



Costituzione e Carte dei diritti fondamentali

Alla Corte costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata

Il nuovo rapporto tra poteri dello Stato e l'annichilimento della funzione giurisdizionale

di [Sergio Foà](#)

3 giugno 2026

Sommario: 1. Insolite osmosi tra amministrazione, ausilio e giurisdizione: il giudice chiamato a co-amministrare e il funzionario amministrativo chiamato a rispondere come un magistrato – 2. Responsabilità amministrativa ridotta e ragionevolezza: quanto l'amministrazione di risultato può resistere al rischio di "underdeterrence"? – 3. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate: l'ambito di applicazione della disciplina sostanziale (leges artis) e gli effetti processuali del potere riduttivo ex lege – 4. Il potere di riduzione ex lege del danno risarcibile: la socializzazione della perdita e la rottura del patto sociale tributario con i cittadini – 5. La illegittima cesura tra art. 28 e art. 103 Cost.: alla responsabilità del funzionario non corrisponde il sindacato giurisdizionale sulla condotta – 6. La violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dell'autonomia normativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali – 7. La violazione del

principio del giusto processo e dell'effettività della tutela (a proposito del credito della pubblica amministrazione) – 8. Ulteriori argomentazioni: l'insostenibilità della tesi del "doppio binario" tra giurisdizione contabile e giurisdizione civile per ottenere l'integrale risarcimento del danno – 9. L'*aberratio legis*: al buon andamento presunto consegue un danno alla collettività, mediante annichilimento della funzione giurisdizionale – 10.
Conclusioni: il monito disatteso della Corte costituzionale

1. Insolite osmosi tra amministrazione, ausilio e giurisdizione: il giudice chiamato a co-amministrare e il funzionario amministrativo chiamato a rispondere come un magistrato

Come noto, la legge n. 1 del 2026, nella parte già vigente, è intervenuta significativamente in materia di responsabilità amministrativo-contabile, provando a tipizzare l'elemento soggettivo della colpa grave, introducendo una nuova disciplina di tutela per gli organi di indirizzo politico (c.d. "esimente politica presunta") e, soprattutto, negli stessi casi di colpa grave, limitando il *quantum* del danno risarcibile mediante l'introduzione di un nuovo istituto di riduzione della condanna operante *ex lege*, anche in via retroattiva su tutti i giudizi non ancora definiti con sentenza passata in giudicato.

Si può sostenere che la menzionata riforma si erge su due punti: la "nuova" definizione di colpa grave (la novità è relativa ed è riferita alla pregressa disciplina di cui alla legge n. 20 del 1994) e la riduzione del credito risarcibile all'amministrazione pubblica, mediante i due "tetti" introdotti dal legislatore (30% dell'importo del danno e limite delle due annualità di stipendio o indennità percepite dal colpevole). Intorno a questi due punti strutturali, consolidati in modo significativo dal regime di diritto transitorio (più correttamente, di diritto intertemporale), sono ridisegnate le funzioni ausiliarie della Corte dei conti, mediante un rafforzamento dei controlli preventivi di legittimità e l'attribuzione di una nuova articolata "attività consultiva", alla cui successiva conformazione in via amministrativa consegue *ex lege* l'effetto esimente da responsabilità amministrativo-contabile.

Il potenziamento delle funzioni ausiliarie della Corte dei conti emerge nitidamente da tutta la trama del testo legislativo, compresa la parte rimessa al legislatore delegato, che involge questioni di organizzazione del giudice contabile, espressamente dirette a favorire l'esercizio delle funzioni consultive e di controllo rispetto a quelle giurisdizionali, e sollecita la redazione di testi normativi intesi a razionalizzare l'esercizio delle correlate procedure.

Come già rilevato in sede di commento alla riforma, il nuovo assetto delle funzioni della Corte dei conti introduce forme di co-amministrazione, anche mediante il richiamo ad istituti tipici dell'esercizio della funzione amministrativa (si pensi al silenzio-assenso nel rilascio dei pareri, il cui ambito di applicazione non pare peraltro chiaramente delineato)^[1]. Al momento è esente da questioni di legittimità costituzionale la compatibilità di tale modello rispetto all'art. 100 Cost. e al diverso perimetro dell'ausiliarietà delle funzioni da esso assegnato al giudice contabile. Ciò nondimeno emerge la tendenza del legislatore a coinvolgere la Corte dei conti nell'esercizio dell'attività amministrativa.

Il richiamo al criterio dell'efficienza, non casualmente, ridonda sia riguardo agli asseriti benefici della riforma sull'amministrazione attiva, sia riguardo agli asseriti benefici che conseguirebbero per la stessa attività dell'organo contabile. Circa l'esercizio delle funzioni ausiliarie, la Corte dei conti si allontana dall'inquadramento della giurisdizione e si esprime mediante nuove forme di partecipazione all'istruttoria amministrativa e di esercizio di attività di audit, tipicamente rimesse ad autorità amministrative indipendenti con funzioni di vigilanza. Soprattutto, le rinvigorite fattispecie di controllo preventivo di legittimità e la nuova ampia attività consultiva riverberano, come si è detto, sulla successiva attività giurisdizionale, il cui ambito di cognizione e di decisione resta limitato alla presa d'atto della effettiva conformazione dell'amministrazione agli effetti dell'attività "ausiliaria" resa dalle competenti Sezioni dello stesso giudice contabile.

A fronte di una nuova Corte dei conti "meno giurisdizionale e più ausiliaria", si può notare una altrettanto sorprendente osmosi tra istituti correlati alla funzione giurisdizionale e istituti riferiti all'esercizio dell'attività amministrativa. Come è noto, proprio nel tentativo di tipizzare la colpa grave della responsabilità amministrativa e contabile, il legislatore ha mutuato la fattispecie della responsabilità civile dei magistrati di cui all'art. 2, co. 3, della legge n. 117 del 1988^[2]. Tuttavia, riesce difficile immaginare un efficace adattamento all'attività di amministratori pubblici di una disposizione normativa riferita allo svolgimento dell'attività giurisdizionale, già solo per la ontologica e costituzionalmente necessaria differenza tra i poteri rispettivamente attribuiti ed esercitati.

Un primo paradosso complessivo della riforma in esame riposa quindi su questa particolare distonia: la Corte dei conti, giudice speciale, è tenuta ad applicare norme e istituti dell'attività amministrativa mentre gli amministratori e funzionari pubblici rispondono per colpa grave secondo le norme dedicate alla responsabilità civile dei magistrati.

2. Responsabilità amministrativa ridotta e ragionevolezza: quanto l'amministrazione di risultato può resistere al rischio di "underdeterrence"?

Come noto, nella scrittura della legge n. 1 del 2026 ha assunto un peso rilevante, in un certo senso di "accompagnamento" e di "monito di politica legislativa", la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, che ha giustificato per il passato la limitazione della medesima responsabilità mediante l'istituto del c.d. "scudo erariale" ma ne ha suggerito una rivisitazione complessiva mediante una serie di indirizzi, in larga parte recepiti dal legislatore^[3].

Tale pronuncia ha ribadito che la responsabilità amministrativa ha un «carattere composito (...) in ragione del concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria», ma «non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo (...) essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità».

Il tema centrale, sul quale si misura la razionale e ragionevole discrezionalità del legislatore, è l'ancoraggio della responsabilità amministrativa e della sua misura all'evoluzione del "modello di amministrazione". Immancabile l'appunto mosso dalla stessa Corte costituzionale alla transizione verso la c.d. "amministrazione di risultato", cioè un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di policy e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività. Il noto ragionamento del giudice delle leggi ravvedeva nella «ampia discrezionalità, peraltro esercitata in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo» una diretta correlazione con il rischio della inazione dell'agente pubblico, per la "possibilità di errori". Punto ineludibile della riforma, dunque, è la necessità di disciplinare un nuovo sistema della responsabilità amministrativa che «per necessità di armonia istituzionale, deve atteggiarsi in modo differente col cambiare del modello di amministrazione cui afferisce».

Riprendendo il noto passaggio della precedente sentenza n. 371 del 1998, circa la necessità di un giusto punto di equilibrio per il "rischio dell'attività" tra l'apparato amministrativo e l'agente

pubblico, questa volta la Corte costituzionale ha evocato gli anglicismi della *overdeterrence* e della *underdeterrence*, come estremi nell'ambito dei quali disciplinare nuovamente l'istituto^[4].

