

La riforma per la responsabilità da danno erariale

Antonello Accadia, 20 gennaio 2026

Dal 22 gennaio 2026, n.1, entra in vigore la cosiddetta “Riforma Foti”, in materia di responsabilità per danno erariale.

[Legge 7 gennaio 2026, n. 1](#) ^[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”*.

[L. gennaio 2024, n. 20](#) ^[2], *“Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti”*

La riforma, in vigore dal 22 gennaio 2026, delega al Governo il riordino delle funzioni della Corte dei conti. La nuova normativa prevede, nello specifico, la definizione di: colpa grave ed estensione delle fattispecie che limitano la responsabilità amministrativa al dolo; criteri di determinazione del danno erariale; termine iniziale dal quale decorre la prescrizione del danno e casi di assicurazione obbligatoria per danno erariale; attività consultiva della Corte dei conti.

1. Tipizzazione della colpa grave ed estensione dei casi di responsabilità per solo dolo

L’articolo 1 della [legge 7 gennaio 2026, n. 1](#) ^[3], nel modificare la [L. n. 20/1994](#) ^[2], ridefinisce la colpa grave.

Essa ricorre in caso di:

- violazione manifesta delle norme di diritto applicabili. A tal fine si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, nonché dell’inexcusabilità e della gravità dell’inosservanza;
- travisamento del fatto;
- affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento.

La disposizione suddetta precisa che è esclusa la colpa grave quando la violazione o l’omissione è determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti.

La tipizzazione delle ipotesi di colpa grave appare idonea ad arginare la tendenza di alcune procure della Corte dei conti a dilatare l’ambito del predetto criterio di imputazione ben oltre le ipotesi di macroscopiche e inexcusabili imperizia, incompetenza o inosservanza di norme, quasi a voler compensare la soppressione, ad opera della L. n. 20/1994 dell’elemento soggettivo della colpa lieve quale causa di responsabilità patrimoniale.

Nel solco della predetta tendenza si è registrato il tentativo di imputare, soprattutto alla figura di segretario generale di enti locali, responsabilità per fatti che esondavano dalla sfera di competenza e influenza della figura medesima, sulla base della presunzione del “non poteva non sapere”, senza considerare l'impossibilità di effettuare, oltre i controlli interni istituzionali, un presidio pervasivo su ogni fatto o atto, soprattutto in realtà organizzative complesse.

La legge n. 1/2026, inoltre, estende ai seguenti casi il novero delle fattispecie in cui si risponde solo per fatti o omissioni commessi con dolo:

1. conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche;
2. conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

La riforma interviene con una disposizione interpretativa, dotata quindi della prerogativa di retroattività, del comma 1-ter della L. n. 20/1994, secondo il quale, nel caso di deliberazioni di organi collegiali la responsabilità si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole. Nel caso di atti che rientrano nella competenza propria di uffici tecnici o amministrativi la responsabilità non si estende ai titolari di organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

La legge in commento precisa che il secondo periodo della disposizione citata si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, sono proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso.

La norma interpretativa introdotta è stata letta da taluno come un mezzo di redistribuzione interna di responsabilità, travasandola dagli organi politici a quelli burocratici.

Tuttavia, a ben guardare, la stessa formulazione della legge n. 20/1994 porta alle stesse conclusioni cui si perviene sulla base della norma interpretativa in parola.

2. Nuovi criteri di determinazione del danno

L'intervento riformatore in esame introduce un tetto alla determinazione del danno, dando luogo a una fattispecie di diritto del potere riduttivo che si aggiunge a quello che il giudice contabile può esercitare discrezionalmente in via ordinaria.

La condanna non può superare il 30 per cento del danno accertato e, comunque, non può essere superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta illecita o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti.

Sono, tuttavia, esclusi i casi di danno causato con dolo o di illecito arricchimento.

La disposizione non chiarisce a quale arco temporale vanno riferite le indennità percepite.

In altri termini, mentre per i funzionari il riferimento è al doppio della retribuzione lorda annuale, per gli organi politici è indicato il doppio dell'indennità percepita per il servizio reso all'amministrazione ma la norma non indica il lasso temporale per calcolare l'importo dovuto.

