

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Publicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Carlo Rizzo

FASCICOLO SPECIALE

"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"

15 APRILE 2026

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariacconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



Le norme sanzionatorie

di **Francesco Fabrizio Tuccari**

(Professore Ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università del Salento)

Sommario

1. Premessa. – 2. La sospensione dalla gestione di risorse pubbliche. – 3. La sanzione pecuniaria per ritardo nella conclusione dei procedimenti connessi all’attuazione del PNRR-PNC. – 4. Norme sanzionatorie e “nuova” responsabilità erariale. – 5. Per continuare.

Abstract

This article examines the sanctioning provisions introduced by Law no. 1 of 7 January 2026 within the Italian system of administrative liability before the Court of Auditors, focusing on their impact on the evolving nature of *liability for damage to the public purse (responsabilità erariale)*. The reform introduces two main innovations: an ancillary sanction consisting of the temporary suspension from the management of public resources, and a pecuniary sanction for unjustified delays in procedures related to the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) and the complementary plan (PNC). The analysis locates these measures within the broader transformation of administrative liability, increasingly characterised by a hybrid structure combining compensatory and punitive elements. Particular attention is devoted to the suspension measure, which raises significant issues concerning its legal nature, its compatibility with constitutional principles (including legality, proportionality and non-retroactivity), and its interaction with managerial accountability mechanisms. The provision appears to blur the traditional boundaries between judicial and administrative powers, potentially affecting the balance between jurisdictional functions and organisational autonomy.

The article further explores the pecuniary sanction for procedural delays, highlighting both its functional rationale—ensuring timely implementation of strategic public investments—and its practical and interpretative challenges, especially regarding the attribution of responsibility in complex administrative processes. The coexistence of sanctioning liability and traditional administrative liability also raises concerns about overlapping evaluations and possible “cascade effects” between different forms of responsibility.

More broadly, the reform is interpreted as reinforcing the sanctioning dimension of administrative liability, particularly through the reshaping of the judge’s power to reduce damages and the modification of limitation rules. These changes contribute to redefining liability before the Court of Auditors as a *tertium genus*, situated between civil compensation and punitive sanctioning regimes.

The article argues that, while the reform aims to enhance efficiency and accountability in the public administration, it introduces significant systemic tensions, requiring careful interpretation and possible judicial or legislative adjustments to ensure coherence with constitutional guarantees and European standards of due process.

* Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review



1. Premessa.

La legge 7 gennaio 2026, n. 1¹ contiene due norme di carattere sanzionatorio.

Si tratta, più in particolare e nell'ordine, dell'art. 1, comma 1, lett. a), n. 5), secondo *alinea*, e dell'art. 4.

Il primo, facente parte di una serie di disposizioni volte a ridefinire – tra l'altro e per quel che interessa – i connotati dell'azione di responsabilità erariale², aggiunge all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20³ il comma 1-*novies*, a termini del quale «[n]ella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca».

Il secondo, rubricato «Disposizioni sanzionatorie per i responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC», sancisce: «[f]atto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifichi, per fatto allo stesso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo. La sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del codice della giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174».

Dunque, mentre l'art. 4 è norma dichiaratamente sanzionatoria fin dal titolo e nel contenuto, la formulazione dell'art. 1 *in parte qua* riveste valenza neutra, non offrendo alcuna indicazione al riguardo; nondimeno, i lavori preparatori della riforma danno espressamente atto dell'avvenuta introduzione, per questa via, di «un sistema sanzionatorio» o di una «novità in materia sanzionatoria»⁴.

¹ «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale», in G.U. 7 gennaio 2026, n. 4.

² «Modifiche agli articoli 1 e 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, concernenti l'azione di responsabilità e il controllo della Corte dei conti».

³ «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti», in G.U. 14 gennaio 1994, n. 10.

⁴ La l. n. 1/2026 nasce dall'unificazione di due proposte legislative presentate alla Camera dei Deputati: (i) la p.d.l. 14 ottobre 2022, d'iniziativa dei Deputati Candiani, Bof e Coin «Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti» (A.C. n. 340); (ii) la p.d.l. 19 dicembre 2023, d'iniziativa del Deputato Foti, a cui si sono poi aggiunti i Deputati De Corato e Barelli, «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di



Di là dalle differenze di contenuto e al netto di questo distinguo, le due norme – che vanno ad aggiungersi a quelle sanzionatorie già operanti nel sistema della giurisdizione contabile⁵ – sono accomunate, oltre che dal carattere sanzionatorio nei termini appena precisati, anche dall'espressa correlazione all'azione di responsabilità.

Esse, quindi, vanno prese in considerazione non soltanto in sé e per sé, ma anche alla luce delle novità che riguardano più in generale detta azione.

Calate in questa più ampia prospettiva, le due disposizioni in parola possono utilmente contribuire a meglio definire la fisionomia che la responsabilità erariale sembra aver assunto a seguito della riforma, nonché a indicarne le possibili ulteriori dinamiche evolutive.

2. La sospensione dalla gestione di risorse pubbliche

Considerando le due norme in sé, la prima a venire in rilievo è quella che prevede la sanzione interdittiva temporanea della sospensione dalla gestione di risorse pubbliche, da cui discendono automaticamente l'assegnazione dell'interessato a funzioni di studio e di ricerca e, soprattutto, l'avvio del procedimento per responsabilità dirigenziale.

Si è dunque al cospetto di una disposizione composita, che i lavori parlamentari qualificano come «[...] previsione coerente con la *ratio* della riforma, che intende, da un lato, mettere gli amministratori in condizione di agire legittimamente e senza condizionamenti derivanti dal timore di subire processi infondati e, dall'altro lato, garantire che i soggetti condannati che abbiano dimostrato scarse capacità o disonestà siano allontanati temporaneamente o definitivamente dalla gestione delle risorse pubbliche»⁶.

cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale» (A.C. n. 1621). Il testo, approvato dalla Camera il 9 aprile 2025, è stato trasmesso il 10 aprile alla Presidenza del Senato (quale d.d.l. d'iniziativa dei Deputati Foti, Barelli e De Corato, riformulato nel titolo, come «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale», A.S. n. 1457), il quale lo ha definitivamente approvato il 27 dicembre 2025. Tanto premesso, mentre l'A.C. n. 340 non reca alcuna norma di carattere sanzionatorio, nella relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621 si legge «[...] Si introduce un sistema sanzionatorio in forza del quale la Corte dei conti, in relazione alla gravità della colpa, nella sentenza definitiva di condanna può comminare al dirigente o al funzionario un periodo di sospensione dalla gestione di risorse pubbliche compreso fra sei mesi e tre anni, con destinazione a incarichi di studio o di ricerca. [...]» (p. 3). Di analogo tenore il *dossier* sull'A.S. n. 1457: «Al citato numero 5) viene introdotta, inoltre, una novità in materia sanzionatoria [...]» (p. 14).

⁵ Sulle fattispecie sanzionatorie conseguenti alla condanna in sede contabile, cfr. in generale, per tutti, almeno V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in *Lexitalia.it*, 2014, 5 (pp. 22); N. RUGGERO, *Le fattispecie tipizzate e la responsabilità sanzionatoria*, in E.F. SCHLITZER, C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, p. 387 ss.; M.C. RAZZANO, *Il danno erariale tra regole di condotta e regole di validità*, in *Riv. Corte conti*, 2025, 3, p. 80 ss.

⁶ Così la relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621, p. 3.