La legge n. 1 del 2026, dunque, seguendo il monito della Corte costituzionale, deve dimostrare l'avvenuto bilanciamento tra la funzione di deterrenza della responsabilità amministrativa (volta a scoraggiare «i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati») con «l'esigenza di impedire che, in relazione alle modalità dell'agire amministrativo, il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento». Tale punto di equilibrio ha natura dinamica, in quanto va «modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze».

La Corte costituzionale ha motivato l'esigenza della nuova disciplina della responsabilità amministrativa invocando una crescente complessità del contesto in cui opera il funzionario pubblico (la ormai famosa “fatica dell'amministrare”) asseritamente molto aggravata dopo la riforma della responsabilità amministrativa del 1994, a causa del sistema giuridico multilivello e delle fonti normative non coordinate; della “caotica produzione legislativa”; dei tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni; di “tendenze strutturali delle odierne società” riguardo alla complessità dei procedimenti amministrativi a fronte del pluralismo sociale e istituzionale, al moltiplicarsi dei rischi provocati dalla stessa attività umana, conseguenze non intenzionali dello sviluppo tecnologico ed economico.

Altro passaggio rilevante della sentenza n. 132 del 2024, al fine della valutazione delle censure di legittimità costituzionale oggi sollevate nei confronti della legge n. 1 del 2026, riguarda la necessità di arginare la c.d. “burocrazia difensiva” non solo a fronte delle attività procedurali o provvedimentali o nei grandi centri decisionali, ma con riferimento «all'intero operato della pubblica amministrazione».

In sintesi, la nuova disciplina della responsabilità amministrativa introdotta dalla legge n. 1 del 2026, cit. deve dimostrare di avere tenuto conto del «consolidamento dell'amministrazione di risultato e dei mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera, (...) che giustificano la ricerca, a regime, di nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione».

Il test di costituzionalità della riforma riguarda principalmente il ridefinito rapporto tra art. 28 Cost. (responsabilità dell'agente pubblico) e art. 97 Cost. (*sub specie*, buon andamento dell'amministrazione), e i correlati riflessi sull'esercizio della giurisdizione contabile ex art. 103 Cost.: fermo restando che non è mutata la natura giuridica della responsabilità amministrativa, che rimane prevalentemente risarcitoria, si può affermare che la drastica riduzione del danno risarcibile a carico del colpevole (derivante dalla nuova definizione di colpa grave, dagli effetti conformativi esimenti e, soprattutto, dal "potere riduttivo obbligatorio" con effetto retroattivo) soddisfi ragionevolmente il bilanciamento tra le disposizioni costituzionali richiamate? Ponendo l'interrogativo in altri termini e seguendo la traccia della Corte costituzionale n. 132 del 2024, la c.d. amministrazione di risultato giustifica un regime di responsabilità così ridotto o irragionevolmente vira verso il censurato polo della "underdeterrence"?

È appena il caso di ricordare che la ragionevolezza è il canone di valutazione proprio del giudizio di costituzionalità e la sua misurazione, riguardo alle richiamate disposizioni normative della legge n. 1 del 2026, può avvenire anche (e, forse, soprattutto) tramite il parametro dell'articolato monito proveniente dalla Corte costituzionale^[5].

3. Le questioni di legittimità costituzionale sollevate: l'ambito di applicazione della disciplina sostanziale (*leges artis*) e gli effetti processuali del potere riduttivo *ex lege*

In questi pochi mesi di vigenza della legge n. 1 del 2026, nella parte direttamente applicabile, si registrano già quattro rimessioni alla Corte costituzionale in via incidentale provenienti dalla Corte dei conti, due da parte di Sezioni giurisdizionali regionali e due da parte della II Sezione centrale d'appello, riunite in diverso collegio.

In ordine cronologico: la Sezione giurisdizionale della Regione Puglia, con ordinanza 25 febbraio 2026, n. 11; la Sez. II centrale d'appello, 23 aprile 2026, n. 9; Id., 12 maggio 2026, n. 10; e la Sezione giurisdizionale della Regione Piemonte, 21 maggio 2026, n. 15.

Quanto alle disposizioni censurate, la prima rimessione si concentra sull'art. 1, co. 1, terzo periodo della legge n. 20 del 1994, come novellato dalla riforma, nella misura in cui, nel tipizzare in maniera esaustiva il concetto di colpa grave, non ha previsto che tale definizione sia applicabile alla sola attività provvedimentoale, o quantomeno non ha previsto che costituiscano colpa grave anche condotte contrarie ai canoni di perizia, prudenza, diligenza, cautela, nonché,

nel caso degli esercenti la professione sanitaria, di condotte contrarie alle linee guida e prassi professionali. La censura, per asserito contrasto con gli artt. 3, 32 e 97, comma 2, Cost., riguarda dunque la modalità di tipizzazione della colpa grave e gli effetti di disparità di trattamento che ne discenderebbero riguardo alle attività non provvedimentali della pubblica amministrazione (tra queste, in particolare, i casi di esercizio della professione sanitaria).

Entrambe le rimessioni disposte dalla Sez. II centrale d'appello censurano, con motivi differentemente articolati, gli artt. 1, commi 1-bis e 1-octies, della legge n. 20 del 1994, come introdotti dalla riforma, nella parte in cui disciplinano, nel giudizio di responsabilità, il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies (cioè il doppio tetto risarcitorio, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento) nonché l'art. 6 della legge n. 1 del 2026 laddove prevede che lo stesso regime giuridico si applichi anche nei giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato, alla data di entrata in vigore della stessa legge. Da ultimo, la Sezione regionale del Piemonte censura il solo art. 1, co. 1-octies, circa gli effetti obbligatori in sede giurisdizionale dell'esercizio del potere riduttivo con i "tetti" risarcitori ivi previsti.

A parte la prima rimessione, che si concentra sul profilo sostanziale della tipizzazione della colpa grave, le altre sono rivolte alla nuova configurazione del potere riduttivo del giudice contabile, che involge anche molteplici profili di diritto sostanziale e limita la tutela della parte pubblica danneggiata e, per l'effetto, della comunità amministrata.

Le quattro ordinanze di rimessione denunciano complessivamente (il dettaglio, rispettivamente ripartito, si potrà desumere dal seguito della trattazione) la violazione di dodici articoli della Costituzione: 3, 24, 28, 32, 81, 97, 101, 103, 104, 111, 117 e 119, oltre ai quali occorre aggiungere il richiamo ad altre disposizioni indirettamente violate: artt. 2, 9, 23, 33, 34, 53 Cost.; artt. 6 e 13 CEDU e art. 325 TFUE.

Secondo la prima rimessione, la nuova definizione di colpa grave sarebbe «modellata su un paradigma di condotta riferita all'azione amministrativa propriamente detta, ovvero quella procedimentale che si estrinseca nell'adozione di atti e provvedimenti».

La tesi è sostenuta con il riferimento all'applicazione di norme di diritto e agli orientamenti giurisprudenziali, nonché al travisamento di fatti, nel senso dell'affermazione della loro esistenza o meno, risultanti incontrastabilmente dagli atti del procedimento. In ragione di tale convincimento, resterebbero escluse dalla nozione di colpa grave, pretermesse dalle modifiche di cui alla legge n. 1 del 2026, ipotesi di condotte dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte

dei conti diverse da quelle “propriamente afferenti all’azione amministrativa”, quali ad esempio attività materiali (ad esempio utilizzo delle armi), ovvero consistenti nell’esercizio di attività professionali, quali appunto la professione medica, con riferimento alle quali, come costantemente affermato dalla giurisprudenza, la colpa grave si sostanzia, oltre che nella violazione di regole di buona prassi e contrarietà alle linee guida, in condotte contrarie ai canoni di perizia, prudenza e diligenza.