La limitazione del danno a un importo massimo predefinito appare coerente con la natura ibrida e composita della responsabilità amministrativa in cui concorrono funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria.

Si è inteso, pertanto, enfatizzare la componente afflittivo-sanzionatoria della responsabilità erariale a favore della quale militano le argomentazioni che fanno leva sul potere discrezionale attribuito alla Corte dei conti di riduzione del danno e il carattere di officialità dell'azione di responsabilità.

La previsione di un tetto alla determinazione del danno ha suscitato voci critiche che stigmatizzano l'effetto di porre a carico della collettività l'eventuale quota del danno eccedente il tetto stabilito.

Nel contempo, appare opportuno ricordare che il sistema di esecuzione delle sentenze della Corte dei conti, nonostante i vari interventi normativi succedutisi, patisce ancora significative lacune strutturali con l'effetto di una scarsissima incidenza di recupero del danno erariale, soprattutto per gli importi elevati.

Le suddette gravi carenze, oltre a causare la frustrazione dell'intero sistema di giustizia contabile e della funzione di deterrenza della responsabilità amministrativa, hanno prodotto una sperequazione tra autori di ingenti danni e responsabili di pregiudizi finanziari minori, questi ultimi spesso funzionari obbligati comunque a pagare attraverso trattenute dalla retribuzione.

Prescrizione del danno e forme di copertura assicurativa obbligatoria – Il legislatore interviene anche sui tempi della prescrizione, e, in particolare, sul termine dal quale essa inizia a decorrere.

La riforma stabilisce che il termine, fissato in cinque anni, inizia a decorrere dal momento in cui si verifica il danno, ossia una spesa illecita o un mancato, doveroso, introito da parte della pubblica amministrazione.

L'orientamento prevalente della giurisprudenza della Corte dei conti tendeva, invece, a dilatare i termini di prescrizione, facendo decorrere quest'ultima dal momento in cui il danno fosse emerso o in cui l'amministrazione o i magistrati contabili ne avessero avuta conoscenza.

In tale ambito si registrano posizioni critiche da parte della magistratura contabile che lamenta il pericolo di compromettere l'interesse pubblico e il diritto del cittadino contribuente a un'effettiva azione risarcitoria per danni all'erario.

Di contro, la dilatazione dei tempi di prescrizione, ad opera della giurisprudenza, è apparsa a molti come una forzatura interpretativa, in contrasto con la formulazione letterale della norma e con il principio di certezza del diritto, soprattutto per quanto concerne disposizioni a carattere afflittivo-sanzionatorie.

La recente riforma prevede, inoltre, una forma di copertura obbligatoria di eventuali danni prodotti, mutuando l'analoga previsione contenuta nel codice dei contratti pubblici. È stabilito che chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave.

3. Attività consultiva della Corte dei conti

La riforma amplia l'ambito del controllo preventivo di legittimità e dell'attività consultiva della Corte dei conti.

Per quanto concerne gli atti sottoposti a controllo, prevede che i contratti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, il controllo riguarda, oltre ai decreti di approvazione dei contratti, i provvedimenti di aggiudicazione e alcuni atti conclusivi di procedure che non richiedono una formale aggiudicazione.

In merito ai soggetti che possono attivare la richiesta di pareri, allo Stato sono affiancati regioni, province autonome ed enti locali.

Silenzio assenso – Significativa è la previsione di una sorta di silenzio-assenso, ossia se il parere non viene reso nel termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente che non può essere imputata di colpa grave, ovvero in senso negativo se l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.

La scelta normativa predetta non è condivisa dall'Associazione magistrati della Corte dei conti, secondo la quale l'istituto del silenzio-assenso sarebbe estraneo alle funzioni di controllo e consultive che richiedono una motivazione espressa.

Giova, peraltro, ricordare che la previsione del meccanismo del silenzio-assenso o di strumenti analoghi non è inedita nell'ambito dell'attività consultiva della pubblica amministrazione.

A tal proposito si citano gli articoli 16 e 17-bis della [L. n. 241/1990](#) ^[4] che disciplinano l'attività consultiva della pubblica amministrazione e gli effetti del silenzio e dell'inerzia tra amministrazioni pubbliche.