A un primo complessivo approccio, ci si potrebbe chiedere se questo meccanismo, che alla responsabilità erariale aggiunge la possibile responsabilità dirigenziale, sia idoneo a garantire le finalità perseguite dalla novella; o se invece, per una sorta di eterogenesi dei fini, possano uscirne addirittura aggravati i noti fenomeni della "paura della firma" e della "burocrazia difensiva" al cui superamento è dichiaratamente rivolta la riforma. E ciò anche in considerazione del fatto che l'art. 21, comma 1 del d.lgs. n. 165/2001 fa espressamente salva, accanto alle ipotesi di responsabilità che si ripercuotono sull'incarico dirigenziale o sul contratto di lavoro, «l'eventuale responsabilità disciplinare», secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva; e che la Corte costituzionale, nell'indicare le possibili vie da percorrere in vista della riforma, aveva espressamente sottolineato la necessità di *"scongiurare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori per i medesimi fatti materiali"*.

La risposta a questa domanda non può che venire, evidentemente, dalla prova dei fatti a cui è stata chiamata fin da subito anche la disposizione in discorso, per via della prevista applicabilità dell'intero art. 1, comma 1, lett. a) «ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore» della l. n. 1/2026⁷.

Mantenendo la prospettiva d'approccio e leggendo detta disposizione alla luce di questa più ampia previsione, sembra di potersi individuare una norma di carattere (non processuale ma) sostanziale, mettente capo a un'ipotesi di retroattività *in peius* che comporta l'operatività della sospensione e il conseguente automatico avvio del procedimento per responsabilità dirigenziale rispetto a condotte e fatti per i quali né l'una né l'altro erano all'epoca contemplati. Da qui il possibile contrasto, se non con l'art. 25 Cost., perché convenzionalmente ritenuto riferibile alla sola materia penale⁸, quanto meno con l'art. 11 delle c.d. "preleggi", quale «canone generale» posto, perciò, a presidio anche della materia sanzionatoria⁹. Contrasto che, nella misura in cui alla stregua dei c.d. "criteri Engel"¹⁰ la sospensione fosse qualificabile come «pena», potrebbe profilarsi anche rispetto all'art. 7 della Convenzione europea per la

⁷ Art. 6, comma 1 l. n. 1/2026.

⁸ Per tutte, Corte cost., sentenza 10 giugno 2016, n. 132, in www.cortecostituzionale.it.

⁹ In quest'ordine di idee, ci si può utilmente rifare a quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa (tra le tante, Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 4 novembre 2014, n. 5422, in www.giustizia-amministrativa.it): «[...] in materia di sanzioni amministrative vige il principio di legalità, secondo cui (art. 1 della legge n. 689 del 1981) nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione" ed anche a voler interpretare in maniera restrittiva, come generalmente riconosciuto, l'art. 25 Cost., nel senso che esso si riferisca alle sole norme penali, «ciò non toglie che per le sanzioni amministrative debba pur sempre valere il generale canone di irretroattività posto dall'art. 11 disp. prel. cod. civ.» (cfr. Cons. di Stato, V, 15.7.2013, n. 3847 e nello stesso senso Cons. di Stato, V, 11.04.2013, n. 1973)».

¹⁰ Corte europea dei diritti dell'uomo, Plenaria, sentenza 8 giugno 1976, caso 5100/71, *Engel and Others v. the Netherlands* (spec. §§ 81 e 82), in www.hudoc.echr.coe.int.



salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹¹.

L'accedere a questa impostazione pone l'interprete di fronte all'ulteriore problema dell'effettiva operatività delle garanzie dell'equo processo ex art. 6 della stessa Convenzione, qualora la sospensione venga irrogata in appello. Ciò perché i rimedi previsti nei confronti delle sentenze ivi pronunciate¹², a parte l'opposizione di terzo che fa storia a sé, sono mezzi d'impugnazione a "critica limitata" (revocazione) o "limitatissima" (ricorso per cassazione per soli motivi di giurisdizione)¹³, con evidenti implicazioni sull'ampiezza del diritto di difesa esercitabile nei relativi giudizi al confronto con quello espletabile nei procedimenti e/o nei giudizi nati all'indomani dell'entrata in vigore della riforma; il che, allargando il punto d'osservazione, potrebbe assumere autonoma rilevanza anche sul versante della compatibilità di questa parte della riforma rispetto agli artt. 24 e 111 Cost.

Considerando "l'in sé" della sospensione, si è rilevato come essa, in quanto sanzione simil-interdittiva o di stato, si collochi «in una zona di confine nella quale risulta incerto se l'intervento del legislatore si mantenga all'interno del perimetro tradizionale della giurisdizione contabile ovvero se introduca, in forma indiretta, un ampliamento delle sue attribuzioni verso ambiti storicamente riservati all'autonomia organizzativa e disciplinare dell'amministrazione»¹⁴. In questo secondo ordine di idee, non si può non considerare che la Suprema Corte ha recentemente tracciato la linea di demarcazione tra l'uno e gli altri¹⁵, chiarendo, con riferimento alle sanzioni ex art. 248 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267¹⁶, che la condanna in sede contabile «costituisce il presupposto logico-giuridico per l'eventuale attivazione delle conseguenti misure, ma non si traduce di per sé nell'esercizio di un potere sanzionatorio conformativo dello *status*»¹⁷.

Entrando ora nel dettaglio dell'articolato normativo, la formula aperta («nei casi più gravi»), utilizzata dal legislatore nell'individuare il presupposto per l'applicabilità della sospensione, parrebbe di primo acchito non in linea con altri principi cardine in

¹¹ Anche in considerazione dei possibili esiti del procedimento per responsabilità dirigenziale che, automaticamente, vi trae origine.

¹² Cfr. art. 177 e ss.

¹³ E tanto senza contare la possibile preclusione derivante dall'eventuale formazione del giudicato implicito sulla giurisdizione, certamente imprevedibile (e non prevenibile) quando, pendente il termine per interporre appello, la riforma non era stata ancora varata.

¹⁴ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Torino, 2026, p. 362. In analogo ordine di idee, sia pure con riferimento ad altri istituti della l. n. 1/2026, cfr. S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a coamministrare?*, in *Federalismi.it*, 2026, p. 55 ss.

¹⁵ Corte di cassazione, sez. un. civili, sentenza 14 maggio 2024, n. 13305, in *Diritto&Conti.it* (17 maggio 2024), con nota di M.C. RAZZANO, *Le misure interdittive da dissesto approdano in Cassazione* (pp. 10).

¹⁶ In argomento, v., per tutti, A.F. DI SCIASCIO, *Note sparse in tema di responsabilità amministrativa sanzionatoria a seguito di dichiarazione di dissesto ex art. 248, cc. 5 e 5-bis, D. Lgs. 267 del 18 agosto n. 2000: lo stato della giurisprudenza più recente ed eventuali prospettive di riforma*, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 13 ss.