L’ordinanza di rimessione argomenta conseguentemente in ordine a un effetto abrogativo implicito indotto dalla riforma, che escluderebbe dalla nozione di colpa grave, in quanto pretermesse dalle modifiche previste, ipotesi di condotte, poste in essere dai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, diverse da quelle propriamente afferenti all’azione amministrativa, quali ad esempio attività materiali (si pensi all’utilizzo delle armi), ovvero consistenti nell’esercizio di attività professionali, quali appunto la professione medica, con riferimento alle quali, come costantemente affermato dalla giurisprudenza, la colpa grave si sostanzia, oltre che nella violazione di regole di buona prassi e contrarietà alle linee guida, in condotte contrarie ai canoni di perizia, prudenza e diligenza[6]. L’asserito intervento abrogativo violerebbe l’art. 3 Cost. per disparità di trattamento rispetto alle condotte dei funzionari amministrativi e determinerebbe un abbassamento della soglia di attenzione nell’esercizio della professione sanitaria, rischiando di compromettere il diritto a ricevere cure adeguate ed incentivando interventi negligenti e superficiali.

L’apparato motivazionale a sostegno della ordinanza di rimessione pare debole, specie nella argomentazione che conduce a ravvisare un’abrogazione della responsabilità colposa dei medici, quale «frutto di un effetto implicito non voluto derivante dalla tipizzazione della colpa grave». Si tratta infatti di un’interpretazione fondata sul tenore letterale delle disposizioni censurate, che si porrebbe contro il criterio teleologico ispiratore della stessa riforma, sì da indurre e invocare un “effetto non voluto”, parrebbe, dallo stesso legislatore.

La tesi pare peraltro superata dalla successiva ordinanza di rimessione della Sez. II centrale d’appello n. 9 del 2026[7], a mente della quale l’utilizzo del termine “diritto”, inequivocabilmente più ampio, denoterebbe l’intenzione di ricomprendere nell’accezione anche tutte le altre norme che disciplinano l’esercizio delle professioni, a prescindere dal rango delle stesse nella gerarchia delle fonti, comprese le prassi, gli obblighi scaturenti dal rapporto di servizio e finanche gli orientamenti giurisprudenziali che del quadro ordinamentale hanno fornito una interpretazione. Anche le decisioni assunte dal personale medico potrebbero essere determinate da un palese travisamento del fatto, come nel caso scrutinato, ove vi era stata una erronea

supposizione della sussistenza delle condizioni per effettuare un determinato intervento chirurgico, pur in costanza di un trattamento medicinale incompatibile. È dunque sostenibile che la nozione di colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026 sia riferibile anche al caso dei danni indiretti derivanti da episodi di *malpractice*, ove le condotte censurabili non si traducono nel compimento di atti del procedimento, ma in atti materiali finalizzati alla cura del paziente e improntati al rispetto delle *leges artis*.

Il travisamento del fatto, in altri termini, non si esaurisce nell'elemento sintomatico di eccesso di potere che vizia gli atti e i provvedimenti amministrativi, ma può riguardare anche condotte colposamente assunte discostandosi dalle prassi e dalle linee-guida relative all'esercizio della professione sanitaria.

4. Il potere di riduzione *ex lege* del danno risarcibile: la socializzazione della perdita e la rottura del patto sociale tributario con i cittadini

L'ordinanza di rimessione della Sez. II centrale d'appello n. 9 del 2026 origina anch'essa da un'ipotesi di danno indiretto da *malpractice* sanitaria. La Sezione concentra le proprie censure verso la scelta del legislatore di introdurre un duplice binario nell'esercizio della potestà riduttiva del credito risarcibile.

Partendo dalla lettera della norma, permane nel sistema ordinamentale il potere del giudice contabile di riduzione del danno in continuità con il passato (evidenziato anche dal costrutto letterale “fermo restando il potere di riduzione”, come nel testo previgente, anche se declinato al plurale “fermi” per consentire l'ulteriore e distinto potere di riduzione), ma, contemporaneamente, la legge n. 1 del 2026 introduce *ex novo* un potere di carattere “obbligatorio” regolato dall'art. 1, co. 1-octies^[8].

Al riguardo, il Collegio ricostruisce la storia e la natura giuridica del potere di riduzione e ricorda il nesso inscindibile intercorrente tra esercizio del medesimo potere e gravità della colpa. È al riguardo correttamente invocato il rapporto tra art. 28 e art. 97 Cost., facendo leva sul criterio della “graduazione”, che consente di commisurare la colpa alle condizioni dell'agente, rendendola, in tale senso, “personale”. Spetta al giudice contabile verificare l'esistenza delle circostanze organizzative, ambientali e personali che possono aver condizionato il comportamento del soggetto produttivo del danno: la condotta deve essere connotata da colpa

generica (negligenza, imprudenza o imperizia), o specifica (violazione di norme), ma risulta idonea a integrare responsabilità soltanto se l'evento dannoso è, *ex ante* e in concreto, prevedibile e prevenibile e se, in relazione alle condizioni specifiche del soggetto agente, può essere ritenuta grave. La colpa grave viene così a saldarsi, in una trama esegetica conforme al dato costituzionale, con il potere riduttivo. Significativo il passaggio argomentativo che, in via correlata, riconosce «tanti modelli di responsabilità quanti sono i casi concreti».

Un'altra lettura fonda il potere riduttivo sul “principio del giusto addebito”, che consente un'equa distribuzione della sopportazione del rischio di eventi dannosi tra gli amministratori o funzionari responsabili e la pubblica amministrazione che si avvale della loro attività. La Corte dei conti esercita tale potere nell'ambito della complessa opera di liquidazione del danno risarcibile, che dal danno accertato giunge a definire il “danno addossato” al soggetto agente (come ricordato da Corte cost., sentenza 12 giugno 2007, n. 183, che, pur rigettando la questione di legittimità sollevata circa il c.d. “condono erariale”, aveva rimarcato la funzione ineludibile del giudice contabile: «Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile»).

Se il potere riduttivo è ancorato alla gravità della colpa, ne consegue la necessità dell'attività giurisdizionale per verificare e adattare l'addebito al caso concreto: discrezionalità ed equitatività orientano l'esercizio dello stesso potere.

Esaurita la ricostruzione dell'istituto, il collegio rimettente denuncia quale “manifestamente irrazionale e palesemente iniquo” il sistema introdotto dall'art. 1, commi 1-bis e 1-octies della legge n. 20 del 1994, cit.: la salvezza operata dal comma 1-bis di un duplice potere riduttivo introdurrebbe una discrasia nel sistema della tutela risarcitoria in quanto al giudice della responsabilità amministrativa, da un lato, si consente l'esercizio di una generica potestà riduttrice i cui parametri risultano del tutto assenti, e dall'altro, si impone una riduzione da esercitarsi nei termini sopra descritti. L'intima contraddizione è già resa palese dal tenore letterale delle disposizioni, dal momento che non risultano chiari né il confine né l'esatta perimetrazione del potere riduttivo “discrezionale” di cui al comma 1-bis rispetto a quello delineato *ex novo* dal comma 1-octies.

Entrambe le rimessioni della Sez. II centrale d'appello sono doviziose nello “sforzo ermeneutico” e dichiarano di “tentare diverse ipotesi ricostruttive”, ma tutte quelle possibili (ad avviso di chi scrive, perfino oltre una qualificata diligenza ermeneutica) sarebbero invalidate da irrazionalità o irragionevolezza, in una sorta di “eccesso di potere legislativo” o di distonia della legge rispetto alla causa sua propria^[9].

Sul punto, come si vedrà, ritorna anche la rimessione della Sezione regionale del Piemonte, che denuncia l'effetto di *aberratio legis* discendente dalla irragionevolezza del potere riduttivo obbligatorio di cui al comma 1-octies, cit.

La prima delle due rimessioni della Sez. II d'appello individua tre possibili letture delle richiamate disposizioni normative; la seconda ne individua addirittura quattro, tutte insuscettibili di interpretazione conforme al dettato costituzionale.

La prima lettura disgiunge il potere riduttivo tradizionale e il tetto risarcitorio e desume dal carattere marcatamente "risarcitorio" della responsabilità amministrativa (Corte cost. n. 132 del 2024) l'irragionevolezza della decisione di riallocare la parte maggiore del rischio a carico della collettività, con conseguenziale "socializzazione" della perdita economica subita. I cittadini vedrebbero così violato quel "patto sociale" sul quale si regge l'intera impalcatura del sistema tributario (artt. 23 e 53 Cost.)^[10] dovendo di fatto patire un duplice danno: il mancato soddisfacimento del bene-interesse, individuale o collettivo, al quale era funzionale il prelievo fiscale e il relativo impiego della risorsa pubblica sprecata; il costo della *malagestio*, che rimarrebbe in larga parte a carico del soggetto pubblico danneggiato.