Conclusioni

Le modifiche introdotte in materia di responsabilità amministrativa e di funzioni della Corte dei conti sono il prodotto delle indicazioni della Corte Costituzionale che ha assunto la veste, a mezzo della [sentenza n. 132 del 17 luglio 2024](#) ^[5], di vera e propria ispiratrice della riforma.

Con la citata sentenza, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del [D.L. n. 76/2020](#) ^[6], convertito nella L. 120/2020, sollevate dalla Corte dei conti Campania. Detta disposizione ha introdotto il cosiddetto "scudo erariale", ossia la limitazione, prorogata, da ultimo, fino al 31 dicembre 2025, della responsabilità per danno erariale, in caso di condotte commissive, al solo dolo.

Il Giudice di legittimità delle leggi ha affermato la natura provvisoria del cosiddetto "scudo erariale", legata a una congiuntura eccezionale e, come tale, non suscettibile di divenire norma a regime. La Corte, però, non si è limitata a evidenziare la necessità di una revisione legislativa organica della materia ma si è spinta quasi "dettare" al legislatore i contenuti della riforma.

Infatti, nella motivazione della su richiamata si rinvencono, in particolare, i seguenti suggerimenti per scrivere la riforma:

- tener conto, nel ridisegnare la responsabilità amministrativa, della profonda mutazione del modello di amministrazione, passato da mera esecutrice di leggi ad “amministrazione di risultato”, in un contesto di crescente complessità sociale e giuridica, idoneo ad accrescere la possibilità di errori ed il rischio di inerzia di amministratori e funzionari pubblici;
- individuare, a tutela del principio di buon andamento della pubblica amministrazione e secondo criteri di ragionevolezza, un punto di equilibrio tra la funzione di deterrenza della responsabilità amministrativa e il rischio di disincentivare l’azione della pubblica amministrazione;
- bilanciare l’esigenza di precauzione con la finalità di favorire l’iniziativa economica, la creazione di posti di lavoro, il reperimento di finanziamenti che sarebbero sicuramente compromessi nel caso in cui la cosiddetta “fatica di amministrare” determinasse l’inerzia dell’agente pubblico;
- escludere che il regime ordinario potesse limitare la responsabilità al solo dolo poiché ciò avrebbe determinato una ripartizione non bilanciata del rischio di deterrenza con quello di favorire l’azione amministrativa;
- attingere agli studi in materia che riguardano, tra l’altro, la tipizzazione della colpa grave; l’introduzione di un tetto alla determinazione del danno ritenuta non incompatibile con il potere riduttivo del giudice contabile; il rafforzamento del potere consultivo della Corte dei conti e la correlata esclusione della colpa grave ove la P.A. si sia conformata alle indicazioni ricevute; previsione di copertura assicurativa obbligatoria dei danni erariali.

La sentenza del Giudice delle leggi induce a riflessioni critiche sia per aver spinto molto in avanti la funzione monitoria della Corte Costituzionale, sia perché interferisce nel merito con l’attività politico-parlamentare, aggiungendo al vaglio di costituzionalità, dal carattere successivo, una vera e propria attività consultiva di natura preventiva.

dott. Antonello Accadia

Article printed from Moltocomuni: <https://www.moltocomuni.it>

URL to article: <https://www.moltocomuni.it/rubriche/organi-funzioni/riforma-ordinamento-giudiziario-classe-politica-responsabilita/>

URLs in this post:

- [1] Legge 7 gennaio 2026, n. 1: https://www.gazzettaufficiale.it/atto/vediPermalink?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2026-01-07&atto.codiceRedazionale=25G00211&tipoSerie=serie_generale&tipoVigenza=originario&tipoProvvedimento=*
- [2] L. gennaio 2024, n. 20: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1994-01-14;20>
- [3] legge 7 gennaio 2026, n. 1: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2026-01-07;1!vig=2026-01-19>
- [4] L. n. 241/1990: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241>
- [5] sentenza n. 132 del 17 luglio 2024: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/2024/132>
- [6] D.L. n. 76/2020: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2020-07-16;76>