¹⁷ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 363.



materia sanzionatoria, ossia quelli di tassatività e di determinatezza. Se al riguardo soccorre la relazione di accompagnamento alla novella, che correla questa formula ai «casi caratterizzati da comportamento doloso»¹⁸, non sembra tuttavia potersi escludere *a priori* che pure rispetto alle condotte connotate da colpa grave siano ravvisabili «casi più gravi» di altri¹⁹, tali cioè da giustificare la sospensione e l'apertura del procedimento per responsabilità dirigenziale. È anche in questa prospettiva che, plausibilmente, va letto il rilievo – formulato nel corso dei lavori parlamentari e rimasto senza seguito – secondo cui, siccome «la responsabilità contabile già soggiace a degli stringenti e rigorosi presupposti, quali tipicamente il dolo e la colpa grave», sarebbe stato opportuno «individuare degli indici di valutazione della gravità del fatto tali da orientare il giudice contabile nell'applicazione dell'ulteriore sanzione della sospensione»²⁰. Indici questi che, se non dovessero trovare spazio nei decreti delegati attuativi della riforma, sarebbe opportuno che fossero elaborati dal diritto vivente, sia per minimizzare il rischio di interpretazioni non univoche mettenti capo a trattamenti ingiustificatamente differenziati, sia per garantire la prevedibilità delle decisioni giudiziarie, tanto più necessaria in considerazione del loro possibile impatto sullo *status* dei relativi destinatari.

Sotto diverso profilo, non è chiaro, per lo meno *ictu oculi*, se la formula «gestione di risorse pubbliche» si riferisca al solo maneggio di danaro, nel qual caso la sospensione e la conseguente apertura del procedimento per responsabilità dirigenziale potrebbe riguardare esclusivamente gli agenti contabili, ovvero sia correlata anche ad altre risorse (ad es., umane, strumentali). In questa seconda prospettiva si colloca, evidentemente, chi rileva che «il potere giudiziario di sospensione del condannato da ogni attività “di gestione delle risorse pubbliche” presuppone che davanti al giudice contabile vadano esclusivamente tali soggetti e non chiunque si trovi in rapporto di servizio, con i successivi e prevedibili problemi di eventuale contrasto con la sospensione suddetta, formalmente irrogata dall'amministrazione, e le eventuali impugnazioni davanti al G.O. – Giudice del lavoro – dei relativi provvedimenti»²¹. Problemi, questi, che vanno ad aggiungersi alla difficoltà di spiegare ancor prima, sul piano sostanziale, il trattamento differenziato riveniente dalla norma in esame che, per com'è formulata, sembra poter trovare applicazione nei soli confronti di chi, formalmente o di fatto, maneggi danaro o più in genere gestisca risorse pubbliche, tenendone fuori perciò chi, pur avendo parimenti o perfino viepiù concorso a causare il danno erariale, non svolga alcuna

¹⁸ Così la relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621, p. 3.

¹⁹ Per esempio, in considerazione della notevole entità del danno.

²⁰ Camera dei deputati, 475, XIX legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Comitato per la legislazione, Comunicato della seduta del 2 aprile 2025, p. 3 e 5.

²¹ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 354.



di queste attività.

Un'ulteriore considerazione concerne la discrezionalità nell'*an* e nel *quantum* che connota la sospensione. Guardando alla misura sanzionatoria in sé e per sé, questa caratteristica non sembra porre particolari problemi, perché l'ordinamento di settore già contempla fattispecie, della cui legittimità nessuno dubita, nelle quali la decisione su entrambi gli aspetti è rimessa all'apprezzamento della Corte dei conti, come nell'ipotesi del ricorso all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento²²; dove però, a differenza della fattispecie in esame, si verte su di una sanzione pecuniaria la cui irrogazione non dà luogo a effetti ulteriori. Qualche interrogativo nasce, invece, dall'utilizzo della sospensione come dichiarato presupposto per l'automatico avvio del procedimento per responsabilità dirigenziale che, alla stregua di questa impostazione, finisce per costituire una variabile dipendente dalle decisioni dei singoli collegi; i quali, stando alla formulazione testuale della novella, letta alla luce della relazione di accompagnamento, a fronte di comportamenti dolosi potrebbero irrogare, così come non irrogare, la sospensione, peraltro senza neppure doverne motivare le ragioni. Da qui il rischio che possano scaturirne esiti anche diametralmente opposti, considerato che nel primo caso ciò innesca un meccanismo il cui epilogo può consistere, in ultima analisi e indipendentemente dalla durata della misura sanzionatoria, in decisioni esiziali come quelle del recesso dell'amministrazione dal rapporto di lavoro o della destituzione, a seconda del regime privatistico o pubblicistico di appartenenza dei destinatari. Tanto rafforza la ravvisata opportunità della costruzione e messa a punto di un sistema di principi e criteri che si faccia carico, oltre che dell'individuazione degli indici di valutazione della gravità del fatto, anche di queste "terre di mezzo" tra la sospensione e il procedimento per responsabilità dirigenziale.

Quanto a quest'ultimo, si è affermato che esso «risulta fortemente orientato dalla previa valutazione di gravità compiuta dalla Corte dei conti, con una conseguente riduzione dell'effettiva autonomia decisionale dell'amministrazione, chiamata a operare all'interno di un perimetro già tracciato sul piano sostanziale dalla decisione giurisdizionale»²³; e in questo solco sembra collocarsi il rilievo dottrinale secondo cui la giurisprudenza contabile tende a identificare nel danno erariale, oltre che un «documento patrimoniale ex art. 1 L. 20/1994», anche «un indicatore oggettivo del deficit di *performance* dell'apparato amministrativo», che rappresenta «la metrica

²² L'art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», in G.U. 31 dicembre 2002 n. 305, S.O. n. 240, sancisce: «Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono nulli. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione».

²³ T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 363.



della dispersione di valore pubblico»²⁴.

In realtà, il dato normativo non contiene alcun riferimento alla posizione della p.a.; né sembra doversi dar peso oltremodo (anche per non incorrere nel rischio di processi alle intenzioni) a quanto si legge nella relazione di accompagnamento alla riforma, ossia che essa è volta a «garantire che i soggetti condannati che abbiano dimostrato scarse capacità o disonestà siano allontanati temporaneamente o definitivamente dalla gestione delle risorse pubbliche». Pertanto, lungi da impliciti automatismi di sorta, l'amministrazione precedente deve poter accertare in piena autonomia la sussistenza dei presupposti delle varie ipotesi contemplate dall'art. 21²⁵, le quali potrebbero perfino esulare dalle vicende che, in sede contabile, hanno portato alla condanna con sospensione.

In proposito, si è rilevato che la «compatibilità della nuova sanzione accessoria con l'assetto dei poteri della Corte dei conti resta, quindi, affidata a un equilibrio interpretativo particolarmente delicato, nel quale solo una lettura rigorosamente contenitiva dell'intervento della Corte, inteso come qualificazione della gravità della condotta e non come imposizione sostanziale di effetti interdittivi»²⁶. Il rilievo appare condivisibile, tanto in assoluto, quanto in relazione alle connesse implicazioni sui poteri dell'amministrazione e dunque, in più ampia prospettiva, al mantenimento degli equilibri ordinamentali. In quest'ordine di idee, sembra opportuno che il sistema di valutazione della *performance* (interessato da recenti iniziative di riforma²⁷, al momento all'esame del Senato²⁸), e forse ancor prima le direttive da impartire alla dirigenza, tengano conto, in qualche misura, sia del collegamento tra le due forme di responsabilità, sia della ritenuta ambivalenza del danno erariale.

Riguardo ai singoli aspetti della disciplina introdotta dalla l. n. 1/2026, un primo interrogativo concerne la previsione dell'avvio immediato del procedimento, nella misura in cui la novella non ne specifica *l'ubi consistam*, né contiene criteri o parametri per la relativa quantificazione temporale; ragion per cui ci si potrebbe trovare di fronte a interpretazioni (e applicazioni) differenziate circa il sotteso *dies a quo*.