La seconda lettura comporterebbe una duplice valutazione del nesso causale rispetto al danno erariale: quello tra la condotta illecita e la concreta lesione dell'interesse (c.d. causalità materiale) e quello che intercorre tra la detta lesione e i danni che ne sono derivati (c.d. causalità giuridica). Tale lettura funge solo da criterio di allocazione del rischio rispetto ai singoli agenti, ma non consente di imputare ad ognuno di essi le conseguenze risarcitorie in ragione della "parte che vi ha preso"^[11], «in netta e intima contraddizione con il criterio di riparto fondato proprio sul peso specifico di ciascuno rispetto alla causazione delle conseguenze dannose». Tale lettura violerebbe peraltro il monito di Corte cost. n. 132 del 2024 non delineando fattispecie "tipizzate nei presupposti" con riferimento alle quali applicare il meccanismo di esonero da responsabilità per i danni *ultra tertiam partem*.

La terza lettura prospetta uno sdoppiamento del nuovo potere riduttivo, visto che il "doppio" limite quantitativo è strutturato in modo tale da presupporre che il soggetto ritenuto responsabile abbia percepito una «retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo», ovvero un "corrispettivo" o una "indennità" percepiti «per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio». Tale lettura escluderebbe conseguentemente dall'ambito di applicazione della disposizione i percettori di finanziamenti pubblici a destinazione vincolata, nuovamente violando il monito della Corte costituzionale

all'individuazione di fattispecie tipizzate nei presupposti.

Alle tre indicate letture, tutte insuscettibili di interpretazione conforme a Costituzione, la seconda ordinanza di rimessione della stessa Sezione di appello[12] aggiunge una quarta lettura, che tuttavia per stessa ammissione del collegio rimettente non discende dalla lettera della norma, a mente della quale la riforma non avrebbe introdotto l'obbligo di esercitare il potere riduttivo, restando ferma la discrezionalità del giudice contabile di decidere se esercitarlo o meno, e avrebbe fatto venir meno esclusivamente la discrezionalità nella misura del *quantum* da porre a carico del soggetto danneggiante, nei limiti delineati dall'art. 1, comma 1-octies[13].

Ove si accedesse a tale improbabile ultima lettura, che si ritiene sia stata espressa *ad abundantiam*, la stessa non sfuggirebbe alle censure di irrazionalità e irragionevolezza intrinseca sopra evidenziate, essendo indeterminato l'andell'esercizio del nuovo potere a fronte di un effetto vincolato, in caso di attivazione, irrazionale e iniquo.

5. La illegittima cesura tra art. 28 e art. 103 Cost.: alla responsabilità del funzionario non corrisponde il sindacato giurisdizionale sulla condotta

La parte centrale delle censure di costituzionalità riguarda il rapporto tra l'art. 28 Cost. e l'art. 103 Cost. Mediante un'attenta ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, l'ordinanza di rimessione n. 9/2026 restituisce la lettura dell'art. 28 Cost. quale "strumento del principio di legalità"[14], destinato ad orientare la composizione fra interessi generali perseguiti nell'azione pubblica e diritti dei cittadini, responsabilizzando le persone fisiche chiamate a concorrere nell'esercizio delle relative funzioni: richiamando una felice espressione dottrinale, la norma costituisce l'ulteriore riprova della «inscindibile connessione fra la Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri»[15] di cui sono il precipitato non solo l'art. 113 Cost. e la giustiziabilità degli atti delle pubbliche amministrazioni, ma anche (forse soprattutto) l'art. 103 Cost. che affida al giudice contabile quella sfera giurisdizionale nelle "materie di contabilità pubblica" delle quali il giudizio di responsabilità amministrativa rappresenta nucleo imprescindibile.

Il principio di legalità postula la ponderabilità dell'agire amministrativo rispetto alla legge, implicando un controllo anche giurisdizionale e una reazione avverso condotte antiggiuridiche. Il sistema binario, che si ricava direttamente e immediatamente dalla lettura congiunta degli artt. 28 e 103 Cost., costruisce un meccanismo di responsabilità complesso, in cui lo Stato o l'ente

pubblico rimane sempre responsabile in via diretta ai sensi (del combinato disposto degli artt. 24 e 103 Cost. e) degli artt. 1218 e 2043 c.c., dunque sia per il fatto o l'atto illecito proprio e dei propri dipendenti, sia per l'adempimento delle obbligazioni che in capo all'Ente originino dalla legge o dal contratto, ma, al tempo stesso, non esonera i dipendenti o i funzionari pubblici che restano comunque personalmente responsabili verso i terzi, in base alla prima proposizione normativa dell'art. 28 Cost..

Il punto di equilibrio, più volte ricordato, tra la responsabilità dell'ente e quella del funzionario ha richiesto successive rivisitazioni legislative, ma le affermazioni contenute nella sentenza della Corte cost. n. 132 del 2024 erano riferite ad una situazione emergenziale (la pandemia e le misure straordinarie per la ripresa dell'economia), sicché, «superata l'emergenza e nel permanere dei fattori di criticità e di difficoltà oggettiva dell'azione amministrativa», il giudice rimettente dubita che la l. n. 1/2026, nel suo complesso, e il doppio potere riduttivo introdotto con i commi 1-bis e 1-octies dell'art. 1 della l. n. 20 del 1994, siano «compatibili con le orme di un ragionamento costituzionalmente orientato dai canoni sopra indicati».

Lo stesso legislatore, con la legge n. 1 del 2026 si è spinto oltre le indicazioni della Corte costituzionale disciplinando: la nuova nozione di colpa grave, la scriminante politica presunta, il rafforzamento e l'ampliamento dei controlli preventivi di legittimità, la nuova attività consultiva, accomunando queste ultime due ultime nuove funzioni con effetti scriminanti da colpa grave in caso di successiva conformazione in via amministrativa. A fronte di tali molteplici fronti di intervento, definiti dalla stessa ordinanza «tranquillizzanti» per il soggetto agente, l'ulteriore decurtazione *ex lege* del credito risarcibile rappresenterebbe, con enfasi e licenza lessicale spesa nella rimessione, la «goccia che fa traboccare il vaso», ove la misura superata rappresenta il doveroso rispetto del rapporto tra art. 28 e art. 103 Cost.[\[16\]](#)

Addirittura, il giudice rimettente denuncia il ritorno verso architetture improntate a istituti, quali la c.d. garanzia amministrativa, che riposavano su un'idea ottocentesca di pubblica amministrazione[\[17\]](#), *prius* rispetto alla sfera giuridica del cittadino e assistita da privilegi ormai privi di senso e, anzi, in palese contrasto con il dettato costituzionale che, all'art. 2, pone al centro la persona e i suoi diritti. La funzionalizzazione all'attuazione di tali diritti è a fondamento della responsabilità diretta dei pubblici funzionari e della relativa giustiziabilità *ex art.* 103 Cost.[\[18\]](#).

6. La violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e dell'autonomia normativa e finanziaria delle Regioni e degli enti locali

La violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, *ex art. 97, co. 2, Cost.* e del principio di buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta europea dei diritti fondamentali discenderebbe dall'introduzione di un "potere riduttivo" che allontana la responsabilità dell'agente pubblico dagli standards della "buona amministrazione", e che premia l'inefficienza mediante automatismi riduttivi, a prescindere dalle circostanze del caso concreto. Il legislatore della riforma, in tal modo, avrebbe disatteso due importanti moniti della Corte costituzionale: quello più recente, non avendo operato alcun bilanciamento tra i richiamati poli della *overdeterrence* e *underdeterrence* (sentenza n. 132 del 2024) e quello più risalente, non avendo differenziato la disciplina in ragione delle categorie di dipendenti e funzionari pubblici «ovvero alle particolari situazioni, stabilendo, per ciascuna di esse, le forme più idonee a garantire i principi del buon andamento e del controllo contabile» (sentenza n. 371 del 1998).

La legge n. 1 del 2026, cit., per effetto del potere riduttivo *ex lege*, produce inoltre un maggior onere a carico dello Stato (*recte*, di ogni soggetto pubblico che risulti "amministrazione danneggiata" destinataria degli importi posti a carico di coloro che sono stati condannati in primo grado a risarcire la perdita subita): le due rimessioni della Sez. II centrale d'appello (ed anche quella della sezione regionale del Piemonte) censurano il contrasto con l'art. 81, comma 3, della Costituzione e anche con gli artt. 117 e 119 Cost.

