



1 LUGLIO 2026

Responsabilità amministrativa,
burocrazia difensiva e strumenti di
riduzione dell'addebito

di Salvatore Amato

Dottore di ricerca in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni
Università degli Studi di Messina



Responsabilità amministrativa, burocrazia difensiva e strumenti di riduzione dell'addebito*

di Salvatore Amato

Dottore di ricerca in Scienze delle Pubbliche Amministrazioni
Università degli Studi di Messina

Abstract [It]: Il contributo analizza la riforma della responsabilità amministrativa introdotta con la legge n. 1 del 2026, soffermandosi in particolare sugli istituti volti all'attenuazione dell'addebito e sul loro rapporto con i fenomeni della c.d. "paura della firma" e della burocrazia difensiva. Dopo una ricostruzione della natura e della funzione della responsabilità amministrativa, l'indagine esamina alcuni istituti rilevanti per attenuare le conseguenze del danno.

Title: Administrative liability, defensive bureaucracy and liability mitigation measures

Abstract [En]: The paper examines the reform of administrative liability introduced by Law n. 1 of 2026, focusing in particular on the mechanisms aimed at mitigating liability and on their relationship with the phenomena commonly referred to as the "fear of signing" and defensive bureaucracy. After reconstructing the nature and function of administrative liability, the analysis explores certain mechanisms that are relevant in mitigating the consequences of financial damage.

Parole chiave: Responsabilità amministrativa, Paura della firma, Legge Foti, Efficienza amministrativa, Tutela dell'erario

Keywords: Administrative liability, Fear of signing, Foti Law, Administrative efficiency, Protection of public finances

Sommario: 1. La responsabilità amministrativa-contabile: definizioni, natura e funzione. 2. La responsabilità amministrativa tra "paura della firma" e burocrazia difensiva: le ragioni della riforma del 2026 tra esigenze di razionalizzazione e criticità. 3. Gli istituti di attenuazione dell'addebito. 3.1. La *compensatio lucri cum damno* nel giudizio di responsabilità. 3.2. Il concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno. 3.3. Il potere riduttivo e i limiti quantitativi all'addebito. 4. Conclusioni.

1. La responsabilità amministrativa-contabile: definizioni, natura e funzione

La responsabilità amministrativo-contabile costituisce una figura peculiare dell'ordinamento, storicamente connessa alla giurisdizione della Corte dei conti e caratterizzata da un'evoluzione stratificata sul piano normativo e dogmatico¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In tema, F. GARRI, *Responsabilità amministrativa e contabile (voce)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XXX, Roma, 1991; S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè, Milano, 2003; E.F. SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa Amministratori e dipendenti di regioni ed enti locali*, Giuffrè, Milano, 2002; R. ALESSI, *Responsabilità amministrativa patrimoniale*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. XV, 1957, pp. 622 ss.; F. STADERINI, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici tra risarcimento e sanzione*, in *Rivista della Corte conti*, n. 2, 1996, pp. 293 ss. Non manca chi, come F.G. SCOCA, *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, pp. 2 ss., che reputa come la propensione per la teoria della responsabilità contrattuale sia dovuta al termine di prescrizione più lungo ed all'onere probatorio più agevole. Sulla portata dell'art. 28 Cost., si veda, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1991; F. MERUSI, *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione l'art. 28 rivisitato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1986, pp. 41 ss.; E. CASETTA, *L'illecito degli enti pubblici*,

In dottrina e nella giurisprudenza contabile si rinvencono una pluralità di espressioni – quali responsabilità amministrativo-contabile, responsabilità erariale, responsabilità patrimoniale o, talvolta, responsabilità contabile in senso lato – che, pur nella diversità terminologica, convergono nella descrizione di un medesimo fenomeno giuridico². Tali espressioni, infatti, sono utilizzate per designare la forma di responsabilità che grava sui soggetti inseriti, a vario titolo, nell'organizzazione amministrativa – dipendenti, amministratori, funzionari o, più in generale, soggetti legati alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio – quando, nell'esercizio delle funzioni pubbliche, violano gli obblighi loro imposti e cagionano un pregiudizio economicamente valutabile all'ente pubblico.

In questa prospettiva, l'elemento qualificante della fattispecie non è tanto la natura formale del rapporto (di impiego o di servizio), quanto la funzionalizzazione dell'attività svolta rispetto all'interesse pubblico. La responsabilità tradizionalmente sorge, infatti, in presenza di una condotta attiva od omissiva connotata da dolo o colpa grave, che si traduce nella lesione del patrimonio pubblico, secondo un nesso di causalità che lega l'inosservanza degli obblighi di servizio al danno prodotto³. Quest'ultimo può manifestarsi sia in forma diretta – quando incide immediatamente sulle risorse dell'amministrazione – sia in forma indiretta,

Giappichelli, Torino, 1953; ID., *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. XIII, Torino, 1997, pp. 210 ss.; F. MERUSI, M. CLARICH, *Art. 28*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1991, pp. 368 ss. Per un inquadramento del tema, V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 367 ss.; G. MARTINI, *Il potere sanzionatorio della Corte dei Conti per fatti di cattiva amministrazione*, in M. ANDREIS, R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, (*Atti dell'incontro preliminare AIPDA, Bergamo 7 Giugno 2016*), Giappichelli, Torino, 2016, pp. 121 ss.; P. DELLA VENTURA, *La colpa grave e il dolo*, in E.F. SCHLITZER, C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 188 ss.; A. ROMANO TASSONE, *La valenza sanzionatoria e quella risarcitoria della responsabilità amministrativa*, in D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Cedam, Padova, 1998, pp. 282 ss.; F. GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, 2000; G. BOTTINO, *La responsabilità amministrativa: profili sostanziali*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLO, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 1157 ss.; A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè, Milano, 2012.

² Per un'analisi in tema di sviluppo delle forme di responsabilità, L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile (Voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 1381 ss.

³ Sugli elementi strutturali, F.G. SCOCA, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, in ID. (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova 1997, pp. 1 ss.; G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, pp. 756 ss.; M. PISCHEDDA, *La responsabilità amministrativa e contabile: elementi costitutivi e cenni di procedura* in *Giust.Amm.it*, 13 febbraio 2004. In particolare, sull'elemento soggettivo, C. ASTRALDI DE ZORZI, *Colpa grave e dolo: responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti*, in *Enti pubblici*, n. 1, 1997, pp. 9 ss.; A. CIARAMELLA, *La tutela delle scelte discrezionali e di quelle imprenditoriali nel giudizio per responsabilità amministrativa*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 2005, 290 ss.; E. CANNADA BARTOLI, *Discrezionalità e poteri del giudice del contenzioso contabile*, in *Foro amministrativo*, n. 1, 1965, 97 ss.; C. FELIZIANI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa. Giurisprudenza europea e nazionale a confronto*, in M. ANDREIS, R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità*, *op.cit.*, 169 ss.; A. NAPOLI, *L'elemento soggettivo: dolo o colpa grave quale requisito minimo della responsabilità*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019, p. 317; A. VETRO, *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della Corte dei conti*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, n. 12, 2011; P. MADDALENA, *La colpa nella responsabilità amministrativa*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 1997, pp. 272 ss.

allorché l'ente sia chiamato a risarcire un terzo per un pregiudizio causato dal proprio agente, salvo poi esercitare l'azione di rivalsa nei confronti di quest'ultimo.

La varietà delle denominazioni riflette, dunque, non tanto una diversità ontologica delle figure considerate, quanto piuttosto l'evoluzione storica e le differenti angolazioni prospettiche attraverso cui l'istituto è stato osservato: ora enfatizzandone il profilo soggettivo (responsabilità "amministrativa"), ora quello oggettivo (danno "erariale"), ora ancora la dimensione patrimoniale dell'obbligazione risarcitoria⁴. Le nozioni, comunque, mettono in luce i tratti strutturali dell'istituto: il profilo soggettivo (rapporto di impiego o di servizio), quello oggettivo (danno erariale) e quello funzionale (connessione con l'esercizio della funzione pubblica). La stessa collocazione sistematica della responsabilità, devoluta alla giurisdizione della Corte dei conti sin dall'originaria configurazione dell'istituto, evidenzia come essa si sviluppi storicamente a partire dal nucleo della responsabilità contabile in senso stretto – legata al giudizio sui conti degli agenti contabili – per poi estendersi progressivamente a tutte le ipotesi di danno arrecato all'amministrazione nell'esercizio delle pubbliche funzioni⁵.

In ogni caso, si tratta di una responsabilità che si colloca al crocevia tra diritto pubblico e diritto privato, connotata da presupposti e finalità peculiari rispetto alla responsabilità civile comune, in quanto funzionalmente orientata alla tutela dell'integrità delle risorse pubbliche e al corretto esercizio dell'azione amministrativa.

Sul piano della natura giuridica, la responsabilità amministrativo-contabile si è connotata per una persistente ambivalenza, che ha alimentato un dibattito dottrinale e giurisprudenziale di lunga durata⁶. In una prima fase, essa è stata ricondotta nell'alveo della responsabilità civile aquiliana, quale *species* dell'illecito ex art. 2043 c.c., fondata sulla violazione del principio del *neminem laedere*. Successivamente, si è affermata una lettura di tipo contrattuale, che valorizzava il rapporto di servizio quale fonte di obblighi giuridici specifici e configurava la responsabilità come conseguenza della loro violazione, con funzione essenzialmente reintegratoria del danno patrimoniale subito dall'erario⁷.

⁴ L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile...*, cit., pp. 1381 ss.

