corretto, responsabile e trasparente delle risorse pubbliche. La riforma si presenta, dunque, come un processo tutt'altro che concluso il cui esito sarà determinato dalla capacità dei presidi di legalità di reggere alla prova dell'attuazione concreta.