Pur ricordando la giurisprudenza costituzionale che assoggetta il legislatore ai vincoli di copertura quando esercita la sua politica finanziaria, ma non quando pone la disciplina della responsabilità amministrativa e contabile, le rimessioni ricordano che le stesse pronunce erano riferite a modifiche ordinamentali dell'assetto della responsabilità amministrativo-contabile destinate a spiegare effetti su fatti e circostanze successivi e non su situazioni già emerse ed eventualmente anche decise con sentenze non ancora passate in giudicato. Di tali criticità si era già avveduto il Servizio del Bilancio della Camera, che aveva sollecitato il governo a fornire «chiarimenti in merito agli eventuali effetti finanziari che potrebbero determinarsi in conseguenza dell'impossibilità di acquisire entrate già iscritte in bilancio (...)», richiamando espressamente gli effetti del regime transitorio di cui all'art. 6 della stessa legge^[19].

Lo stesso effetto finanziario dannoso potrebbe inoltre gravare anche su enti diversi dalle amministrazioni centrali, potendo investire qualsiasi soggetto pubblico leso e persino la stessa

Unione europea, qualora il danno derivi dallo sviamento colposo di contributi che gravano direttamente sul bilancio europeo. Sotto tali profili è dedotta la violazione del principio di autonomia legislativa nel riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., colpendosi gli equilibri di bilancio delle regioni (*quoad effectum*) nell'ipotesi di danno arrecato alle amministrazioni regionali, e più in generale ai principi di autonomia finanziaria ex art. 119 Cost.

La censura è opportunamente sviluppata dalla seconda ordinanza di rimessione della stessa Sezione, ove si legge che risorse autonome pervenute agli enti locali territoriali attraverso la leva tributaria e fiscale verrebbero indirettamente distolte dai fini istituzionale previsti dalla Carta costituzionale, con conseguente *vulnus* alla tutela di diritti fondamentali dei cittadini del territorio di riferimento, quali la tutela della salute (art. 32 Cost.), dell'istruzione (artt. 33 e 34 Cost.), dei diritti delle generazioni future (art. 9 Cost.) o, in alternativa, con necessità di inasprire la pressione fiscale, proprio in violazione dei diritti fondamentali invocati da Corte cost. n. 132 del 2024[20].

7. La violazione del principio del giusto processo e dell'effettività della tutela (a proposito del credito della pubblica amministrazione)

La retroattività del nuovo regime, con l'effetto di rendere automatico il potere riduttivo anche riguardo a fatti accertati con sentenze di primo grado, violerebbe il principio del giusto processo ed anche l'art. 3 Cost. (basti pensare che la "paura della firma", posta a fondamento della riforma, non ha ragion d'essere per gli illeciti già consumati, così come la prospettazione di un minore carico di responsabilità).

Importante la lamentata violazione degli artt. 101 e 104 Cost., in termini di lesione della sfera di competenze attribuita al potere giudiziario una legge che dispieghi retroattivamente i propri effetti sui giudizi in corso, con obbligo per i giudici di applicarla in relazione a rapporti sorti nel passato, «tanto più quando la legge non appaia mossa dall'intento di influire sui giudizi in corso» [21]. Il *vulnus* recato all'esercizio della funzione giurisdizionale è indagato con ulteriore attenzione dalla ordinanza di rimessione n. 10 del 2026, che ricorda una pronuncia della Corte costituzionale invocabile al caso di specie, per analogia di materia: la sentenza n. 340 del 2001, che aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 103, co. 2, Cost., l'art. 4, co. 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, del 3 febbraio 2000, in quanto, in

contrasto con i principi dell'ordinamento e irragionevolmente, comportava una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave sotto il profilo quantitativo patrimoniale, attraverso l'aggancio, come limite massimo, alla metà dello stipendio annuo o del compenso, senza che potesse soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità, dando giusto risalto alla necessità che sia rimessa esclusivamente al giudice la valutazione in concreto, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, del comportamento posto in essere, a tutela degli interessi individuali e collettivi della comunità amministrata.

La sottrazione al giudice contabile della sua funzione naturale, cioè della valutazione del caso concreto, aveva condotto in tal caso all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale della disposizione normativa censurata.

L'art. 111 Cost. sarebbe infine violato anche sotto il profilo delle garanzie processuali che, nei giudizi di impugnazione, non può prescindere dalle preclusioni maturate e dalla delimitazione, variamente atteggiata a seconda del tipo di impugnazione proposta, del *thema decidendum*. Il principio del giusto processo e la limitata ammissibilità di leggi retroattive che incidano sul regime processuale sono confortati da costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ammette la retroattività solo per motivi imperativi di interesse generale.

Al riguardo, le rimessioni invocano due recenti pronunce della Cassazione (sentenza n. 1390/2026 e ordinanza n. 1392/2026) che hanno escluso l'applicazione retroattiva della l. 14 marzo 2025 n. 35 nella parte in cui, novellando l'art. 2407, comma 2, c.c., ha limitato il risarcimento dei danni a cui sono tenuti i sindaci nei confronti della società e dei suoi creditori a «un multiplo del compenso annuo percepito»[\[22\]](#). A sostegno di tale posizione, il giudice di legittimità ha invocato i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, comprendono, tra gli altri, il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario[\[23\]](#).

Occorre tuttavia notare, come onestamente ammesso dalle stesse rimessioni, che la disposizione normativa in tal caso censurata era priva di una disposizione transitoria, a differenza del caso qui in esame. In ogni caso, le richiamate pronunce della Cassazione assumono rilevanza per le questioni di legittimità costituzionale nei confronti della legge n. 1 del 2026, cit., nella parte in cui

valorizzano il principio di intangibilità della pretesa risarcitoria che nasce al momento dell'evento lesivo ma viene liquidata soltanto in fase di giudizio, a distanza di anni.

La giurisprudenza CEDU è stata peraltro recentemente ripresa dalla Corte costituzionale, con sentenza 30 gennaio 2026 n. 12, che ha denunciato la violazione del diritto di difesa discendente da ogni limitazione o esclusione in materia processuale che non sia imposta dal prevalere di altri interessi costituzionalmente rilevanti o da condizioni oggettive di impossibilità materiale. Per le norme in esame, la parte pubblica vede compromesso il proprio diritto di difesa, in sede di appello, dovendo subire la riduzione obbligatoria ed *ex officio* dei danni imputabili alla parte già ritenuta responsabile in primo grado, in un regime di preclusioni rigido imposto dal Codice di rito agli artt. 193 e 194 c.g.c.

Sarebbe in tal modo vulnerata l'effettività della tutela, dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea elevato a principio generale del diritto sovranazionale derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e riconosciuto dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE[24]. La lesione del principio riguarda il credito erariale come diritto sostanziale dedotto in giudizio.

Le rimessioni invocano a tal fine la giurisprudenza amministrativa in termini di garanzia di risultato del conseguimento dell'utilità spettante alla parte vittoriosa (Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755)[25] e richiamano l'art. 325 del Trattato per il funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che impone all'Unione e agli Stati membri di combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure «che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione». Le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva avevano già richiamato l'attenzione in sede di parere reso sul ddl poi esitato nella l. n. 1/2026 (parere n. 4/2025). In applicazione di tale disposizione, la fruizione di aiuti finanziati dall'Unione deve rispettare strettamente i relativi vincoli e prescrizioni, la cui violazione comporta, di regola, l'obbligo di restituzione integrale dei benefici concessi: le significative riduzioni del *quantum debeatur* introdotte dalla legge n. 1 del 2026 violerebbero il principio affermato anche nel caso di recupero di fondi europei malversati per effetto di condotte gravemente colpose.