⁵ L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile, op.cit.*, pp. 1385 ss.

⁶ *Ibid*, pp. 1387 ss. Sul punto anche V. RAELLI, *La natura della responsabilità amministrativa tra modello risarcitorio e sanzionatorio*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2010, p. 1 ss.

⁷ La natura di responsabilità civile extracontrattuale si fondava l'analisi sull'interpretazione letterale dell'art. 82 Legge generale di contabilità di Stato (r.d. 18 novembre 1923 n. 2440), secondo cui «L'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo». Di questo avviso, circa la natura civilistica della responsabilità, si poneva la pronuncia della Corte dei conti, Sez. I, 4 luglio 1949, n. 32, prima decisione che affronta il tema, affermando il significato contrattualistico della responsabilità, per cui la responsabilità amministrativa, che ha come presupposto il rapporto di servizio, si sostanzierebbe nella violazione di obblighi specifici a detto rapporto, trovando fondamento nell'inadempimento di un obbligo negoziale preconstituito e, conseguentemente. Interpretazione confermata anche dalla Corte costituzionale, nella pronuncia n. 24/1993, che affermato come «la responsabilità amministrativa patrimoniale dei dipendenti pubblici ha natura contrattuale, presupponendo l'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato, nonché la violazione di doveri inerenti a detto rapporto» (p. 4 cons. in dir.) e seguita dalla Corte di Cassazione, SS.UU., 20 giugno 2007, n.

Accanto a tali ricostruzioni, si è sviluppato un diverso orientamento volto a sottolineare la dimensione pubblicistica e sanzionatoria della responsabilità, evidenziando elementi quali l’iniziativa officiosa del pubblico ministero contabile, la centralità della posizione del danneggiante e la presenza di istituti peculiari (tra cui il potere riduttivo dell’addebito) difficilmente riconducibili agli schemi civilistici⁸. In questa prospettiva, parte della dottrina ha qualificato la responsabilità amministrativo-contabile come un *tertium genus*, dotato di un proprio statuto normativo, nel quale convergono, in forma coordinata, elementi civilistici e penalistici⁹.

Un rilevante sviluppo si ha con l’intervento legislativo degli anni Novanta – ed in particolare attraverso l’emanazione delle L. n. 19 e n. 20 del 1994 – che ha segnato un momento di svolta, determinando una parziale rottura con i modelli tradizionali e contribuendo a delineare una figura “ibrida”, caratterizzata da regole proprie (come la limitazione della responsabilità ai casi di dolo o colpa grave) e da una disciplina non integralmente sovrapponibile a quella civilistica ovvero a quella pubblicistica¹⁰.

14297, secondo cui mentre ai fini della sanzione penale si imputa al reo il fatto-reato, ai fini della responsabilità civile o amministrativa ciò che viene imputato è il danno e non il fatto in quanto tale.

⁸ Corte cost. sent. 371/1998, dove viene attribuito un ruolo essenziale all’elemento della colpevolezza, intesa come atteggiamento anti-doveroso della volontà. Inoltre, ulteriore argomento impiegato nella qualificazione della responsabilità in termini pubblicistici, si rintraccia nel dato letterale dell’art. 52, comma 2, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, secondo cui «la Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto», che sembrerebbe evidenziare implicitamente molto più che un potere di riduzione dell’addebito, implicando il potere del giudice di punire (funzione repressivo-sanzionatoria) la condotta materiale generativa del fatto e, successivamente, graduare la responsabilità in relazione alla gravità della colpevolezza (in questi termini, Corte cost. 183/2007). La Corte cost., sent. 453/1998 parla di accentuazione dei profili sanzionatori rispetto a quelli risarcitori.

⁹ L. SCHIAVELLO, *Responsabilità amministrativa (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento, III, Milano, 1999, p. 899.

¹⁰ Le leggi n. 19 e n. 20 del 19 gennaio 1994 segnano un passaggio decisivo nel processo di autonomia della responsabilità amministrativa rispetto ai modelli tradizionali della responsabilità civile, sia contrattuale che extracontrattuale. Con tali interventi normativi si afferma una netta differenziazione strutturale e funzionale tra i due istituti, che emerge sotto diversi profili. In primo luogo, mentre la responsabilità civile trova il proprio fondamento nell’illecito o nell’inadempimento di una preesistente obbligazione, la responsabilità amministrativa si incentra sul mero verificarsi di un danno per l’erario. Ciò che rileva, dunque, non è tanto la qualificazione giuridica della condotta come illecito o come inadempimento, quanto il fatto oggettivo della lesione patrimoniale subita dall’amministrazione. In secondo luogo, nella responsabilità civile il fatto illecito o l’inadempimento determinano direttamente l’insorgenza di un’obbligazione risarcitoria, volta a reintegrare integralmente il danno subito dal creditore. Diversamente, nella responsabilità amministrativa il danno assume inizialmente la configurazione di un pregiudizio economico per l’ente pubblico, la cui trasposizione in obbligazione risarcitoria non è automatica, ma richiede una valutazione ulteriore da parte del giudice contabile, anche alla luce della gravità del fatto. Infine, sul piano della quantificazione, il modello civilistico vincola il giudice al criterio delle conseguenze dirette e immediate del fatto dannoso, ai sensi dell’art. 1223 c.c., con l’obiettivo di assicurare la piena corrispondenza tra danno subito e risarcimento dovuto. Nel sistema della responsabilità amministrativa, invece, la determinazione dell’importo dovuto è rimessa a un apprezzamento discrezionale ed equitativo del giudice contabile, il quale tiene conto, tra l’altro, della gravità della colpa. Ne consegue che il danno accertato non costituisce necessariamente la misura del risarcimento, ma rappresenta piuttosto il limite massimo entro cui il giudice può modulare la condanna. In questa prospettiva, il rapporto tra danno e obbligazione risarcitoria non è diretto e automatico, ma mediato dall’intervento valutativo del giudice, con la conseguenza che la responsabilità amministrativa assume connotati che si discostano significativamente dalla logica integralmente compensativa propria della responsabilità civile. Sul punto, la pronuncia n. 183/2007 della Corte cost. ha affermato che «l’intero danno subito dall’Amministrazione, ed accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il

In questo contesto, la funzione della responsabilità amministrativo-contabile ha rappresentato il principale terreno di confronto. Se, per un verso, la giurisprudenza contabile ha privilegiato (e continua a privilegiare) una lettura risarcitoria, incentrata sulla reintegrazione del patrimonio pubblico leso, non sono mai venuti meno profili di tipo sanzionatorio, connessi alla peculiarità dell'azione erariale e alla finalità di tutela dell'interesse pubblico alla corretta gestione delle risorse. La stessa presenza di istituti come il potere riduttivo dell'addebito evidenzia una funzione che trascende la mera logica compensativa, introducendo elementi di valutazione equitativa e, in parte, afflittiva. Sul punto, chiara è la Corte costituzionale che ha affermato come «la responsabilità amministrativa o erariale è dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza»¹¹.

Ciò posto, la mancata univocità nella qualificazione della natura e della funzione della responsabilità amministrativo-contabile non appare priva di conseguenze.

Una parte significativa della giurisprudenza della Corte dei conti, continuando a ricondurre il giudizio di responsabilità nell'alveo della responsabilità civile, applica la regola del “più probabile che non”, propria del processo civile¹². Questo orientamento consente di affermare la responsabilità anche in assenza di un grado di certezza particolarmente elevato, discostandosi così dallo standard penalistico dell’“oltre ogni ragionevole dubbio”.

Tuttavia, proprio alla luce della crescente valorizzazione dei profili pubblicistici e sanzionatori della responsabilità erariale, tale impostazione solleva non poche criticità. Se, infatti, si riconosce alla responsabilità amministrativo-contabile una funzione anche afflittiva, appare coerente ritenere che essa debba essere accompagnata da garanzie più rigorose, analoghe a quelle previste in ambito penale, tra cui, in primo luogo, un più elevato standard probatorio. In questa prospettiva, la qualificazione in senso

promuovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile» (p. 3 del cons. in dir.). Sul punto, L. SCHIAVELLO, *Responsabilità amministrativa*, op.cit., pp. 895 ss.

¹¹ Corte cost., sent. 203/2022, p. 6 cons. in dir.

¹² Si veda la pronuncia della Corte dei Conti, sez. III giur. centrale di appello, n. 71/2024, per la quale: «Secondo un autorevole arresto delle Sezioni Riunite di questa Corte (sentenza n. 28 del 18 giugno 2015), conforme peraltro all'orientamento della giurisprudenza di legittimità (Cass. 16.10.2007, n. 21619; Cass. 18.4.2007, n. 9238; Cass. 5.9.2006, n. 19047; Cass., 13/07/2006, n. 295; Cass. 4.3.2004, n. 4400; Cass. 21.1.2000 n. 632) e di quella comunitaria (Corte giustizia, 15/02/2005 n. 12), nel giudizio giuscontabilistico, il giudice, per affermare la sussistenza del nesso causale deve fare uso della regola, propria del processo civile, del “più probabile che non”; giudizio che si basa sugli elementi di convincimento disponibili in relazione al caso concreto (c.d. probabilità logica o baconiana), la cui attendibilità va verificata sulla base dei relativi elementi di conferma (conforme Corte dei conti, SS.RR. sentenza 28/QM/2015; Sez. II app. n. 169/2023)». Sul punto, A. BARONE, *La responsabilità amministrativo-contabile “oltre ogni ragionevole dubbio”*, in *Il Processo*, n. 2, 2025, pp. 649 ss., che analizza la possibilità di applicare l'art. 6 Cedu al giudizio innanzi la Corte dei conti al fine di innalzarne il livello di tutela.

sanzionatorio risulta, paradossalmente, più garantista per il soggetto chiamato a rispondere, imponendo un accertamento più stringente della responsabilità.