Un ulteriore interrogativo riguarda il novero dei potenziali destinatari, giacché, alla

²⁴ Così G. GAMBINO, *Responsabilità e Performance: analisi della sentenza della Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Campania, n. 247/2025*, in *Amm. e Cont. dello Stato e degli enti pubblici*, 21 settembre 2025 (pp. 4), spec. p. 2.

²⁵ Costituisce certamente un refuso quanto si legge nella relazione di accompagnamento all'A.C. n. 1621: «Nei casi più gravi, caratterizzati da comportamento doloso, la Corte dei conti può disporre anche la destituzione del dirigente o del funzionario» (p. 3).

²⁶ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 363.

²⁷ Si tratta del disegno di legge presentato il 10 luglio 2025 dal Ministro per la pubblica amministrazione Zangrillo «Disposizioni in materia di sviluppo della carriera dirigenziale e della valutazione della *performance* del personale dirigenziale e non dirigenziale delle pubbliche amministrazioni» (A.C. 2511), approvato dalla Camera dei deputati il 28 gennaio 2026.

²⁸ A.S. n. 1778, all'esame dal 25 febbraio 2026.



stregua del tenore letterale della disposizione in esame, la sospensione può essere disposta nei confronti sia dei dirigenti sia dei funzionari *tout court*; quindi, tra questi ultimi, anche nei confronti di soggetti che non necessariamente siano responsabili di funzioni apicali/posizioni organizzative, rispetto ai quali perciò l'art. 21, a rigore, non potrebbe trovare applicazione. Possibile problema, questo, da affrontare e risolvere in sede di decreti delegati attuativi della novella o, comunque, per via d'interpretazione conforme²⁹.

3. La sanzione pecuniaria per ritardo nella conclusione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC

La seconda delle due norme in discorso prevede e disciplina una sanzione amministrativa pecuniaria che, in linea con i consolidati canoni di riferimento, è vincolata nell'*an*, discrezionale nel *quantum* e non retroattiva.

La "materia" (se così si può dire) dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC, un tempo oggetto di controllo (anche) concomitante da parte della Corte dei conti³⁰ e poi espunta dal relativo ambito di operatività³¹, rientra oggi esclusivamente nell'alveo del controllo preventivo di legittimità³²; istituti, entrambi, ai quali sono dedicati altrettanti contributi facenti parte di questo lavoro collettaneo³³.

Così raccordata, la disposizione in esame sembra assolvere a una funzione di chiusura del "comparto" PNRR-PNC, finalizzata com'è, in dichiarata ottica sollecitatoria³⁴, a garantire il rispetto delle tempistiche di conclusione dei procedimenti imposte dal quadro normativo di riferimento, a fronte di una situazione che, all'approssimarsi delle varie scadenze finali, viene ritenuta da più

²⁹ Un rilievo, formulato nel corso dei lavori parlamentari e rimasto senza seguito, concerne l'opportunità di chiarire se, attraverso l'avverbio 'improrogabilmente' che accompagna la previsione dell'obbligo di concludere il procedimento ex art. 21 entro il termine della sospensione, si sia inteso fare riferimento a un termine perentorio oppure ordinatorio (Camera dei Deputati, 475, XIX legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Comitato per la legislazione, Comunicato della seduta del 2 aprile 2025, p. 3 e 5). Alla stregua della formulazione letterale e del dichiarato spirito della disposizione in esame, sembra evidente che il legislatore si fosse già orientato nel primo senso; nondimeno, ogni eventuale residuo dubbio al riguardo potrà essere fugato dagli sviluppi attuativi e/o applicativi della l. n. 1/2026.

³⁰ Stando alla versione originaria, di tenore onnicomprensivo, dell'art. 22, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» (c.d. decreto "Semplificazioni", in G.U. 16 luglio 2020, n. 178, S.O. n. 24), convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (in G.U. 14 settembre 2020, n. 228, S.O. n. 33). In argomento, cfr., per tutti, A. ATTANASIO, *I controlli preventivo e concomitante della Corte dei conti sul PNRR e sui piani attuativi*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 3, p. 149 ss.

³¹ Cfr. l'attuale versione dell'art. 22, come modificato dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b) del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 «Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche» (in G.U. 22 aprile 2023, n. 95), convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2023, n. 74 (in G.U. 21 giugno 2023, n. 143, S.O. n. 23).

³² Art. 3, commi da 1-*ter* a 1-*sexies*, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b) n. 2, l. n. 1/2026.

³³ V., *infra*, S.S. SCOCA, *Il controllo preventivo* e A. CRISMANI, *Il controllo concomitante*, cui si rimanda anche per gli ulteriori richiami bibliografici.

³⁴ V., in questi termini, il *dossier* sull'A.S. n. 1457, p. 4.



parti come bisognevole della massima attenzione e cura.

Durante i lavori parlamentari, era stata prospettata l'opportunità di un «un più stretto coordinamento normativo con il codice di giustizia contabile» in ordine «alla nozione di "pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione di procedimenti" rispetto alla definizione dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti prevista dall'art. 18 del codice nonché alla "gravità della colpa", criterio previsto per la determinazione della sanzione, rispetto ai criteri per la determinazione della sanzione previsti, in via generale, dall'art. 134, comma 2, del codice, cui la disposizione in esame peraltro rinvia»³⁵.

Nessuno dei due rilievi ha trovato seguito sicché, salvo possibili interventi a opera dei decreti delegati attuativi della riforma, eventuali questioni di sorta potranno trovare soluzione a livello interpretativo.

In questa prospettiva, se il primo rilievo non sembra comportare particolari difficoltà³⁶, il secondo induce a qualche considerazione.

Il riferimento alla gravità della colpa quale criterio per la determinazione dell'importo della misura da irrogare costituisce un *quid novi* che si aggiunge a quanto previsto in materia di responsabilità sanzionatoria pecuniaria dal codice di giustizia contabile; il quale, riprendendo in parte la l. 24 novembre 1981, n. 689³⁷, sancisce che, «[n]ella determinazione della sanzione, si ha riguardo alla gravità della violazione e all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione, o l'attenuazione, delle conseguenze della violazione»³⁸. Ora, sebbene la salvezza dell'«eventuale esercizio dell'azione di responsabilità» evocato dalla riforma (e, ancor prima, dal codice di

³⁵ Camera dei deputati, 475, XIX legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni Parlamentari, Comitato per la legislazione, Comunicato della seduta del 2 aprile 2025, p. 5-6.

³⁶ L'art. 18 c.g.c. definisce la competenza territoriale delle sezioni giurisdizionali attraverso il riferimento, per quel che qui interessa: (i) ai «giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte in materia di contabilità pubblica riguardanti i tesorieri e gli altri agenti contabili, gli amministratori, i funzionari e gli agenti della regione, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli altri enti locali nonché degli enti regionali» (comma 1, lett. a); (ii) ai «giudizi di conto e di responsabilità e i giudizi a istanza di parte riguardanti gli agenti contabili, gli amministratori, i funzionari, gli impiegati e gli agenti di uffici e organi dello Stato e di enti pubblici aventi sede o uffici nella regione, quando l'attività di gestione di beni pubblici si sia svolta nell'ambito del territorio regionale, ovvero il fatto dannoso si sia verificato nel territorio della regione» (comma 1, lett. b); (iii) «alle istruttorie e ai giudizi contabili di qualsiasi natura, nei quali un magistrato della Corte dei conti assume comunque la qualità di parte» (comma 3); (iv) ai «procedimenti connessi a quelli in cui un magistrato della Corte dei conti assume la qualità di parte in un giudizio contabile» (comma 4).