8. Ulteriori argomentazioni: l'insostenibilità della tesi del "doppio binario" tra giurisdizione contabile e giurisdizione civile per ottenere l'integrale risarcimento del danno

La seconda rimessione da parte della Sez. II d'appello (ord. n. 10 del 2026) respinge l'ipotesi di esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026 proposta dalla Procura generale, fondata sui principi affermati dalla Corte di cassazione con le richiamate pronunce nn. 1390 e 1392 del 2026. Secondo la Procura, la disciplina sopravvenuta dettata dalla legge n. 1 del 2026 in ordine all'immediata cogenza del potere riduttivo obbligatorio sarebbe inapplicabile, almeno nei giudizi d'appello, in quanto occorre bilanciare l'interesse dell'amministrazione pubblica a riscuotere un credito risarcitorio già accertato in primo grado, al fine di soddisfare esigenze che impingono direttamente sugli artt. 97 e 81 Cost., e l'interesse del dipendente pubblico all'applicazione della nuova normativa. Tale tesi non è ritenuta accoglibile dal Collegio, posto che l'art. 6 della legge n. 1 del 2026, secondo l'interpretazione letterale, «non sembra lasciare spazio ad analoghe interpretazioni preclusive di un effetto retroattivo che è stato espressamente previsto dal legislatore».

Ritenuta quindi ammissibile la richiesta di esercizio del potere riduttivo ai sensi dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20 del 1994, essa è esaminata nel merito e a tal riguardo vengono offerte le quattro possibili letture della disciplina di riferimento, tutte insuscettibili di interpretazione conforme a Costituzione. La rimessione rimarca, in particolare, una palese distonia rispetto alla scelta operata dal legislatore con riguardo al personale sanitario, per il quale, in ragione dell'analoga esigenza di fronteggiare la c.d. "medicina difensiva" non è stata disposta alcuna applicazione retroattiva dell'art. 9, comma 5, della l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. legge Gelli-Bianco).

Per pacifica dottrina e giurisprudenza, infatti, l'intera nuova disciplina della responsabilità del personale sanitario non trova applicazione né ai rapporti giuridici esauriti prima della sua entrata in vigore, né ai rapporti sorti anteriormente e ancora in corso di svolgimento[26]. E ciò non solo per la mancanza di una previsione di legge che disponga la retroattività, ma anche perché da una applicazione retroattiva della legge deriverebbe una lesione dell'affidamento dei pazienti sulla natura contrattuale della responsabilità del personale sanitario (con rilevanti effetti in termini di ripartizione dell'onere della prova e sulla prescrizione) ed una ingiustificata sterilizzazione di tutte le azioni risarcitorie in cui le aziende ospedaliere non abbiano seguito, assoluta buona fede, una procedura all'epoca non prevista e non richiesta[27].

Anche la prospettazione del c.d. “doppio binario” tra giudice contabile e giudice civile rispetto al risarcimento del danno cagionato dall’agente pubblico non pare offrire una risposta compatibile al dettato costituzionale. Dopo l’approvazione della legge n. 1 del 2026, cit. e l’entrata in vigore dei c.d. “tetti” al quantum risarcibile del danno arrecato dal dipendente o dall’amministratore alla p.a. (1/3 del danno accertato e comunque non più del doppio dello stipendio o dell’indennità di carica), resta infatti da comprendere se, in virtù del menzionato “doppio binario”, la stessa amministrazione danneggiata possa, o addirittura debba, recuperare integralmente i danni cagionati dai convenuti condannati dalla Corte dei conti attraverso l’azione civile, finalizzata al ristoro integrale del danno senza limite alcuno.

A favore di tale tesi si registra un orientamento della Sezione regionale di controllo della Lombardia che, nel dichiarare inammissibile il parere richiesto da un ente locale circa le modalità di recupero delle somme indebitamente erogate a un dipendente, già oggetto di sentenze contabili emesse con rito abbreviato, ha contestualmente evidenziato alcune ricadute sistemiche della riforma, allora in discussione in Parlamento. Secondo tale pronuncia, il rapporto tra azione erariale e azione civile deve essere impostato nei termini seguenti: «essendo manifesto che la definizione con rito abbreviato dell’azione erariale non è stata esaustiva del pregiudizio asseritamente subito dall’Amministrazione, l’eventuale esercizio di una azione civile non può che rientrare nella esclusiva valutazione dell’Ente previa verifica della sussistenza delle condizioni di fatto e di diritto»[\[28\]](#). La medesima delibera si è espressa anticipando gli effetti dell’entrata in vigore della futura legge n. 1 del 2026, allora in corso di approvazione, invocando una “complementarietà” tra le due giurisdizioni[\[29\]](#).

Secondo tale lettura, la riforma introdotta con legge n. 1 del 2026 prevede un meccanismo processuale articolato in due fasi: accertamento e condanna parziale presso la Corte dei conti, successivo recupero in sede civile da parte dell’amministrazione. L’eventuale inerzia dell’amministrazione nell’avviare il recupero civile potrebbe determinare, in via autonoma, una nuova ipotesi di responsabilità amministrativa per i dirigenti coinvolti. Si verrebbe così a configurare una responsabilità ulteriore e indiretta, a fronte dell’inerzia nel tutelare il credito pubblico già accertato ma non integralmente risarcito. La Sezione lombarda sottolinea infine che l’efficacia deterrente del giudizio contabile rischia di essere compromessa: non solo per il limite quantitativo alla condanna, ma anche per la frammentazione dell’azione risarcitoria, che verrebbe affidata in gran parte alle singole amministrazioni, con le connesse difficoltà applicative e gestionali.

La tesi ha trovato un commento adesivo, che riconduce all'inerzia civile la responsabilità omissiva dei dirigenti amministrativi inerti, in tal modo ravvisando «la nuova frontiera dell'azione delle Procure contabili, tese a perseguire inerzie civili da lucro cessante»^[30].

Ad avviso di chi scrive, si tratta di una lettura difficilmente condivisibile, sul piano dell'interpretazione sistematica della riforma e della stessa tenuta del divieto di *ne bis in idem* processuale, nei termini sopra illustrati^[31]: vi sono infatti recenti pronunce della Corte costituzionale e della Corte di cassazione che suggeriscono una lettura contraria, a tutela della situazione giuridica soggettiva del soggetto condannato, rispetto alla prospettiva di subire un secondo processo per l'accertamento dello stesso fatto già giudicato.

Utilizzando la felice espressione della rimessione piemontese, la percorribilità del doppio binario «sarebbe ancor più esiziale e irrazionale circa l'apprestamento di strumenti di c.d. “burocrazia difensiva” in funzione di attenuazione della “paura della firma” e, in ultima analisi, per conseguire il “buon andamento dell'amministrazione”, fine ultimo sotteso alla legge n. 1 del 2026»^[32]. Ed anche il suggerimento di ascrivere la materia alla giurisdizione esclusiva del giudice contabile lascerebbe gravare a carico della collettività la parte del danno non risarcita dal funzionario^[33]: essa rimarrebbe definitivamente a carico del bilancio dell'ente danneggiato, con conseguenziale *vulnus* alla tutela giurisdizionale dell'erario, del quale non è dato rinvenire alcuna ragionevole giustificazione o ragione, in violazione dell'art. 3 Cost.

La violazione del principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione è inoltre argomentata dalla ord. di rimessione n. 10 del 2026 sottolineando l'eccedenza legislativa rispetto al monito della Corte costituzionale. Il legislatore del 2026 ha infatti significativamente alleviato la “fatica dell'amministrare” (icasticamente ribadita da Corte cost. n. 132 del 2024), ma ha anche «sminuito enormemente non solo la funzione risarcitoria, ma anche la funzione preventiva e deterrente della responsabilità amministrativa, in assenza della quale il perseguimento del buon andamento della pubblica amministrazione appare gravemente compromesso»^[34]. Tale effetto si pone in evidente contrasto con le indicazioni espresse dal giudice costituzionale nella stessa pronuncia richiamata.

9. L'*aberratio legis*: al buon andamento presunto consegue un danno alla collettività, mediante annichilimento della funzione giurisdizionale

L'ordinanza di rimessione della Sezione regionale del Piemonte origina da un danno indiretto a seguito di condanna risarcitoria del giudice amministrativo per silenzio-inadempimento procedimentale.

Le censure si concentrano sul potere riduttivo obbligatorio e contestano la violazione del principio dell'equa ripartizione del danno tra soggetto agente e amministrazione, desumibile dalla stessa Corte cost. n. 132 del 2024, considerando che il *quantum* recuperabile del danno arrecato si riduce a mero indennizzo, a dispetto della natura risarcitoria della responsabilità amministrativo-contabile. Il giudice rimettente sottolinea la palese disarmonia introdotta dalla legge n. 1 del 2026 tra la posizione del dipendente e quella della comunità amministrata, ricordando che i pubblici dipendenti sono remunerati attraverso le risorse di cui al prelievo fiscale obbligatorio (si pensi, peraltro, alle componenti variabili dello stipendio della dirigenza, quali le indennità di posizione e di risultato).