Il permanere, invece, di un orientamento che valorizza la natura risarcitoria e applica il criterio del “più probabile che non” rischia di determinare un significativo squilibrio: da un lato, vengono mantenuti effetti potenzialmente afflittivi e incisivi delle condanne contabili; dall’altro, si continua ad applicare un regime di valutazione della prova meno rigoroso.

Tale asimmetria può incidere negativamente sulla percezione di equità del sistema e contribuire ad alimentare quel clima di incertezza e timore che si riflette sull’operato degli amministratori e dei funzionari pubblici, incentivando comportamenti difensivi e incidendo, in ultima analisi, sull’efficienza dell’azione amministrativa.

L’interpretazione accusatoria della responsabilità¹³, culminata con la Legge 7 gennaio 2026, n. 1¹⁴, sembra ulteriormente accentuare la dimensione pubblicistica, attraverso il rafforzamento di meccanismi tipici del diritto sanzionatorio (quali la predeterminazione di limiti quantitativi all’addebito e la valorizzazione dell’elemento soggettivo in senso penalistico¹⁵). Ne deriva una configurazione della responsabilità amministrativo-contabile come istituto a funzione composita, nel quale la finalità risarcitoria coesiste con una crescente e (forse) predominante vocazione sanzionatoria e preventiva.

Tuttavia, la giurisprudenza contabile continua ad affermare la centralità della finalità reintegratoria. In particolare, il parere n. 3 del 30 ottobre 2024 delle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti si colloca nel solco di quell’orientamento che qualifica l’azione erariale come strumento volto primariamente al ristoro del pregiudizio patrimoniale subito dall’amministrazione¹⁶. In tale prospettiva, la

¹³ In questo senso può richiamarsi sia la giurisprudenza civile - Cass. Civile, Sez. III, 14 luglio 2015, n. 14632, laddove afferma che il giudizio di cd. di responsabilità amministrativo-contabile è «improntato alle forme tipicamente accusatorie del processo penale», nonché caratterizzato da «una funzione non già riparatoria e integralmente compensativa, ma essenzialmente o prevalentemente sanzionatoria» - che quella penale - Cass. Penale, Sez. VI, 15 dicembre 2021, n. 8870, dove, riconoscendosi la natura peculiare della responsabilità, se ne evidenzia la funzione prevalentemente sanzionatoria.

¹⁴ Per un inquadramento della riforma, S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2026, pp. 55 ss.; G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in *Ivi*, pp. 1 ss.; A. INDELICATO, *La riforma della responsabilità amministrativo-contabile: potere riduttivo e limite al risarcimento*, in *Ivi*, n. 12, 2026, pp. 31 ss.; V. TENORE, *Prime problematiche riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *LexItalia.it*, 21 gennaio 2026; L. D’ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura*, in *dirittoconti.it*, 20 gennaio 2026.

¹⁵ Sul punto, D. BOLOGNINO, *L’elemento soggettivo: dolo e colpa grave (evoluzione normativa e giurisprudenziale)*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, Cacucci, Bari, 2022, pp. 81 ss.

¹⁶ La Corte, così, si pone in linea con la Corte EDU (Sez. II, Grande Stevens e altri c. Italia del 4 marzo 2014; Sez. II, Rigolio c. Italia del 13 maggio 2014). La Corte di Strasburgo ha chiarito che l’applicazione del principio del *ne bis in idem* dipende dalla natura sostanziale della misura, da valutarsi alla luce della sua funzione effettiva: solo le sanzioni con carattere prevalentemente punitivo e deterrente possono essere qualificate come “penali” ai fini convenzionali. Muovendo da questo presupposto, è stato affermato che il giudizio di responsabilità erariale innanzi la Corte dei conti, non integra, di regola, una violazione del principio in questione, in quanto l’azione esercitata è orientata principalmente alla reintegrazione del danno subito dall’amministrazione. La condanna del responsabile, infatti, secondo questa

condanna del responsabile è funzionalmente diretta alla ricostituzione dell'integrità delle risorse pubbliche lese, confermando una lettura della responsabilità amministrativa ancorata alla logica del risarcimento del danno, sebbene esistano specifici elementi che depongono per una marcata connotazione pubblicistica dell'istituto, i quali contribuiscono a delinearne una funzione anche sanzionatoria e deterrente. In tal senso, assume rilievo la formulazione dell'art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, nella parte in cui richiede, ai fini della configurabilità del dolo, la dimostrazione della "volontà dell'evento dannoso"¹⁷. Tale previsione segna un significativo avvicinamento ai modelli penalistici, imponendo un accertamento dell'elemento soggettivo che non si esaurisce nella mera consapevolezza della condotta, ma si estende alla rappresentazione e volizione del risultato lesivo.

Questa scelta legislativa non è neutra sul piano funzionale. L'innalzamento dello standard probatorio in ordine al dolo, infatti, rafforza l'accertamento circa il disvalore della condotta e contribuisce a qualificare la responsabilità non solo come meccanismo di ristoro, ma soprattutto come strumento di reazione dell'ordinamento nei confronti di comportamenti lesivi di beni giuridicamente tutelati, in un'ottica di prevenzione generale e speciale. In altri termini, la necessità di accertare la volontà dell'evento dannoso introduce una dimensione afflittiva che, secondo la teoria composita, si affianca a quella risarcitoria, evidenziandone la funzione di presidio dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. In definitiva, la responsabilità amministrativo-contabile si presenta oggi come una figura autonoma dell'ordinamento, caratterizzata da una peculiare combinazione di elementi pubblicistici e privatistici¹⁸, la cui natura deve essere letta alla luce di un processo evolutivo che, dalla originaria assimilazione ai modelli

interpretazione non persegue una finalità afflittiva in senso proprio, ma si configura come strumento di ristoro patrimoniale, con la conseguenza che essa non assume natura "penale" secondo i parametri elaborati dalla Corte EDU.
¹⁷ Per un'analisi giurisprudenziale della struttura del dolo configurato in termini penalistici, Corte conti, sez. I App., 14 novembre 2011, n. 516, laddove si osserva che «il dolo si può concretare ove si cumulino, con la conoscenza della causa del danno, dati della realtà che comprovino il ricorrere di ulteriori consapevolezze circa l'effettività e lo specifico contenuto del danno medesimo», aggiungendo che il dolo vada inteso quale «stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche».

¹⁸ Corte cost., sent. 203/2022, p. 6 cons. in dir., dove la Corte afferma che «nella giurisprudenza costituzionale la differente scelta ancora una volta effettuata per la configurazione della responsabilità erariale è stata ritenuta costituzionalmente legittima proprio evidenziando che, per i pubblici dipendenti, la responsabilità per il danno ingiusto può essere oggetto di discipline differenziate rispetto ai principi comuni in materia [...] Da questi presupposti differenziati per l'affermazione della responsabilità del pubblico agente sul piano civile e contabile deriva che l'azione di responsabilità per danno erariale promossa dal PM dinanzi alla Corte dei conti e quella di responsabilità civile promossa dalle singole amministrazioni interessate davanti al giudice ordinario restano reciprocamente indipendenti, anche quando investano i medesimi fatti materiali, poiché la prima è volta alla tutela dell'interesse pubblico generale, al buon andamento della pubblica amministrazione e al corretto impiego delle risorse, e la seconda, invece, al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria e integralmente compensativa, a tutela dell'interesse particolare della amministrazione attrice [...] Ciò significa che un pubblico agente può essere convenuto affinché ne venga accertata la responsabilità per entrambi i titoli ovvero essere attinto da una soltanto delle due azioni, non sussistendo i presupposti per l'esercizio di entrambe, senza naturalmente che vi sia cumulo del danno risarcibile, erariale o civile».

civilistici, conduce ad una progressiva valorizzazione della dimensione sanzionatoria, specie alla luce delle più recenti innovazioni legislative.

2. La responsabilità amministrativa tra “paura della firma” e burocrazia difensiva: le ragioni della riforma del 2026 tra esigenze di razionalizzazione e criticità

Nel dibattito più recente sulla responsabilità amministrativo-contabile, un ruolo centrale è stato assunto dal tema della c.d. “paura della firma” e dei fenomeni ad essa correlati di burocrazia difensiva, frequentemente evocati quali fattori idonei a incidere negativamente sull’efficienza dell’azione amministrativa e, più in generale, sulla capacità decisionale della pubblica amministrazione.

Come è stato puntualmente sostenuto¹⁹, il fenomeno in esame presenta una natura intrinsecamente multifattoriale e non può essere ricondotto, in termini esclusivi, alla disciplina della responsabilità, né tantomeno alla sola responsabilità amministrativo-contabile²⁰. Una simile impostazione risulterebbe riduttiva, poiché trascurerebbe l’incidenza di ulteriori variabili – normative, organizzative e culturali – che

¹⁹ S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza “Pitruzzella”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2025, p. 75.