³⁷ A norma dell'art. 3 della l. n. 689/1981, la colpa, senza distinzioni di sorta, costituisce, insieme al dolo, titolo d'imputabilità della sanzione; il successivo art. 11 prevede che, nell'ipotesi di sanzioni amministrative pecuniarie fissate «dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo si ha riguardo alla gravità della violazione, all'opera svolta dall'agente per la eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche».

³⁸ Art. 134, comma 2, secondo periodo. Dunque, diversamente da quanto previsto dall'art. 11 della l. n. 689/1981, ai fini della determinazione delle sanzioni pecuniarie di competenza della Corte dei conti non rilevano né la personalità dell'agente né le sue condizioni economiche.



giustizia contabile³⁹) sottenda evidentemente a due giudizi distinti e reciprocamente autonomi (quello ordinario di responsabilità amministrativa e quello speciale di responsabilità sanzionatoria pecuniaria), il riferimento alla gravità della colpa contenuto nell'art. 4 della l. n. 1/2026 induce a chiedersi se, nei fatti, possa comunque derivarne un vicendevole "effetto domino": nel senso che un'eventuale condanna per responsabilità erariale, in quanto inflitta sul presupposto (se non altro) della colpa grave, non finisca per inevitabilmente orientare il giudice della sanzione a irrogarla, comminandola nel massimo edittale; e viceversa se, irrogata la sanzione massima in ragione (anche) della ritenuta gravità della colpa, l'accertamento (quantomeno) dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa possa darsi, nella sostanza, per acquisito. Pur trattandosi di valutazioni astrattamente distinte, la risposta affermativa appare scontata.

Sotto altro profilo, si è rilevato che, «stante la complessità dei procedimenti riguardanti i piani e i progetti del PNRR/PNC», è tutt'altro che agevole «individuare da quale fase è originato il ritardo» e chi ne sono gli effettivi responsabili; donde il paventato rischio che, in assenza «di un chiaro criterio» che permetta di accertare l'imputabilità del ritardo, «il nuovo regime resti "lettera morta" o, al contrario, produca un effetto di paralisi decisionale», ossia proprio ciò che la riforma intende prevenire ed evitare. Da qui la prospettata necessità di un opportuno coordinamento tra la norma in esame e «i meccanismi premiali e di valutazione della *performance*, nonché [...] gli strumenti di controllo preventivo e consultivo della Corte dei conti»⁴⁰. Per il resto, come anticipato, la sanzione va irrogata nei modi e forme e con le garanzie appositamente previste negli artt. da 133 a 136 del codice di giustizia contabile⁴¹. Al riguardo, si è evidenziato, per un verso, che il relativo procedimento «dovrà essere adattato alle esigenze di tempestività e certezza del diritto, prevedendo clausole di esenzione nei casi di forza maggiore o di ritardi imputabili a fattori esterni»; per altro verso che, «se non vengono specificati criteri di quantificazione»

³⁹ L'art. 4 riprende il disposto dell'art. 133 c.g.c.: «Ferma restando la responsabilità di cui all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni, quando la legge prevede che la Corte di conti irroga, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio, o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria».

⁴⁰ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 360.

⁴¹ Dunque, nell'ambito di un giudizio monocratico, attivato dal pubblico ministero e connotato da un contraddittorio per così dire "di base", stante la possibilità del confronto tra accusa e difesa sui rispettivi scritti difensivi (ricorso e comparsa di risposta) e annessa documentazione di supporto, nonché il diritto delle parti presenti in udienza di essere sentite; giudizio, questo, che si conclude con decreto, nei cui confronti le parti possono proporre opposizione davanti al collegio con ricorso che, una volta depositato, sospende *ipso jure* la decisione impugnata. Nel silenzio del codice in ordine a eventuali attività difensive scritte della parte opposta, i diritti (soprattutto ma non soltanto) di quest'ultima sono garantiti dall'obbligo per il collegio di sentire le parti presenti e, «omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio», di procedere «ad eventuale ulteriore attività istruttoria», definendo il giudizio con sentenza.



della sanzione «sufficientemente chiari», potrebbero profilarsi problemi di compatibilità con l'art. 7 della Convenzione EDU⁴². Criteri di cui, a questo punto, dovrebbero farsi carico i decreti delegati attuativi della riforma o, in mancanza, il diritto vivente.

4. Norme sanzionatorie e "nuova" responsabilità erariale

Le due norme fin qui esaminate contribuiscono a implementare la connotazione sanzionatoria della responsabilità erariale riveniente dai nuovi assetti di disciplina della relativa azione.

4.1. In questa direzione depone anzitutto la tipizzazione della colpa grave⁴³, tema oggetto di altro più ampio contributo facente parte di questo lavoro collettaneo⁴⁴. Ci si può dunque limitare a osservare che le prime sentenze sull'argomento, a parte quelle che hanno dato atto della novità così introdotta ricordando la matrice giurisprudenziale delle restanti parti della disposizione di riferimento⁴⁵, o hanno indubiato di costituzionalità quest'ultima⁴⁶, oppure ne hanno offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata, circoscrivendone l'ambito oggettivo di applicazione all'attività provvedimentale, e più in genere agli atti giuridici⁴⁷; evidenziando come la formulazione testuale o una diversa lettura di questa disposizione ne tengano o ne terrebbero fuori le condotte materiali, con la conseguente improponibilità di «gran parte delle azioni esercitabili dalla Corte dei conti in caso di "comportamenti" dannosi», soprattutto in settori, per così dire "sensibili", primo tra tutti quello dell'attività medico-sanitaria⁴⁸.

4.2. Ciò posto, mentre il precetto secondo cui «nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo»⁴⁹ riecheggia l'art. 1227 cod. civ. e, affiancando la

⁴² Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 361.

⁴³ V. art. 1, comma 1, terzo periodo della l. n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1 della l. n. 1/2026.

⁴⁴ V., *infra*, S. CIMINI, *L'elemento soggettivo*.

⁴⁵ Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sentenza 20 febbraio 2026, n. 82, in www.corteconti.it: «La riforma del 2026 ha recepito i principi della giurisprudenza contabile prevalente confermando il criterio di imputazione della responsabilità fondato sulla colpa grave e specificandolo». Nel caso di specie, la colpa grave è stata esclusa «(potendo ravvisarsi al più una colpa lieve o lievissima del convenuto)».

⁴⁶ Corte dei conti, sez. giur. Puglia, ordinanza 25 febbraio 2026, n. 11, in www.corteconti.it.

⁴⁷ Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza 27 febbraio 2026, n. 41, in www.corteconti.it.

⁴⁸ Corte conti, sez. giur. Lombardia, sentenza n. 41/2026, cit., che sottolinea il rischio della «cancellazione pressoché integrale delle azioni di rivalsa esperibili a seguito di colpa medica (essendo le fattispecie dolose del tutto residuali e di rarissima configurabilità)», concludendo «che una conseguenza così drastica (non dichiarata dal legislatore)» fuoriesce «dalla *ratio* della L. 1/2026, dichiaratamente ispirata a vincere la c.d. "paura della firma" (vera o presunta) in capo ai dipendenti pubblici, ciò che nulla ha a che vedere con fattispecie comportamentali, in particolare di errore medico, da valutare alla stregua del canone generale, clausola aperta, della "colpa grave" come definito dalla giurisprudenza e ancorato al caso concreto».