Tale disarmonia si riverbera sul rapporto tra art. 28 e art. 97 Cost., giacché difetta una valutazione oggettiva, secondo la tecnica del giudizio controfattuale, a sostegno degli effetti asseritamente ingenerati dalla riforma sul buon andamento amministrativo. Si tratterebbe di una irragionevole e indimostrata presunzione di buon andamento eziologicamente derivante dall'impianto complessivo della riforma della responsabilità amministrativa. La rimessione ritiene conseguentemente integrata una forma di *aberratio legis*, per effetto della deviazione dal fine dichiaratamente perseguito dalla medesima riforma^[35].

Sviluppando le analizzate censure mosse per violazione dell'art. 103, co. 2, Cost., l'ordinanza censura in particolare la sottrazione al giudice contabile del controllo di adeguatezza della norma di mitigazione della responsabilità rispetto al caso concreto, peraltro evidenziando una intrinseca irragionevolezza discendente dal mancato coordinamento del nuovo indice di quantificazione del danno con quello previsto per il rito abbreviato disciplinato con finalità deflattiva dal Codice di giustizia contabile.

In ogni caso, se l'esigenza, nella ripartizione del rischio del danno risarcibile, è quella di evitare l'esposizione dell'amministratore a decisioni anomale, la via percorribile, a protezione della sfera propria della giurisdizione della Corte dei conti (art. 103, secondo comma, Cost.), è piuttosto quella di offrire al giudice criteri di orientamento, non quella di annichilirne la funzione.

La rimessione della sezione piemontese ricorda anche la prospettata introduzione del regime assicurativo per i soggetti maggiormente esposti a rischio, ma anche tale misura, peraltro

differita a gennaio 2027, non coprirebbe il 70% del danno, che resta a carico della collettività amministrata[36]. La legge introduce conseguentemente un onere che, di per sé, esige copertura finanziaria al fine di garantirne la compensazione (art. 81, co. 3, Cost.)[37]. Non osta alla proposizione della correlata censura di legittimità costituzionale la precedente declaratoria di inammissibilità di Corte cost., n. 132 del 2024 (riferita alla disciplina del c.d. “scudo erariale”). Nel caso qui in esame, infatti, non si tratta di un danno “eventuale” ma di un danno accertato dal giudice, sicché il relativo onere, *sub specie* di minore entrata, in quanto non addebitabile al danneggiante, rimane *ex lege* a carico della fiscalità generale ma senza copertura finanziaria, in violazione dell’art. 81, co. 3, Cost.

10. Conclusioni: il monito disatteso della Corte costituzionale

In conclusione, ferma restando la discrezionalità del legislatore, occorre ricordare che la legge n. 1 del 2026 è stata approvata in seguito e per effetto di un articolato monito della Corte costituzionale. Alla luce delle diverse questioni di legittimità costituzionale sollevate e qui riassunte, occorre valutare se gli ambiti di normazione indicati dallo stesso giudice delle leggi siano stati colti dal legislatore e colmati nel rispetto del principio di ragionevolezza e razionalità.

Ad avviso di chi scrive, al riguardo paiono dirimenti due profili analisi: il rapporto tra art. 28 e art. 97 Cost. e l’incidenza della riforma sull’esercizio della funzione giurisdizionale (*in primis* riguardo all’art. 103, co. 2 Cost., ma senza trascurare i profili di più generale limitazione incidenti sugli artt. 101 e 104 Cost.). È innegabile che i profili di diritto sostanziale e quelli di diritto processuale introdotti dalla riforma sono tra di loro avvinti da un nesso inestricabile.

Sul primo punto, difetta la valutazione oggettiva del beneficio indotto dalla riforma a favore della buona amministrazione, non parendo sufficiente una apodittica invocazione della c.d. “amministrazione di risultato” per giustificare il nuovo equilibrio, o meglio squilibrio, nella ripartizione del rischio e poi del danno tra amministrazione e funzionario. È evidente, già solo in termini quantitativi riguardo ai tetti risarcitori, che la riforma ha virato verso la c.d. *underdeterrence*, che tuttavia era stata giustificata solo in via eccezionale e temporanea mediante il c.d. scudo erariale. Non pare tradire eccessiva enfasi la denunciata violazione del patto con i cittadini, accompagnata dalla introduzione di una sorta di premio all’inefficienza del singolo funzionario.

Il monito della Corte costituzionale pare inoltre tradito laddove la legge non prevede fattispecie tipizzate per l'esercizio del nuovo potere riduttivo e non differenzia le diverse categorie di dipendenti e le correlate forme di esposizione al rischio di responsabilità. Il risultato dell'azione amministrativa è esso stesso asservito al principio di legalità, come ha chiarito la più recente giurisprudenza amministrativa, sicché una asserita e indimostrata efficienza della pubblica amministrazione, che conseguirebbe *de facto* dall'applicazione della novella legislativa, non può in ogni caso operare a detrimento del principio di legalità[38].

Sul secondo punto, che è correlato al primo e discende dagli esaminati profili di diritto sostanziale, riesce effettivamente annichilito l'esercizio della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, perfino incidendo su fattispecie di danno già accertato con sentenza di primo grado, con l'effetto di innaturale sottrazione al giudice di ogni potere di valutazione del caso concreto riguardo alla rilevanza delle condotte causative di danno erariale[39].

La retroattività della legge n. 1 del 2026, cit. non pare superare il test di stretto rigore imposto dalla "tavola assiologica" della CEDU e dalla nostra giurisprudenza costituzionale[40]. Fermo restando l'indimostrato effetto benefico sul buon andamento amministrativo, per contro dichiarato dalla riforma, non si ravvedono infatti motivi imperativi di interesse generale né diritti costituzionalmente previsti tali da giustificare questa drastica riduzione della tutela della comunità amministrata offesa dal danno erariale, laddove, anzi, le corrispondenti minori entrate indotte dalla legge n. 1 del 2026 riducono anche le provviste per l'erogazione dei servizi pubblici.

[1] S. Foà, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi*, 5, 2026, 55 ss. Circa l'attività consultiva, T. Tessaro, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle Autorità indipendenti?*, in *Bilancio, comunità, persona*, 29 novembre 2025.

[2] Come risulta dai periodi aggiunti al primo comma dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994, a mente dei quali: «Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in

cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

[3] Cfr., da ultimo, G. Guida, *Responsabilità amministrativa e responsabilità contabile: le nuove prospettive*, in *Bilancio, comunità e persona*, 9 aprile 2026. Circa la particolare tecnica decisoria utilizzata dalla Corte costituzionale, v. F.S. Marini, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, n. 4/2024, 4 ss.

[4] S. Foà, [Oltre lo "scudo erariale": quale futuro per la responsabilità amministrativa?](#), in *Giustizia insieme*, 15 aprile 2025, ed ivi richiami.

[5] Invocando il controllo sulla discrezionalità legislativa, sul quale A. Pizzorusso, *Il controllo sull'uso della discrezionalità legislativa*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988, 73 ss.

[6] Cfr., in materia, Q. Lorelli, *La responsabilità per danno erariale degli esercenti le professioni sanitarie e considerazioni generali sul regime della colpa*, in *Federalismi*, n. 19/2024, 191 ss.

[7] Corte conti, Sez. II centrale App., 23 aprile 2026, n. 9 (Pres.: Loreto – Red.: Razzano).

[8] Recentemente, in via ricostruttiva, A. Indelicato, *La riforma della responsabilità amministrativo contabile: potere riduttivo e limite al risarcimento*, in *Federalismi*, n. 12/2026, 31 ss.

[9] Sull'evoluzione dell'interpretazione conforme nella giurisprudenza costituzionale, cfr. G. Pitruzzella, *L'interpretazione conforme e i limiti alla discrezionalità del giudice nell'interpretazione della legge*, in *Federalismi*, n. 3/2021, 161 ss.

[10] In materia, per un recente quadro della giurisprudenza costituzionale, F. Iannelli, *Considerazioni sul dovere contributivo (a margine di alcune pronunce della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, 2024, 1, 458 ss.