²⁰ L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro nelle P.A.*, n. 4, 2021, pp. 762 ss., indagando proprio i fattori che possono generare il timore di amministrare, evidenzia che «la letteratura internazionale ha prodotto studi in chiave comparata, per evidenziare i principali aspetti che influiscono sull’atteggiamento difensivo dei funzionari pubblici. Gli elementi che sono stati considerati determinanti l’assunzione di “unnecessarily delayed and overly cautious decisions” includono, tra gli altri, l’incertezza degli standard legali di diligenza, l’entità dei danni in caso di negligenza, l’assenza di ipotesi di responsabilità legate ad un’azione eccessivamente cauta, i limiti delle polizze assicurative, l’assenza di incentivi alla speditezza dell’azione nell’organizzazione interna della PA. Nel panorama italiano, la questione è stata affrontata principalmente sul piano politico-istituzionale, e con riferimento prevalente al sistema di responsabilità dei pubblici agenti. Un sondaggio del 2017 tra i funzionari pubblici ha evidenziato una percezione molto alta tra gli intervistati del rischio di essere incolpati e considerati responsabili delle proprie azioni. Una più recente indagine statistico-giuridica, focalizzata sul settore degli appalti pubblici, ha fornito dati sulla ipotetica adozione di decisioni difensive in determinati scenari tipo da parte dei responsabili unici del procedimento intervistati, che risulta inferiore rispetto alla percezione, oscillando tra il 10 e il 20 percento del totale. All’apertura dell’anno giudiziario 2021, il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, sede di Roma, ha fatto riferimento alla «fobia della firma», definita come l’attitudine dei funzionari pubblici a non agire per evitare responsabilità, come uno dei principali fattori che ostacolano l’efficienza e l’efficacia della pubblica amministrazione italiana [...] Nell’ambito della dottrina giuridica, alcuni autori hanno evidenziato il numero crescente di assicurazioni per la responsabilità amministrativa stipulate dai dipendenti pubblici come segno della loro paura di essere citati in giudizio per danni all’erario [pp. 763-764] [...] Tale fenomeno è stato considerato indicativo della sussistenza «di un livello significativamente elevato del rischio percepito dai funzionari e dirigenti amministrativi di incorrere in responsabilità, soprattutto di tipo amministrativo e penale, nell’esercizio delle proprie funzioni» [p. 779] [...] Per concludere, la dottrina che si è occupata del tema dell’amministrazione difensiva è concorde nel sottolineare che, insieme alla legislazione specifica sulla responsabilità dei dipendenti della pubblica amministrazione, altri elementi giochino un ruolo significativo sugli atteggiamenti difensivi dei funzionari pubblici. Tra questi sono stati enumerati la caotica, contraddittoria e debordante legislazione e regolamentazione; la mancanza di prevedibilità delle conseguenze della violazione della legge o dei regolamenti; l’instabilità dei Governi e le ricorrenti riforme che modificano costantemente il quadro giuridico in cui la pubblica amministrazione è chiamata ad operare; la pervasività e, al contempo, l’inefficacia dei controlli sull’azione amministrativa; la mancanza di incentivi e premi per un buon e rapido processo decisionale; la rigidità degli avanzamenti di carriera e degli aumenti salariali, non sufficientemente legati al merito dei funzionari pubblici; l’insufficienza dei meccanismi di valutazione delle prestazioni e dei controlli interni; la mancanza di efficacia delle misure disciplinari per sanzionare i funzionari inefficienti [pp. 781-782]»

contribuiscono a modellare il comportamento degli operatori pubblici. Al contempo, tuttavia, non appare sostenibile una lettura opposta, che escluda qualsiasi incidenza della disciplina della responsabilità nella genesi del fenomeno, giungendo così a negare la necessità di interventi riformatori. Una simile conclusione finirebbe per ignorare il ruolo, tutt'altro che marginale, che il regime delle responsabilità svolge nel determinare gli incentivi e i disincentivi all'azione amministrativa.

Più correttamente, lo squilibrio dovrebbe essere interpretato come il risultato di un'interazione complessa tra la disciplina della responsabilità e il contesto in cui essa si inserisce. È proprio da questa interrelazione – tra regole giuridiche, assetti organizzativi, clima istituzionale e percezione del rischio – che scaturiscono quei comportamenti difensivi che incidono sul buon andamento dell'amministrazione. Ne deriva che eventuali interventi di riforma non dovrebbero limitarsi a modificare isolatamente la disciplina della responsabilità, dovendo tener conto del sistema complessivo in cui essa opera, al fine di ristabilire un equilibrio tra esigenze di controllo e funzionalità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, secondo una diffusa impostazione, fatta propria dal legislatore, l'evoluzione della responsabilità erariale – progressivamente irrigiditasi e, ancora oggi, ambivalente – avrebbe determinato un effetto dissuasivo nei confronti degli amministratori e dei funzionari pubblici, inducendoli ad adottare comportamenti improntati a eccessiva cautela, se non addirittura all'inerzia.

La “paura della firma” viene descritta come il timore di incorrere in procedimenti per danno erariale e/o penali, spesso percepiti come gravosi e potenzialmente pregiudizievoli anche sul piano reputazionale e professionale, indipendentemente dall'esito finale del giudizio²¹. Tale timore alimenterebbe un circuito patologico, nel quale l'azione amministrativa tende a rallentare o a rifugiarsi in scelte formalmente prudenti ma sostanzialmente inefficienti, con effetti negativi sull'attuazione delle politiche pubbliche e sull'utilizzo delle risorse, specie in contesti caratterizzati da stringenti vincoli temporali (quali quelli connessi al PNRR). Il mero rischio – diffuso e difficilmente circoscrivibile – di essere coinvolti in un

²¹ Sul punto, M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 3, 2018, pp. 625 ss.; A. FIORELLA, *Riflessioni sulla c.d. amministrazione pubblica difensiva: l'abuso d'ufficio come “spauracchio”?*, in A. CASTALDO (a cura di), *Migliorare le performance della pubblica amministrazione. Riscrivere l'abuso d'ufficio*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 108 ss.; S. BATTINI, F. DE CAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2019, pp. 293 ss.; B. TONOLETTI, *La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale*, in *ivi*, pp. 77 ss.; C. FELIZIANI, *Quanto costa non decidere? A proposito delle conseguenze delle mancate o tardive decisioni della pubblica amministrazione*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 1, 2019, pp. 155 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia “difensiva” e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia*, n. 1, 2020, pp. 117 ss.; V. VALENTINI, *Burocrazia difensiva e restyling dell'abuso d'ufficio*, in *Discrimen.it*, 14 settembre 2020; A. MANNA, G. SALCUNI, *Dalla “burocrazia difensiva” alla “difesa della burocrazia”? Gli itinerari incontrollati della riforma dell'abuso d'ufficio*, in *Legislazonepenale.eu*, 17 dicembre 2020; P. CORLETO, *P.a. difensiva e scrutinio del giudice penale: il caso delle procedure contrattuali*, in *Federalismi.it*, 8 luglio 2020, pp. 83 ss.; A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M.P. CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, *“Burocrazia Difensiva”: cause, indicatori, rimedi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 2021, pp. 1295 ss. Sul rapporto tra burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa, L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa*, *op.cit.*, pp. 762 ss.; ID., *Defensive Bureaucracy in Italy: an Introduction*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 3, 2023, pp. 2 ss.

procedimento di responsabilità è di per sé idoneo a produrre effetti dissuasivi sull'azione amministrativa. Le ricadute di tale fenomeno sono particolarmente rilevanti nei procedimenti più complessi e delicati, ove il margine di discrezionalità è più ampio e, conseguentemente, maggiore è l'esposizione a possibili contestazioni. In tali ambiti, l'effetto dissuasivo può tradursi in ritardi, inerzie o soluzioni eccessivamente prudenti, con un complessivo indebolimento della capacità decisionale dell'amministrazione e una conseguente perdita di efficienza del sistema pubblico.

In questa chiave, tendente alla limitazione del fenomeno della burocrazia difensiva, si colloca la prospettiva legislativa che ha condotto alla riforma del 2026. La modifica della disciplina della responsabilità amministrativa muove, infatti, dalla constatazione – espressamente dichiarata nei lavori preparatori – della diffusione del fenomeno della “firmite”²², quale ostacolo al buon andamento dell'amministrazione e alla competitività del sistema-Paese. Da qui nascerebbe l'esigenza di intervenire non solo sul versante penalistico (che ha portato all'abrogazione del reato di “abuso d'ufficio”), ma anche su quello della responsabilità amministrativa, al fine di ridurre il rischio di esposizione degli amministratori a responsabilità ritenute eccessivamente gravose e, conseguentemente, di favorire un recupero di efficienza e tempestività nell'azione amministrativa. In questa prospettiva si muoveva la misura dello “scudo erariale” che ha comportato una limitazione della responsabilità amministrativa per danno erariale alle sole ipotesi di condotte commissive dolose, ascrivendo rilevanza alla colpa grave per le sole condotte omissive o caratterizzate da inerzia del soggetto agente²³.

²² Parla di “firmite” la Relazione illustrativa della Proposta di Legge d'iniziativa dell'On.Le Foti, che afferma altresì «è ormai da tempo che la cosiddetta «paura della firma» affligge il funzionamento della pubblica amministrazione italiana. Si tratta di un problema complesso, che è stato affrontato sotto il profilo penale e che, con effetti che potranno rivelarsi ancor più positivamente dirompenti, necessita di trovare una soluzione anche sul piano della gestione delle risorse pubbliche». La Relazione continua affermando che «occorre quindi intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pubbliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale che troppo spesso, almeno nel 60 per cento dei casi, si concludono con l'assoluzione determinata dall'infondatezza delle accuse; tali processi, inoltre, hanno ripercussioni negative sulle carriere e alimentano, a livello generale, il circuito della “paura”».