⁴⁹ Art. 1, comma 1-bis, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 3), l. n. 1/2026.



preesistente regola della *compensatio lucri cum damno*, riporta la responsabilità erariale sul terreno risarcitorio (sebbene attraverso percorsi non da tutti condivisi⁵⁰), la nuova conformazione del potere riduttivo del giudice contabile⁵¹ costituisce, per converso, il principale elemento identitario e caratterizzante del reindirizzamento di questa responsabilità in direzione sanzionatoria.

4.3. Si tratta dell'aspetto probabilmente più problematico dell'attuale azione di responsabilità, insieme a quello della tipizzazione della colpa grave. L'art. 1 della novella si occupa di detto potere in due distinte disposizioni collocate al proprio interno⁵², sancendo in sintesi che, «[s]alvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento», esso va obbligatoriamente esercitato, contenendo il risarcimento nel tetto del «30 per cento del giudizio accertato» o di due annualità del trattamento economico percepito. Il che ne fa, come precisato dalla giurisprudenza, «un "dovere"»⁵³ o, se si preferisce, un potere-dovere di riduzione, che ha posto (fin dalla gestazione della riforma) e continua a porre (anche alla luce delle prime sentenze chiamate a farne applicazione) più di un interrogativo, sia che lo si consideri in sé, sia che lo raffronti con il carattere «meramente eventuale ed ampiamente discrezionale», ma non perciò arbitrario, che fin dalle origini⁵⁴ ne ha costituito il logo informatore⁵⁵, connotandolo perfino quale possibile indice, «quando

⁵⁰ T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 355 rilevano che «così collocata, la disposizione», per un verso, «è pleonastica, essendo obbligo del giudice ricostruire la catena causale tra la condotta del convenuto e il danno [...]»; per l'altro, «confonde il piano dell'elemento oggettivo dell'illecito con quello soggettivo e quello, ancora successivo della riduzione dell'addebito. In altre parole, il concorso dell'amministrazione alla causazione del danno non riguarda la sua quantificazione ma l'elemento causale, tenendo conto che anche più concause da sole indipendenti possono determinare da sole l'evento dannoso».

⁵¹ Art. 1, comma 1-bis, l. n. 20/1994, come modificato dall'art.1, comma 1, lett. a), n. 2 e n. 5), primo periodo della l. n. 1/2026.

⁵² Si tratta dell'art. 1, comma 1, n. 3 (che modifica l'art. 1, comma 1-bis della l. n. 20/1994): «Fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo [...]» e dell'art. 1, comma 1, n. 5), primo *alinea* (che aggiunge all'art. 1 della l. n. 20/1994 il comma 1-octies): «1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio».

⁵³ Così Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza n. 41/2026, cit.

⁵⁴ Cfr. art. 52, comma 2, regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti», in G.U. 1° agosto 1934, n. 179.

⁵⁵ Così Corte dei conti, sez. II centrale d'appello, sentenza 28 ottobre 2021, n. 372, in www.corteconti.it, richiamata anche dal *dossier* sull'A.S. n. 1457, p. 13, che fa riferimento, altresì, a Corte dei conti, sez. III centrale d'appello, 13 gennaio 2020, n. 5, in www.corteconti.it, sul dovere di motivazione posto a carico del giudice, «in particolare, allorché se ne faccia uso in positivo (in tal senso giurisprudenza costante sin da SSRR sent., n. 671 del 1990)». Prosegue il *dossier*: «[i]l potere discrezionale di riduzione del danno da parte del giudice contabile ha, ovviamente, come limiti la coerenza e la proporzionalità, non potendo trascendere nell'abuso e/o nell'arbitrio. Più rigorosa l'impostazione di T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 352,



latamente esercitato, in linea almeno tendenziale, della insussistenza della stessa colpa grave»⁵⁶.

Al riguardo, si è osservato che l'attuale disciplina del potere riduttivo, sebbene coerente con i *dicta* della nota sentenza 16 luglio 2024, n. 132 della Corte costituzionale⁵⁷, per un verso, immuta la responsabilità erariale trasformandola da prevalentemente risarcitorio-compensativa a prettamente sanzionatoria, anche in ragione della c.d. "socializzazione" della maggior parte del danno⁵⁸; per l'altro, mette capo a «difficoltà interpretative ove le condotte dannose [...] si dipanino in più annualità [...], con il rischio concreto di rendere la riparazione pecuniaria da parte del responsabile del tutto simbolica. Non è ben chiaro, inoltre, il rapporto tra i due diversi criteri di determinazione del *quantum debeatur*, se cioè essi siano alternativi o dipendano» dal tipo di rapporto in essere tra «il condannando» e la pubblica amministrazione⁵⁹. Queste osservazioni fanno il paio con i rilievi, formulati in fase prelegislativa, circa le possibili implicazioni di un potere così strutturato in relazione alla diligenza esigibile dai soggetti sottoposti alla giurisdizione contabile (considerando l'entità massima dell'eventuale risarcimento), alle discipline settoriali che contemplano soglie o tetti diversi (responsabilità medico-sanitaria o dei magistrati), alla deterrenza della condanna (per via dell'accettabilità del rischio di un eventuale risarcimento così contenuto) e all'indipendenza stessa del giudice contabile (per via della limitazione della sua discrezionalità nel *quantum*)⁶⁰.

Dall'esame della giurisprudenza finora formatasi in materia emergono posizioni distinte e differenziate. Nella prima decisione in assoluto, prendendo evidentemente

i quali evidenziano che la discrezionalità del potere riduttivo, «che non significa certamente facoltatività né arbitrarietà, e deve essere collegata all'obbligatoria motivazione dell'esercizio ovvero del diniego, è proprio l'"in sé" del potere di riduzione» (corsivo non originale).

⁵⁶ Così F. MUCCIO, *Recenti approdi su potere riduttivo ed elemento soggettivo dell'illecito* (nota a Corte conti, sez. I centrale d'appello, sentenza 25 novembre 2021, n. 483), in *Riv. Corte conti*, 2021, 6, p. 195 ss.

⁵⁷ In www.cortecostituzionale.it. La sentenza può leggersi, altresì, in *Federalismi.it*, 2024, 19, p. 122 e ss., con commento di F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*; in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 1 e ss., con commento di F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie* e di V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*; in *Riv. di Dir. ed Ec. dei Comuni*, 2024, 2, p. 151 e ss., con nota di D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*; in *Giustizia Insieme*, 18 novembre 2024, con commento di D. PALUMBO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?* (pp. 19). In argomento, cfr. E. TOMASSINI, *Il potere di riduzione dell'addebito. Stato attuale e prospettive di riforma alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Corte conti*, 2025, 3, p. 241 ss.

⁵⁸ V. RAELI, nel testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457, evidenzia come ciò dipende dalla circostanza che «il 70 per cento del danno viene di fatto "socializzato", cioè trasferito sulla collettività».

⁵⁹ Così T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti*, cit., p. 353.