[11] L'ordinanza di rimessione n. 9 del 2026, cit. esemplifica come segue: se il danno accertato è pari a 100 e i convenuti in giudizio sono cinque, ciascuno potrà rispondere del 20% ciascuno ma, poiché la quota è inferiore al 30% massimo (o, nella comparazione, al doppio delle annualità), non vi sarà spazio per la riduzione "obbligatoria" ma soltanto per quella facoltativa, fondata sulle circostanze soggettive e oggettive di matrice pretoria. Al contrario, laddove l'attribuzione delle quote non sia paritaria ma contempra contributi diversamente misurati (ad esempio, un danno pari a 100 sia attribuibile a cinque convenuti dei quali tre rispondono per il 10%, uno per il 40% e un altro per il 30%) il potere riduttivo "obbligatorio" potrà trovare applicazione soltanto per il responsabile chiamato a rispondere di una quota superiore al 30%, e, una volta operata la decurtazione *ex lege*, a favore di ciascuno residuerà l'ulteriore ridimensionamento del *quantum debeat* in ragione dell'attenuazione dell'addebito che il giudice riterrà in via equitativa di dover applicare.

[12] Corte conti, Sez. II centrale d'appello, ord. 12 maggio 2026, n. 10 (Pres.: Acanfora – Red.: D'Ambrosio).

[13] Corte conti, Sez. II centrale appello, ord. n. 10 del 2026, cit., punto 9.2 in diritto.

[14] Affermato fin dalle prime tesi sul carattere precettivo dell'art. 28 Cost.: E. Casetta, *L'illecito degli enti pubblici*, Torino, Giappichelli, 1953, 270 ss.; C. Esposito, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 327 ss.

[15] M. Luciani, *La "costituzione dei diritti" e la "costituzione dei poteri". Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in AA.VV., *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985.

[16] Ord. n. 9 del 2026, cit., punto 6 in diritto: «la legge n. 1/2026 (...) restituisce un apparato talmente sofisticato di protezione dell'agente pubblico da rendere assolutamente insignificante il compasso di responsabilità che ne residua».

[17] Sulla formazione del sistema amministrativo e sulla evoluzione della nozione di pubblica amministrazione, S. Licciardello, *La formazione del sistema di diritto amministrativo*, in AA.VV.,

Istituzioni di diritto amministrativo, Torino, Giappichelli, 2017, 3 ss.

[18] F. Saitta, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, 581; C.E. Gallo, *La giurisdizione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2024, 1 ss.

[19] Servizio bilancio della Camera dei deputati, *Dossier concernente l'analisi degli effetti finanziari del DDL A.C. 1621* (n. 72 – 8 aprile 2025).

[20] Ord. n. 10 del 2026, punto 15.4 in diritto.

[21] *Ex multis*, Corte cost., n. 69 del 2014; n. 308 del 2013; n. 257 del 2011; n. 74 del 2008.

[22] In materia, cfr. F. Murino, *La "nuova" responsabilità dei sindaci limitata e parziaria (o ancora solidale?)*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 2/2025, 644 ss.

[23] Corte cost. n. 73 del 2017, con rinvio alle sentenze n. 170 del 2013, n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010.

[24] CGUE, 19 settembre 2006, C-506/04.

[25] Riguardo all'effettività della tutela nel giudizio amministrativo, C.E. Gallo, *La giurisdizione amministrativa*, loc. cit.; R. Villata, *Processo amministrativo, pluralità delle azioni, effettività della tutela*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 369 ss.; G. Verde, *L'effettività della tutela giudiziaria (in occasione di un convegno in omaggio a Salvatore Mazzamuto)*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 770 ss.; F.F. Guzzi, *Effettività della tutela e processo amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2013; S. Foà, *Giustizia amministrativa, atipicità delle azioni e effettività della tutela*, Napoli, Jovene, 2012.

[26] C. Scognamiglio, *Sulla irretroattività della disciplina sostanziale della l. n. 189/2012 e della l. n. 24/2017*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2020, 318 ss. e in giurisprudenza, recentemente, Cass. civ., sez. III, 7 marzo 2025, n. 6134; Corte dei conti, sez. I App., 11 giugno 2025, n. 84, e ivi ulteriori riferimenti giurisprudenziali.

[27] Ord. n. 10 del 2026, punto 10 in diritto.

[28] Corte dei conti, Sez. controllo reg. Lombardia, Deliberazione 16 settembre 2025, n. 286.

[29] «Con la riforma in via di approvazione, al rapporto di alternatività tra le due giurisdizioni si aggiungerà una relazione di complementarietà. Infatti, il danno erariale accertato e quantificato innanzi alla Corte dei conti con sentenza definitiva diverrà risarcibile (nella più soddisfacente delle ipotesi) fino al 30 per cento della sua effettiva consistenza. A fronte di un danno non integralmente giustiziabile nel processo contabile, sebbene accertato e seppure ascritto alla condotta illecita del dipendente pubblico, l'amministrazione danneggiata sarà, pertanto, obbligata (salvo incorrere, in caso di inerzia, in autonoma ipotesi responsabilità amministrativa) ad adire il giudice ordinario per il recupero, secondo le regole civilistiche, della restante parte nei confronti del soggetto già giudicato responsabile».

[30] V. Tenore, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Bilancio, comunità e persona*, 28 febbraio 2026.

[31] S. Foà, *Il sistema del "doppio binario" alla luce della legge n. 1 del 2026*, in *Bilancio, comunità e persona*, 4 maggio 2026. Per una critica alla permanenza del doppio binario, F.G. Scoca, *Prefazione*, in *Amministrativ@mente*, 2026, Fascicolo speciale, *La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026*, 1 ss., spec. 3, ove l'A. contesta che non si è dato «il peso che meritano a due circostanze che possono, almeno la prima, divenire drammatiche: da un lato, la contemporanea esposizione a due diversi processi per lo stesso fatto, ed è *ius receptum* che la pendenza del processo determina una condizione di frustrazione per coloro che lo subiscono (il processo è esso stesso una pena); e dall'altro lato, che si ha una inutile duplicazione di attività giurisdizionale, in contrasto con la comune convinzione che tale attività sia una "risorsa limitata"».

[32] Corte conti, Sez. giur. Piemonte, ord. 21 maggio 2026, n. 15, punto 4.3.7 in diritto.

[33] Corte conti, Sez. II App., ord. n. 10 del 2026, punto 12.2 in diritto.

[34] Corte conti, Sez. II App., ord. n. 10 del 2026, punto 13 in diritto.

[35] Secondo una nota teorizzazione dell'eccesso di potere legislativo, sulla quale, nell'ambito di ampia letteratura, ci si limita a rinviare a: G. Scaccia, *Eccesso di potere legislativo e sindacato di ragionevolezza*, in *Pol. dir.*, 1999, 387 ss.; J. Luther, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino 1997, 341 ss.

[36] Al riguardo, cfr. L. Lorenzoni, Il regime delle assicurazioni, in *Amministrativamente*, 2026, Fascicolo speciale, *La riforma della Corte dei conti – Legge n. 1/2026*, 313 ss.

[37] Sulla definizione delle leggi di spesa, M. Troisi, *La categoria delle leggi di spesa dopo l'introduzione del nuovo art. 81, c. 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020, 1633 ss.

[38] Il tema è ampiamente indagato in S. Foà (a cura di), *Il nuovo merito amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2025, *passim*, ma spec. 49 ss.

[39] Per una condivisa lettura critica, G. Rivosecchi, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *Federalismi*, n. 5/2026, IV ss.

[40] Tra i tanti contributi in materia, P. Masala, *Leggi retroattive con finalità di stabilizzazione finanziaria e limiti alla loro ammissibilità: convergenze con la Corte EDU nella più recente giurisprudenza costituzionale (in margine alla sentenza n. 145 del 2022)*, in *Osservatorio cost.*, n. 1/2023, 237 ss.; F. Bilancia, *Leggi retroattive ed interferenza nei processi in corso: la difficile sintesi di un confronto dialogico tra Corte costituzionale e Corte europea fondato sulla complessità del sistema dei reciproci rapporti*, in *Giur. cost.*, 2012, 4235; R. Caponi, *Retroattività delle leggi: limiti sostanziali v. limiti processuali nel dialogo tra le Corti*, *ivi*, 4232; C. Pinelli, *“Valutazione sistematica” versus “valutazione parcellizzata”: un paragone con la Corte di Strasburgo*, *ivi*, 4228.