²³ Art. 21, c. 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”); misura che, a seguito di numerosi interventi, ha prodotto effetti sino alla data del 30 dicembre 2025. In particolare, il termine originario previsto dall'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76/2020 e fissato al 31 luglio 2021 è stato oggetto di prima proroga al 31 dicembre 2021 già in sede di conversione con la l. n. 120/2020. Una successiva proroga al 30 giugno 2023 è stata disposta dall'art. 51, comma 1, lett. h), del d.l. n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021; un ulteriore rinvio al 30 giugno 2024 è stato previsto dall'art. 1, comma 12-quinquies, lett. a), del d.l. n. 44/2023, convertito con modificazioni dalla l. n. 74/2023, e un'ulteriore proroga è stata accordata al 31 dicembre 2024 dall'art. 8, comma 5-bis, del d.l. n. 215/2023, così come convertito con modificazioni dalla l. n. 18/2024. Da ultimo, l'art 1 del d.l. 12 maggio 2025, n. 68, convertito dalla l. 2 luglio 2025, n. 100, ha previsto che «il termine di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, relativo alla responsabilità erariale è differito al 31 dicembre 2025. La disciplina ivi prevista trova applicazione anche per i fatti commessi tra il 30 aprile 2025 e la data di entrata in vigore del presente decreto». Su una lettura critica dell'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, A. BENIGNI, *Prima lettura del d.l. n. 76/2020 tra formante legislativo e interpretazione costituzionalmente orientata*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5, 2020, pp. 3 ss.; L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente “spuntata”. Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “decreto semplificazioni”)*, in *Federalismi.it*, n. 30, 2020, pp. 1 ss.; P.

Tuttavia, tale ricostruzione non è esente da rilievi critici. Parte della dottrina ha evidenziato come la narrazione della “paura della firma” sia stata, almeno in parte, enfatizzata nel dibattito politico-mediatico, senza adeguati riscontri empirici circa l’effettiva incidenza di un atteggiamento paralizzante imputabile all’azione della magistratura contabile²⁴. In questa prospettiva, si sottolinea come non emergano, né nella prassi giurisprudenziale né nella letteratura scientifica, evidenze di un uso persecutorio o eccessivamente rigoroso della responsabilità amministrativa tale da giustificare, di per sé, un intervento normativo di così ampia portata²⁵.

Nonostante tali perplessità, il legislatore del 2026 ha inteso intervenire in modo incisivo, perseguendo l’obiettivo dichiarato di ridurre i margini di incertezza e di contenere gli effetti dissuasivi connessi al rischio di responsabilità. Le soluzioni adottate – tra cui la tipizzazione della colpa grave, la previsione di limiti quantitativi al risarcimento, l’introduzione di cause di esonero connesse al controllo preventivo o al rispetto di pareri della Corte dei conti, nonché il rafforzamento delle funzioni consultive – sono chiaramente orientate a fornire agli operatori pubblici un quadro più prevedibile e “rassicurante” entro cui esercitare le proprie funzioni, secondo quanto anche sollecitato dalla Consulta che, in due diverse occasioni (n. 8/2022²⁶ e n. 132/2024²⁷), affermava la necessità di una riforma in materia in grado di eliminare la “fatica” di amministrare.

BRIGUORI, *La sopravvivenza della giurisdizione della Corte dei conti tra scudo erariale e dolo “penalistico”*, in *Azienditalia*, n. 4, 2021, pp. 722 ss.; A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull’art. 21 d.l. n. 76/2020*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2021, pp. 18 ss.; M.T. D’URSO, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. “decreto Semplificazioni”)*, convertito dalla legge n. 120/2020, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2, 2021, p. 21.

²⁴ V. TENORE, *La “paura della firma” e “la fatica dell’amministrare” tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l’impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla “Corte dei conti” alla “corte degli sconti”*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1, 2025, pp. 3 ss.

²⁵ V. TENORE, *La “paura della firma”*, *op.cit.*, pp. 4 ss.

²⁶ Corte cost. 8/2022, p. 2.4 cons. in dir.: «Per opinione ampiamente diffusa, deve individuarsi, infatti, proprio in tale stato di cose una delle principali cause della sempre maggiore diffusione del fenomeno che si è soliti designare come “burocrazia difensiva” (o “amministrazione difensiva”). I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall’assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell’interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta “paura della firma”). A questi fini, poco conta l’enorme divario, che pure si è registrato sul piano statistico, tra la mole dei procedimenti per abuso d’ufficio promossi e l’esiguo numero delle condanne definitive pronunciate in esito ad essi. Il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un “effetto di raffreddamento”, che induce il funzionario ad imboccare la via per sé più rassicurante. Tutto ciò, peraltro, con significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell’azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati».

²⁷ Corte cost. 132/2024, p. 7.4 cons. in dir.: «Parallelamente, la “burocrazia difensiva” non si annida necessariamente nelle sole attività procedimentali o provvedimentali o nei grandi centri decisionali, ma è in grado di interessare trasversalmente l’intero operato della pubblica amministrazione. Ciò – nel peculiarissimo contesto dato e unitamente alla obiettiva difficoltà di individuare ex ante e in maniera esaustiva le attività immediatamente rispondenti all’urgente bisogno di favorire la ripresa economica – rende non manifestamente incongrua la scelta legislativa iniziale di combattere la “burocrazia difensiva” su “grande scala”, ingenerando un complessivo clima di fiducia tra gli agenti pubblici, volto a favorire la spinta dell’intera macchina amministrativa». Al p. 11 e 11.1 cons. in dir., inoltre, la Corte sollecita il legislatore ad intervenire per rintracciare un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell’attività tra l’amministrazione e il pubblico agente «con l’obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo». La sentenza –

La riforma si inserisce, dunque, in una più ampia strategia volta a contrastare la burocrazia difensiva, e quegli atteggiamenti del pubblico dipendente improntati alla minimizzazione del rischio personale e non al perseguimento efficiente dell'interesse pubblico, intendendo ristabilire un equilibrio tra esigenze di responsabilizzazione e necessità di garantire la funzionalità dell'azione amministrativa, evitando che il timore di possibili conseguenze sanzionatorie si traduca in un freno all'assunzione di decisioni.

Resta tuttavia aperta la questione se talune delle misure adottate siano effettivamente idonee a conseguire tale obiettivo o se, al contrario, possano determinare effetti distorsivi, incidendo sull'assetto complessivo della responsabilità erariale e sul livello di tutela delle finanze pubbliche. In ogni caso, è indubbio che la riforma del 2026 rappresenti il tentativo più recente – e forse più radicale – di rispondere, sul piano normativo, al problema della “paura della firma”, collocando tale fenomeno al centro del processo di ridefinizione della responsabilità amministrativo-contabile.

Può osservarsi come l'evoluzione normativa in materia di responsabilità amministrativo-contabile evidenzi un significativo mutamento di paradigma rispetto all'impostazione delle riforme degli anni Novanta. Con la legge n. 20 del 1994, infatti, l'obiettivo di rafforzare l'efficienza dell'azione amministrativa era perseguito attraverso una riduzione dei controlli preventivi di legittimità, ritenuti potenzialmente paralizzanti, e un contestuale potenziamento dei controlli successivi e della responsabilità erariale, intesi come strumenti più coerenti con una logica di autonomia e responsabilizzazione dell'amministrazione.

Con la riforma, invece, si registra una tendenza inversa. L'esigenza di contrastare i fenomeni della “paura della firma” e della burocrazia difensiva ha indotto il legislatore a valorizzare nuovamente il controllo preventivo, attribuendogli una funzione non solo di verifica di legittimità, ma anche di “copertura”

che tratta della legittimità dello scudo erariale di cui all'art. 21 d.l. n. 76/2020 - è ampiamente criticata da 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 *Rivista della Corte dei conti*, n. 4, 2024, pp. 195 ss. Meno critica la lettura di F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2024, pp. 122 ss.; F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 4, 2024, pp. 1 ss.; A. RIPEPI, *La Corte costituzionale, con una sentenza “storica”, invita il legislatore a riconsiderare il sistema della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici: verso un (auspicabile) cambio di paradigma*, in *Rivista Labor*, 24 luglio 2024; C. TAGLIALATELA, S.F. REGASTO, *Aspettando Godot ... La Corte seppellisce la responsabilità dei dipendenti pubblici? Brevi considerazioni a margine della sentenza Corte cost. 132/2024*, in *Ambiente Diritto*, n. 4, 2024, pp. 404 ss.; 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?*, in *Giustizia Insieme*, 18 novembre 2024; D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Rivista di diritto ed economia dei comuni*, n. 2, 2024, pp. 151 ss.; L. BALESTRA, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 10, 2024, pp. 2169 ss.; A. INDELICATO, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa: dalla provvisoria legittimità costituzionale dello scudo erariale alle possibili riforme della Corte dei conti*, in *Judicium*, 4 settembre 2024; G. BOTTINO, *La “quadratura del cerchio”: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi “perché così fan tutti”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2024, pp. 1641 ss.; S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa*, cit., pp. 73 ss.

rispetto a possibili responsabilità future²⁸. In questa prospettiva, il controllo *ex ante* tende a trasformarsi in uno strumento di assicurazione per l'amministratore, idoneo a ridurre il rischio di esposizione a giudizi di responsabilità.