⁶⁰ Cfr., in relazione all'A.S. n. 1457, Corte dei conti, Consiglio di Presidenza, risoluzione 14 aprile 2025, n. 1085; Id., sez. riun. in sede consultiva, parere 9 giugno 2025, n. 4/2025/CONS.



atto del testo della riforma, non sono stati ravvisati i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo ivi previsto e disciplinato per ragioni contingenti alla concreta vicenda, non senza tuttavia evidenziare che proprio perciò, in quel caso, «l'applicazione del limite riduttivo» avrebbe finito «per trasformare il meccanismo risarcitorio in un indebito vantaggio per il responsabile, in contrasto con la funzione ripristinatoria che la responsabilità amministrativa continua a svolgere anche dopo la riforma del 2026»⁶¹. Una successiva sentenza ha fatto piena applicazione del testo normativo vigente, individuando e applicando, nel massimo consentito dalla legge e in linea con i principi operanti in materia sanzionatoria, il criterio più favorevole ai soggetti condannati⁶². In decisa controtendenza si pone una quasi coeva pronuncia⁶³ che ha posto, affrontato e a suo modo risolto il problema dell'*ubi consistam* del nuovo potere riduttivo, di cui era stata chiesta l'applicazione. Trattandosi della prima pronuncia che si fa carico della questione e che proprio perciò ha avuto grande risonanza nel dibattito (anche pubblico) sull'argomento, sembra opportuno ripercorrerne i passaggi essenziali.

Prendendo le mosse dal ruolo istituzionale della Corte dei conti⁶⁴ e dalle peculiarità che la connotano e la distinguono dagli altri corpi magistratuali⁶⁵, la decisione ricostruisce in chiave storico-sistematica le dinamiche evolutive dell'illecito contabile e della azione di responsabilità erariale a partire dal diritto romano fino ai nostri giorni, rilevando che «[d]a un'interpretazione letterale della norma potrebbe sembrare [...] che il giudice contabile sia obbligato ad esercitare sempre il potere riduttivo dell'addebito falciando automaticamente e obbligatoriamente la somma dovuta dal danneggiante [...] e ciò in una prospettiva generalizzata e generalizzante (ovverosia senza indicare ipotesi specifiche in cui tale doverosità debba operare in

⁶¹ Corte dei conti, sez. giur. Toscana, sentenza 23 gennaio 2026, n. 9, in www.corteconti.it: «5. [...] deve ora valutarsi l'applicabilità del nuovo potere riduttivo introdotto dalla legge n. 1 del 2026 [...]. Nel caso di specie, tuttavia, il Collegio non ritiene di dover esercitare il potere riduttivo, atteso che: a) la condotta risulta connotata da dolo pieno; b) il danno coincide integralmente con la somma pubblica indebitamente trattenuta, senza alcuna utilità conseguita dall'Amministrazione; c) l'applicazione del limite riduttivo finirebbe per trasformare il meccanismo risarcitorio in un indebito vantaggio per il responsabile, in contrasto con la funzione ripristinatoria che la responsabilità amministrativa continua a svolgere anche dopo la riforma del 2026».

⁶² Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza n. 41/2026, cit.

⁶³ Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sentenza n. 82/2026, cit.

⁶⁴ «Deve ricordarsi che la Corte dei conti è la "coscienza finanziaria" della Repubblica nonché un'istituzione dello Stato-comunità, operando non a tutela e a vantaggio esclusivo dell'Amministrazione intesa quale Stato-apparato con un proprio patrimonio, bensì a tutela dei cittadini e delle imprese da cui originano le risorse pubbliche gestite da funzionari e dipendenti della P.A.».

⁶⁵ «La Corte dei conti è l'unica magistratura che è stata designata dall'Assemblea costituente (e prima ancora nell'organizzazione dello Stato unitario monarchico) ad esercitare, con piena indipendenza magistratuale, le tre funzioni fondamentali del giudice (giudicante, inquirente e di "controllo neutrale" di sandulliana memoria). La magistratura ordinaria e quella penale militare sono titolari solo delle prime due. Gli altri giudici speciali (amministrativi, tributari, etc.) sono titolari esclusivamente di funzioni giudicanti e non hanno né l'ufficio del pubblico ministero, né poteri di "controllo neutrale"».



ragione degli interessi che giustifichino tale obbligatorio esercizio)». Da qui la ritenuta necessità della «doverosa reinterpretazione costituzionalmente ed eurounitariamente orientata della riforma del 2026 in termini facoltizzanti e discrezionali, sempre con motivata valutazione del caso concreto», il cui fondamento viene individuato, per un verso, nell'art. 81 Cost. «nella prospettiva del *Fiscal compact* eurounitario rilevante ex art. 117 Cost.» e, per l'altro, nell'obbligo comunitario di «recupero integrale dei finanziamenti illecitamente appresi o non destinati agli interessi pubblicistici»; con la conseguente disapplicazione della norma nazionale *in parte qua*, a garanzia dell'«effetto utile del diritto eurounitario in materia di finanza pubblica e di responsabilità gestionali». A ulteriore supporto, si evidenzia che, mentre l'impostazione risultante dalla formulazione testuale della riforma mette capo ai noti problemi della c.d. "socializzazione" della maggior parte del danno e del sostanziale azzeramento della deterrenza della responsabilità erariale, la sua riconfigurazione nei termini appena illustrati sarebbe l'unica a permettere il reale invero dello spirito della riforma («distinguere gli "amministratori infedeli e incapaci" da quelli "attenti e prudenti"», tutelando questi ultimi); e, nella prospettiva della natura «latamente e atecnicamente sanzionatoria» della responsabilità erariale⁶⁶, ad assicurare il rispetto del principio di proporzionalità.

Ragioni di spazio non permettono di far altro, in questa sede, se non di prendere atto della decisione così assunta che, sia per la dovizia delle argomentazioni addotte a fondamento della stessa, sia per essersi avvalsa di uno strumento peculiare come quello della disapplicazione normativa, richiederebbe una trattazione a parte.

E tuttavia si osserva che, si condividano o meno le une tanto quanto l'altra, una rilettura così radicale delle nuove disposizioni sul potere riduttivo avrebbe forse richiesto, proprio per il suo potenziale impatto sul sistema, più che di essere affermata per via d'interpretazione conforme (astrattamente da privilegiare), di essere prospettata mediante sottoposizione al vaglio della Corte di Giustizia e/o della Consulta; eventualmente rappresentando a quest'ultima anche il possibile contrasto di questa parte della riforma con i principi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico di cui all'art. 97, comma 1, Cost. Al riguardo, ben si potrebbe obiettare che la concreta vicenda è stata definita con il rigetto dell'azione per ritenuta insussistenza della colpa grave (esprimendosi peraltro favorevolmente sulla sua tipizzazione normativa⁶⁷); e che, quindi, la questione non è stata sollevata, perché lo stesso (potenziale) giudice *a quo* non ne ha ravvisato la rilevanza ai fini del

⁶⁶ Che la sentenza in esame esclude, richiamando la nota decisione della Corte E.D.U., 13 maggio 2014, Rigolio c. Italia (ric. n. 20148/09), in www.hudoc.echr.coe.int, la quale, nell'affrontare la questione del concorso tra la responsabilità penale e la responsabilità erariale italiane, ha escluso la configurabilità della violazione del divieto del *ne bis in idem*, ritenendo che dall'accertamento della responsabilità erariale scaturisca in realtà una misura risarcitoria civile.

⁶⁷ Affermando che la colpa grave è «ben circoscritta e delimitata dal legislatore».



decidere. Agevole sarebbe replicare però che, nella nota sentenza n. 132/2024, la stessa Corte costituzionale ha indicato al legislatore, tra le possibili vie da battere, proprio quella poi concretamente seguita dalla riforma; ragion per cui la questione, ove sollevata, difficilmente avrebbe potuto trovare positivo riscontro. La plausibile controreplica viene dalla stessa sentenza in esame, la quale si fa carico di questa pronuncia della Consulta, rilevando che «i passaggi *de jure condendo* non hanno alcun valore vincolante (non richiedendosi, così, nel concreto, la necessità di disapplicazione del “formante giurisprudenziale sovrano” in conflitto con l’effetto utile del diritto eurounitario imposto dalla Corte di Giustizia) e che una falciatura generalizzata del danno erariale pone problemi di costituzionalità ed eurounitari non considerati in quel giudizio di costituzionalità (anche perché non devono essere valutate “ipotesi teoriche” di regolazione, bensì solo norme reali approvate e soprattutto la loro complessiva efficacia giuridica)». In proposito, potrebbe nondimeno osservarsi che l’operatività del potere riduttivo è espressamente esclusa nei «casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento» e, comunque, che la parte del danno non recuperabile in sede erariale a causa del tetto di legge può essere pur sempre recuperata mediante l’azione civile di rivalsa⁶⁸, ancorché essa tuteli «un diritto soggettivo patrimoniale» sotteso all’interesse particolare dell’amministrazione attrice⁶⁹, presenti una serie di limiti al confronto con l’azione di responsabilità erariale⁷⁰ e sia espressione del sistema del c.d. “doppio binario”⁷¹, che da più parti si ritiene vada eliminato mantenendo la sola azione davanti alla Corte dei conti⁷².

Come che sia, sembra innegabile che l’affermarsi di interpretazioni e applicazioni così diverse della normativa di riferimento porta con sé il rischio dell’incertezza del diritto scritto e dell’imprevedibilità di quello vivente; rischio, questo, che rende

⁶⁸ In una prospettiva non dissimile, allargando il punto d’osservazione, cfr. il recente arresto della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, Prima Sezione, sentenza 5 febbraio 2026, causa Florio e Bassignana c. Italia, ric. n. 34324/15 e 65192/16, in www.hudoc.echr.coe.int, reso a definizione di due controversie riguardanti proprio il sistema italiano, con cui è stata accertata la violazione dell’art. 1 del Protocollo 1 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, per via del rifiuto della Corte dei conti di detrarre le somme oggetto di confisca penale dalla quantificazione del danno accertato in sede contabile, dichiarando l’inammissibilità del cumulo tra le due misure, non essendo sufficiente che ciascuna di esse sia astrattamente legittima, dovendosi verificare in concreto l’effetto complessivo che ne deriva.

⁶⁹ Corte di cassazione, sez. un. civili, 8 luglio 2020, n. 14230, in www.cortedicassazione.it.

⁷⁰ Quali la non obbligatorietà, la legittimazione attiva riconosciuta alla sola pubblica amministrazione di appartenenza del danneggiante, la mancanza delle garanzie offerte dalla disciplina sostanziale e processuale della responsabilità erariale e, per quanto qui di specifico interesse, proprio la mancanza del potere riduttivo.

⁷¹ E. ROMANI, *Il sistema del doppio binario civile e contabile in materia di responsabilità, tra giurisdizione esclusiva della Corte dei conti e diritto di difesa dell’amministrazione danneggiata*, in *Federalismi*, n. 15/2021, p. 217 e ss.

⁷² Sulla questione, cfr., per tutti, almeno G. COLOMBINI, *Il rapporto tra giudice civile e giudice contabile in materia di responsabilità erariale*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 2, p. 107 ss., cui si rinvia anche per ulteriori richiami bibliografici e giurisprudenziali; ID., *Riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. amm.*, 2024, 3, p. 675 ss.; ID., *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Federalismi.it*, 2026, 5, p. 1 ss., spec. p. 11.



opportuno l'intervento chiarificatore del "formante giurisprudenziale sovrano", o quanto meno, se la situazione dovesse riproporsi in grado d'appello, l'intervento nomofilattico interno delle sezioni riunite *ex art. 11, comma 3 del codice di giustizia contabile*.

4.4. Un ulteriore indice della connotazione sanzionatoria impressa alla responsabilità erariale dalla riforma può individuarsi nell'aver precisato che il termine prescrizione della relativa azione decorre dalla data in cui si è verificato il fatto, «indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono» venute «a conoscenza del danno»⁷³.

Questa previsione, che nel corso dei lavori parlamentari ha dato adito a forti riserve⁷⁴, supera il principio giurisprudenziale di origine civilistica, appunto, della c.d. "conoscibilità o conoscenza del danno"⁷⁵, operante in materia prima dell'entrata in vigore della riforma; principio che è stato declinato in ambito giuscontabilistico, precisando che «il fatto dannoso non si perfeziona con il comportamento tenuto dal pubblico dipendente in difformità da quello previsto dalle norme, circostanza questa attinente alla condotta, ma dal momento in cui, verificandosi le conseguenze di quella condotta, si realizza l'*eventus damni* – quale effettivo depauperamento del patrimonio pubblico – e si abilita il Requirente all'esercizio dell'*actio damni*»⁷⁶.

5. Per continuare

Giunti alla fine di questo contributo, che costituisce soltanto l'avvio di un più ampio e articolato percorso di approfondimento, è possibile, proprio perciò, più che formulare delle osservazioni conclusive, annotare un rapido appunto per il prosieguo dell'indagine, anche in considerazione del fatto che la riforma è entrata in vigore da poco tempo, né sono stati emanati i relativi decreti di attuazione.

Ferma restando l'ancora precipua componente risarcitorio-compensativa della responsabilità erariale, non possono certamente ignorarsi i venti sanzionatori che spirano dal versante della l. n. 1/2026, i quali restituiscono una figura sempre più dalla "doppia anima", a conferma della felice intuizione di chi, già da tempo, vi

⁷³ Art. 1, comma 2, l. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, n. 6, l. n. 1/2026. La prima pronuncia in assoluto, che fa applicazione giurisprudenziale del nuovo regime, è quella della Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, sentenza 11 febbraio 2026, n. 34, in www.corteconti.it.

⁷⁴ Negli atti richiamati a nota n. 60, la Corte dei conti ha evidenziato che il nuovo regime comporta il rischio «*di precludere l'azione risarcitoria nei confronti di condotte gravi, solo perché non immediatamente rilevate*», avvertendo che la «*decorrenza della prescrizione dal fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti ne siano venuti a conoscenza, può compromettere l'interesse delle amministrazioni danneggiate e, conseguentemente, il diritto del cittadino contribuente a una effettiva azione risarcitoria per i danni all'erario*».

⁷⁵ Per tutte, cfr. Corte di cassazione, sez. lavoro, sentenze 29 agosto 2003, n. 12666 e 28 ottobre 2022, n. 31919; Id. sez. III civile, ordinanza 13 novembre 2024, n. 29328; Id., sez. I civile, ordinanza 16 maggio 2025, n. 13092, tutte in www.cortedicassazione.it.

⁷⁶ Tra le tante, v. Corte dei conti, sez. I centrale d'appello, sentenza 1° marzo 2022, n. 78, in www.corteconti.it.



aveva identificato un *tertium genus* di responsabilità le cui caratteristiche la collocano in posizione a sé stante⁷⁷.

Sembra ancora troppo presto per valutare se questi venti siano destinati a trasmutare in procelle da fronteggiare mediante controriforme o pronunce cassatorie frutto di dialogo tra le Corti, o se invece essi possano contribuire a spingere il sistema verso la realizzazione degli obiettivi e dei risultati attesi, nel rispetto degli equilibri e delle garanzie che ne assicurano la tenuta.

A dirlo non potrà che essere, nel medio periodo, l'applicazione che della riforma si sta facendo dalla data della sua entrata in vigore.

⁷⁷ Il riferimento è a G. COLOMBINI (v. gli scritti citati a nota n. 72).