Tuttavia, tale inversione di tendenza, come detto, non è priva di criticità. L'estensione e il rafforzamento del controllo preventivo rischiano, infatti, di incidere negativamente sull'equilibrio complessivo del sistema dei controlli, comprimendo il ruolo dei controlli successivi, tradizionalmente deputati alla verifica della legalità finanziaria, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e alla garanzia e all'effettiva qualità dei servizi erogati ai cittadini. Inoltre, verrebbe modificato artificiosamente anche il ruolo che riveste la Corte, chiamata, in effetti, a co-amministrare²⁹.

Ne deriva che la scelta di spostare il baricentro verso il controllo preventivo, pur ispirata all'intento di favorire una maggiore efficienza decisionale, potrebbe produrre effetti censurabili. Da un lato, si rischia di reintrodurre forme di controllo anticipato suscettibili di rallentare i processi decisionali; dall'altro, si potrebbe determinare un indebolimento degli strumenti di verifica successiva, con conseguenze potenzialmente negative sul piano della tutela delle finanze pubbliche.

Inoltre, la previsione di una presunzione di buona fede in favore degli organi politici si traduce, in concreto, nella configurazione di un'area di sostanziale esenzione da responsabilità, che altera l'equilibrio interno del sistema. Tale meccanismo, infatti, non elimina il rischio di responsabilità amministrativa, ma ne sposta il baricentro, determinando un effetto di "traslazione" in capo agli apparati tecnici e amministrativi. In altre parole, lungi dal costituire un rimedio efficace rispetto ai fenomeni di burocrazia difensiva, tale intervento sembra incidere prevalentemente sulla distribuzione interna delle responsabilità, alleggerendo la posizione degli organi politici e, specularmente, aggravando quella dei funzionari e dei dirigenti amministrativi.

In questo modo, la responsabilità tende a concentrarsi, paradossalmente, sui funzionari e sui dirigenti, chiamati a rispondere anche per scelte che, pur formalmente istruite o supportate sotto il profilo tecnico, trovano la loro determinazione ultima nella sfera decisionale politica. Tale opzione normativa solleva rilevanti perplessità, laddove non appare coerente – alla luce anche della giurisprudenza costituzionale³⁰

²⁸ La Relazione illustrativa, sul punto, afferma che «qualora l'atto abbia superato il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, e quindi sia stato vistato e registrato, non sarà più possibile sottoporre a giudizio per responsabilità erariale gli amministratori che lo abbiano adottato. La modifica della disciplina vigente di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, consiste nell'eliminazione dell'inciso "limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo", che sono sempre difficilmente individuabili, tenuto conto che la registrazione non si estrinseca in un documento contenente le relative motivazioni. Mediante tale eliminazione, il superamento del controllo preventivo avrà effetto "tombale" sulle eventuali criticità dell'atto, mentre ad oggi è possibile sottoporre a giudizio anche gli amministratori che abbiano adottato atti vistati e registrati dalla stessa Corte dei conti».

²⁹ S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti...*, cit., pp. 55 ss.

³⁰ Corte cost. n. 4/1965 e n. 132/2024

– differenziare e/o modulare il regime applicativo sulla base della posizione soggettiva dell’agente, sia essa politica o tecnico-amministrativa.

La scelta legislativa, invece, finisce per attribuire in via implicita all’obiettivo dell’efficienza amministrativa una forza derogatoria rispetto al principio di uguaglianza, introducendo una disparità di trattamento tra politica e amministrazione difficilmente giustificabile sul piano sistematico.

Ne deriva un effetto potenzialmente controproducente: anziché ridurre l’atteggiamento difensivo dell’apparato burocratico, la riforma rischia di accentuarlo, poiché i funzionari, percependo un maggiore squilibrio nella ripartizione delle responsabilità, potrebbero essere ulteriormente indotti ad adottare condotte improntate alla cautela estrema o all’inerzia decisionale. In tal modo, l’obiettivo dichiarato di favorire l’efficienza dell’azione amministrativa potrebbe risultare frustrato, a fronte di un assetto che indebolisce le garanzie di responsabilità senza incidere realmente sul buon andamento ed efficienza dell’azione amministrativa.

3. Gli istituti di attenuazione dell’addebito

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti consentono di cogliere come la disciplina della responsabilità amministrativo-contabile può rappresentare uno dei fattori che incidono sulla paura della firma e sulla burocrazia difensiva.

Come sostenuto³¹, tuttavia, non è di per sé l’esistenza del rischio di responsabilità a influenzare il comportamento degli amministratori e dei funzionari pubblici in ottica difensiva, quanto soprattutto la percezione dell’elevata gravosità delle conseguenze patrimoniali derivanti da un’eventuale condanna. L’entità del danno addebitabile³², spesso sproporzionata rispetto alle capacità economiche del dipendente

³¹ L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa...*, cit., p. 763, afferma che uno dei fattori che incide sulla genesi della paura della firma è proprio «l’entità dei danni in caso di negligenza».

³² In origine, tanto la dottrina quanto la giurisprudenza aderivano a una nozione restrittiva di danno, inteso quale diminuzione di elementi attivi del patrimonio o delle risorse finanziarie dell’ente pubblico. In questa prospettiva, la *deminutio* patrimoniale ricomprendeva sia il danno emergente, consistente nella perdita effettiva di un bene o di una risorsa, sia il lucro cessante, ossia il mancato conseguimento di un’utilità economica. Ne derivava una concezione del danno strettamente ancorata a parametri quantitativi, commisurata al valore del bene distrutto o perduto ovvero all’ammontare delle somme indebitamente erogate, secondo una logica tipicamente ragionieristica. L’elaborazione giurisprudenziale della nozione di danno erariale ha progressivamente determinato il superamento della tradizionale concezione meramente patrimoniale del pregiudizio, orientando l’interprete verso una più ampia e complessa categoria di danno pubblico, idonea a ricomprendere anche la lesione di interessi generali riconducibili allo Stato inteso quale comunità organizzata. Un passaggio decisivo in tale evoluzione è rappresentato dalla nota pronuncia della Corte dei conti (Sez. I, n. 39 del 1973), nella quale si afferma che il danno erariale non può essere ridotto a una dimensione esclusivamente contabile o “ragionieristica”, intesa come mera alterazione di singole poste del patrimonio pubblico, ma deve anche essere qualificato come danno arrecato alla collettività nel suo complesso. In tal modo, il giudice contabile ha posto le basi per un ampliamento progressivo dell’oggetto della tutela erariale, incidendo sulla stessa nozione di bene pubblico e determinando una significativa espansione del perimetro del patrimonio giuridicamente rilevante. Tale evoluzione ha condotto all’emersione di nuove figure di danno, caratterizzate da contorni non sempre rigidamente definiti e, talvolta, connotate da una certa fluidità concettuale, in quanto riferite a interessi pubblici non immediatamente suscettibili di quantificazione economica diretta. Sul punto, A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa...*, cit.; S. FOÀ,

pubblico³³, unitamente all'incertezza circa i criteri di quantificazione della condanna, costituisce uno degli elementi che possono alimentare atteggiamenti di cautela estrema, inerzia decisionale e deresponsabilizzazione amministrativa.

Prendendo atto (anche) di ciò, la riforma del 2026 interviene nel tentativo di riequilibrare il sistema, alleggerendo il peso delle conseguenze economiche della responsabilità. La logica sottesa alla riforma è quella di favorire un'amministrazione maggiormente orientata alla decisione e all'efficienza, attraverso strumenti capaci di rendere più prevedibile e sostenibile il rischio patrimoniale gravante sul soggetto agente. Il legislatore sembra muoversi nella consapevolezza che una responsabilità percepita come eccessivamente gravosa³⁴ possa tradursi in un ostacolo al buon andamento dell'azione amministrativa.

In questo senso, il contributo intende soffermarsi sugli istituti attraverso cui la riforma persegue tale obiettivo, i quali, in realtà, non sono del tutto estranei al sistema previgente. Uno di essi era già presente nell'ordinamento, ma viene oggi significativamente valorizzato e potenziato; un altro, viene positivizzato a seguito di una valorizzazione giurisprudenziale; un altro ancora, invece, sebbene non risulti modificato dalla novella del 2026 ha subito, di recente, un rilevante sviluppo per il quale ci si intende arrestare.

In particolare, assumono rilievo, da un lato, gli istituti della compensazione e del concorso di altre amministrazioni nella produzione del danno e, dall'altro lato, il potenziato potere riduttivo del giudice.

3.1. La *compensatio lucri cum danno* nel giudizio di responsabilità

Il primo istituto analizzato risponde all'esigenza di ancorare la responsabilità al danno effettivamente prodotto, evitando che il soggetto agente sia chiamato a rispondere di un pregiudizio già compensato (in tutto o in parte) da utilità conseguite dall'amministrazione. In altre parole, si intende rafforzare il principio di personalizzazione della responsabilità, calibrando l'addebito e limitando il rischio di imputazioni eccessivamente espansive.

Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile, in M. ANDREIS, R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità*, *op.cit.*, pp. 25 ss.; A. SOLA, *Considerazioni sul danno erariale: la fattispecie del danno all'immagine a margine del recente duplice intervento della Corte Costituzionale*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 5, 2019, pp. 78 ss. Sul rapporto tra danno erariale e nuove tecnologie, N.M. TRITTO, *Il danno erariale da intelligenza artificiale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2024, pp. 282 ss.

³³ Sul punto, V. TANGO, *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in specie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le amministrazioni per colpa e danno*, Perseveranza, Roma, 1899, p. 324, secondo cui «nella gestione amministrativa i danni possono ammontare a cifre colossali, ed un risarcimento sproporzionato ai mezzi ed allo stipendio dell'impiegato sarebbe irragionevole e strano. Egli [riferendosi al potere di riduzione] è certamente conforme ad un sentimento di giustizia di limitare i rischi, perché siano proporzionati ai vantaggi, di che non mancano esempi nella legislazione».

³⁴ La fase esecutiva delle sentenze della Corte dei conti continua a rappresentare uno degli snodi del sistema della responsabilità amministrativa. In questa fase si evidenziano criticità strutturali nella riscossione dei crediti erariali, frequentemente affidata a meccanismi di trattenuta stipendiale, rateizzazione e recupero dilazionato, ai sensi dell'art. 215 d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174. Tali strumenti presuppongono, nella prassi, una diffusa insufficienza patrimoniale dei soggetti condannati rispetto all'entità delle somme, con conseguente fenomeno di recupero a volte parziale ovvero, il più delle volte, tardivo.



Con riferimento all'istituto ai sensi dell'art. 1 comma 1-bis, L. 14 gennaio 1994, n. 20, si prevede che nel giudizio di responsabilità e, in particolare, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità.

L'istituto della cd. *compensatio lucri cum damno* sebbene non sia stato, di per sé, intaccato dalla novella del 2026, ha subito un importante sviluppo alla luce dell'interpretazione recente della Corte dei conti.

Prima di analizzare, seppur brevemente, la pronuncia, occorre soffermarsi sulle caratteristiche dell'istituto.

È possibile affermare che trattasi di un meccanismo che risponde all'esigenza di ricondurre l'addebito entro limiti maggiormente aderenti all'effettiva consistenza del pregiudizio arrecato, evitando che la responsabilità si traduca in una condanna che eccede il danno concretamente subito dall'ente pubblico.

La *ratio* dell'istituto muove dalla considerazione che una medesima attività amministrativa possa produrre, oltre agli effetti pregiudizievoli, anche risultati utili o vantaggiosi per l'amministrazione e la collettività³⁵.

In altri termini, la condotta dell'agente pubblico non necessariamente genera conseguenze esclusivamente negative: essa può altresì determinare benefici economicamente valutabili, talvolta non immediatamente percepibili rispetto al danno, ma comunque reali, concreti e suscettibili di accertamento. In questa prospettiva, il giudizio di responsabilità non si limiterà alla sola individuazione del pregiudizio, ma valuterà

³⁵ Un profilo particolarmente significativo dell'istituto compensativo riguarda la rilevanza dei vantaggi conseguiti non soltanto dall'amministrazione in senso patrimoniale, ma anche dalla collettività amministrata. Tale impostazione trova fondamento nella particolare natura del rapporto di servizio pubblico, nell'ambito del quale l'attività dell'amministratore o del dipendente non è orientata esclusivamente alla tutela delle risorse economiche dell'ente, ma più in generale alla cura degli interessi pubblici affidati all'amministrazione. In questa prospettiva, l'obbligazione gravante sul soggetto pubblico può essere ricostruita secondo la logica delle obbligazioni di comportamento o "di mezzi", nelle quali la diligenza richiesta non si esaurisce nell'esecuzione formale della prestazione, ma è funzionalmente orientata al perseguimento dell'interesse pubblico finale. La dottrina per argomentare sul punto richiama la disciplina del rapporto di lavoro subordinato, laddove l'art. 2104 c.c. impone al prestatore di usare la diligenza richiesta non solo dalla natura della prestazione dovuta, ma anche dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale. Analogamente, il dipendente o amministratore pubblico è tenuto ad agire nell'interesse dell'amministrazione e, attraverso essa, della collettività destinataria dell'azione amministrativa. Da tale premessa discende che, nella determinazione del danno erariale, non possono essere trascurati gli eventuali benefici arrecati alla comunità amministrata. In molti casi, infatti, l'attività ritenuta formalmente illegittima o eccedente i limiti del rapporto gestorio può comunque aver prodotto utilità concrete sotto forma di servizi pubblici, opere o vantaggi collettivi. In tali ipotesi, il danno non può essere quantificato in termini puramente astratti o formali, ma deve essere determinato tenendo conto della complessiva utilità effettivamente conseguita dalla collettività. La logica sottesa all'istituto compensativo si collega, sotto questo profilo, al principio generale secondo cui il danneggiato non può conseguire un ingiustificato arricchimento. Anche con riferimento all'istituto in parola, la dottrina ha evidenziato che l'esplicito intervento del legislatore sul punto si spiega proprio alla luce della difficoltà della giurisprudenza di valorizzare in maniera sistematica le utilità collettive. Sebbene gli strumenti dogmatici offerti dalla teoria generale delle obbligazioni avrebbero già consentito di tener conto dei vantaggi conseguiti dalla comunità amministrata ai fini della delimitazione del danno risarcibile, si afferma che la prassi applicativa ha mostrato una tendenza restrittiva, inducendo così il legislatore a positivizzare il principio della compensazione anche con riferimento all'utilità conseguita dalla collettività. Cfr. L. SCHIAVELLO, *Responsabilità amministrativa...*, cit., pp. 909-910.

anche le utilità derivanti dall'operazione complessivamente considerata, procedendo poi ad una compensazione tra elementi attivi e passivi ai fini della determinazione del danno effettivamente imputabile.

L'istituto risponde, dunque, ad una logica di personalizzazione e proporzionalità della responsabilità, in quanto mira ad evitare che il soggetto agente sia chiamato a rispondere di un danno solo apparente o comunque non rapportato alla effettiva perdita patrimoniale subita dall'amministrazione. Sotto questo profilo, la compensazione si inserisce coerentemente nel più ampio disegno riformatore volto ad attenuare il carattere eccessivamente afflittivo della responsabilità amministrativa e a ridurre quei fattori che alimentano la "paura della firma" e la burocrazia difensiva.

Tuttavia, proprio l'applicazione concreta dell'istituto evidenzia significative criticità interpretative. Permane, infatti, una discrasia tra la formulazione letterale dell'art. 1, comma 1-bis e l'elaborazione giurisprudenziale maturata sul punto. Se il dato normativo sembrerebbe orientato a valorizzare in modo pieno la rilevanza compensativa delle utilità conseguite dall'amministrazione, la giurisprudenza contabile ha spesso adottato approcci non uniformi in ordine alle modalità di accertamento e computo di tali vantaggi.

In particolare, si registra un contrasto circa il ruolo del giudice e delle parti nell'individuazione delle utilità compensabili. Secondo un primo orientamento, i vantaggi derivanti dalla condotta contestata potrebbero essere rilevati direttamente dal giudice contabile anche d'ufficio³⁶. Diversamente, altra giurisprudenza ritiene che l'onere di allegazione e prova delle utilità compensative, gravi integralmente sulla parte interessata, la quale dovrebbe individuarle e quantificarle specificamente nel corso del giudizio³⁷.

Questa oscillazione interpretativa incide significativamente sull'effettività dell'istituto. Se, infatti, la compensazione viene subordinata ad un rigoroso onere probatorio posto a carico del convenuto, il rischio è che essa finisca per operare in modo solo marginale, riducendo la capacità dell'istituto di svolgere quella funzione equilibratrice che il legislatore sembra oggi voler rafforzare. Al contrario, una valorizzazione del potere del giudice di considerare *ex officio* le utilità conseguite consentirebbe di rendere la responsabilità amministrativa maggiormente aderente al principio di effettività del danno e, al contempo, più coerente con l'obiettivo di ridurre la percezione di eccessiva gravosità del sistema.

Ciò posto, la sentenza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, 27 ottobre 2025, n. 158, si inserisce in un ambito tradizionalmente sensibile del diritto della finanza pubblica³⁸: quello della

³⁶ Corte dei conti, sez. II, 26 febbraio 2008, n. 79.

³⁷ Corte dei conti, sez. I, 9 gennaio 2008, n. 14 (che fa gravare l'obbligo sul pubblico ministero contabile); Corte dei conti, Sez. III App., Sentenza, 23/07/2025, n. 115; Corte dei conti, sez. III, 18 gennaio 2008, n. 15 (che pongono l'obbligo in capo al convenuto).

³⁸ Per una ricostruzione, M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1995; G. MORBIDELLI, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Giappichelli, Torino, 2001; S. CASSESE, *La nuova Costituzione*

responsabilità amministrativa connessa al rispetto degli obiettivi di equilibrio di bilancio degli enti territoriali. La vicenda trae origine dall'errata certificazione del saldo di finanza pubblica relativo all'esercizio 2016 da parte di un Comune lombardo, con indicazione di un disavanzo superiore a quello effettivamente risultante dal rendiconto. Tale errore ha determinato l'applicazione di una sanzione più gravosa, sotto forma di riduzione dei trasferimenti erariali, quantificata dalla Procura regionale nella differenza tra l'importo effettivamente trattenuto e quello che sarebbe stato dovuto in base ai dati corretti. In termini apparentemente lineari, la fattispecie sembrerebbe integrare un tipico danno erariale: un comportamento colposo imputabile a soggetti qualificati (responsabile finanziario, revisore, sindaco), un pregiudizio patrimoniale per l'ente locale, un nesso causale diretto tra condotta e perdita. Tuttavia, la decisione si colloca su un piano sistemico più profondo. Il Collegio esclude la sussistenza del danno sul presupposto che alla "mancata entrata" per il Comune corrisponde una "mancata uscita" per lo Stato, con la conseguenza che la finanza pubblica, considerata nel suo complesso, non risulta effettivamente depauperata. Questa scelta interpretativa appare, sotto molteplici profili, condivisibile. Essa evita che la responsabilità si trasformi in uno strumento di regolazione micro-settoriale dei rapporti finanziari tra amministrazioni pubbliche, concentrandola invece sulla tutela dell'equilibrio complessivo del sistema. Il fulcro normativo attorno al quale ruota la decisione in commento è rappresentato proprio dall'art. 1, comma 1-bis. La formulazione attuale della norma è il risultato di una evoluzione significativa che, come è stato evidenziato, origina da un intervento normativo dettato dall'iniziale ritrosia da parte della giurisprudenza circa l'applicazione dell'istituto³⁹. Originariamente concepita in termini più restrittivi⁴⁰, la disposizione è stata progressivamente ampliata, fino alla modifica del 2009 che ha espressamente esteso la rilevanza compensativa anche ai vantaggi conseguiti da "altra amministrazione". L'inserimento di tale inciso non ha valore meramente esplicativo, ma segna il superamento di una concezione strettamente endosoggettiva del danno erariale, abbracciando una impostazione che vede il circuito pubblico

economica, Laterza, Bari, 2000; G. MONTEDORO, *Mercato e potere amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli 2010; G. LADU, *I principi costituzionali e la finanza pubblica*, in C.E. GALLO, M. GIUSTI, G. LADU, M.V. LUPÒ AVAGLIANO, L. SAMBUCCI, M.L. SEGUITI (a cura di), *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2004; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Il Mulino, Bologna 1996; F. NUGNES, *Istituzioni e finanza pubblica spunti ricostruttivi*, Plus, Pisa, 2011; G. STEFANI, *Economia della finanza pubblica*, Cedam, Padova, 1983; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV. (a cura di), *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Giuffrè, Milano, 2014; L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018; A. SAIFFA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" ed "intergenerazionale"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2019, pp. 216 ss.; L. LORENZONI (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024

³⁹ L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile...*, cit., p. 909.

⁴⁰ L'originaria disposizione prevedeva che «nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità».

strutturalmente interconnesso, dove gli effetti patrimoniali di una condotta possono distribuirsi tra diversi centri di imputazione contabile.

La disposizione, letta nella sua dimensione sistematica, non si limita a riconoscere una facoltà equitativa di riduzione del *quantum*, ma introduce un vero e proprio criterio di determinazione del danno risarcibile⁴¹. La compensazione tra perdita e vantaggio non opera come eccezione in senso stretto, rimessa alla disponibilità delle parti, ma come parametro oggettivo che il giudice deve considerare ai fini della quantificazione⁴².

In questa prospettiva, la *compensatio* intersoggettiva assume una funzione strutturale: contribuisce a delimitare il bene giuridico protetto e a determinare l'area della lesione rilevante.

Particolarmente rilevante per la lettura della Corte appare l'elemento del nesso causale che assume un ruolo decisivo. La compensazione intersoggettiva è configurabile solo quando la diminuzione patrimoniale subita da un'amministrazione e il vantaggio conseguito da altra amministrazione siano effetti speculari del medesimo fatto generatore, inseriti in un'unica sequenza causale che copre l'intera operazione. Non è sufficiente una mera correlazione economica o una generica interdipendenza sistemica tra bilanci pubblici; occorre che il risparmio dell'uno sia l'esatto riflesso della perdita dell'altro, in termini di consequenzialità immediata e diretta. In assenza di tale simmetria eziologica, la *compensatio* si trasformerebbe in un istituto orientato all'assorbimento indeterminato di qualsiasi redistribuzione interna al settore pubblico, con l'effetto di svuotare la funzione delimitativa dell'art. 1, comma 1-bis.

La sentenza della Sezione lombarda valorizza pienamente questa impostazione. Il Collegio non si limita a riconoscere un potere discrezionale di attenuazione della responsabilità, ma afferma che in presenza di una perfetta simmetria tra mancata entrata di un ente e mancata uscita di un altro difetterebbe il presupposto stesso del danno risarcibile. La compensazione, dunque, si configura non come un correttivo esterno al rapporto, bensì quale elemento "scriminante" della fattispecie di responsabilità, in grado di eliminare l'"antigiuridicità" della condotta.

Un simile approdo implica un mutamento di prospettiva rispetto alla tradizionale lettura atomistica del danno erariale, ancorata al patrimonio del singolo ente. Se il legislatore ha imposto di considerare i vantaggi conseguiti anche da altra amministrazione, ciò presuppone che il parametro di riferimento non possa essere esclusivamente il bilancio del soggetto formalmente danneggiato.

In definitiva, la valorizzazione dell'istituto della compensazione può rappresentare uno degli strumenti attraverso cui il legislatore tenta di rendere la responsabilità amministrativo-contabile meno rigida e maggiormente proporzionata all'effettivo pregiudizio arrecato all'erario. La sua concreta capacità di

⁴¹ L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile...*, cit., p. 909.

⁴² Cfr. Consiglio di Stato, Ad. Plen., 23 febbraio 2018, n. 1.

incidere sui fenomeni della burocrazia difensiva dipenderà, tuttavia, dall'interpretazione che ne sarà data in sede giurisprudenziale e dal grado di effettività riconosciuto al meccanismo compensativo; giurisprudenza che, comunque, sembra essere - soprattutto di recente - particolarmente sensibile all'istituto⁴³.

3.2. Il concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno

Nel quadro dell'analisi che si intende svolgere sugli strumenti di personalizzazione del danno in grado di limitare il fenomeno della paura della firma, particolare rilievo assume la nuova previsione relativa al concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno. La riforma del 2026 valorizza espressamente tale criterio, prevedendo che il giudice, nella determinazione dell'addebito, debba tener conto non soltanto dei vantaggi eventualmente conseguiti dall'amministrazione, ma anche dell'eventuale contributo causale della stessa amministrazione alla produzione del pregiudizio.

La disposizione si inserisce in una prospettiva volta a evitare che il dipendente o l'amministratore pubblico sia chiamato a rispondere integralmente di danni che risultino, almeno in parte, riconducibili a carenze organizzative, inefficienze strutturali o omissioni imputabili alla stessa amministrazione. In questa prospettiva, la responsabilità viene ricondotta ad una logica maggiormente aderente al principio di causalità, imponendo al giudice di considerare l'intero contesto entro cui la condotta si è sviluppata⁴⁴.

La novella recepisce un orientamento già, peraltro, consolidato nella giurisprudenza contabile, che ha progressivamente riconosciuto la rilevanza del comportamento dell'amministrazione danneggiata ai fini

⁴³ Ex multis, Corte dei Conti Toscana, Sez. giurisdiz., Sentenza, 21/01/2026, n. 6; Corte dei Conti Lombardia, Sez. giurisdiz., Sentenza, 27/10/2025, n. 157; Corte dei Conti Lombardia, Sez. giurisdiz., Sentenza, 29/07/2025, n. 120; Corte dei Conti, Sez. III App., Sentenza, 23/07/2025, n. 115; Corte dei Conti, Sez. III App., Sentenza, 23/07/2025, n. 115.

⁴⁴ Analoga ratio può individuarsi nel comma 1-quater dell'art. 1, L. 20/1994, che afferma il principio della responsabilità parziaria. La disposizione recepisce già una logica di stretta personalizzazione dell'addebito, imponendo che la responsabilità venga calibrata in relazione al concreto contributo causale e soggettivo apportato da ciascun concorrente alla produzione del danno. Anche il principio di parziarietà, è stato sostenuto, si pone in netta discontinuità rispetto all'originario orientamento della giurisprudenza contabile, che per lungo tempo applicava, anche in presenza di pluralità di soggetti coinvolti, il regime della solidarietà passiva, consentendo così all'amministrazione di pretendere l'intero importo del danno da uno qualsiasi dei corresponsabili. Tale impostazione risultava particolarmente gravosa per il singolo agente pubblico, esposto al rischio di dover sopportare integralmente le conseguenze patrimoniali di un'attività amministrativa spesso complessa e collegiale. In questa prospettiva, la responsabilità amministrativa non viene più costruita secondo una logica meramente patrimoniale, orientata al recupero integrale del danno, ma secondo un criterio che valorizza la proporzione tra condotta e addebito e i profili pubblicistici. La quantificazione della responsabilità deve dunque avvenire tenendo conto sia dell'apporto causale concretamente fornito dal singolo soggetto alla verificazione dell'evento dannoso, sia dell'intensità dell'elemento soggettivo. Il principio della parziarietà assume già un ruolo centrale anche nella prospettiva di contrasto alla "paura della firma" e alla burocrazia difensiva. Uno degli elementi che alimentano il timore della responsabilità è infatti la possibilità di essere chiamati a rispondere integralmente di decisioni amministrative assunte in forma collegiale o comunque maturate nell'ambito di procedimenti complessi e multilivello. La previsione di una responsabilità limitata alla "parte presa" da ciascun soggetto tende invece a rendere il sistema maggiormente equilibrato e prevedibile, attenuando il rischio di imputazioni sproporzionate rispetto al reale ruolo svolto dal singolo funzionario o amministratore.



della quantificazione del danno imputabile al convenuto⁴⁵. Tale impostazione è stata espressamente valorizzata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nel parere n. 4 dell'11 giugno 2025, ove si sottolinea favorevolmente come la nuova formulazione normativa positivizzi principi già elaborati in via pretoria. La previsione del concorso dell'amministrazione nella produzione del danno costituisce un elemento di razionalizzazione del sistema, coerente con la necessità di evitare imputazioni automatiche o eccessivamente semplificate del pregiudizio erariale.

L'istituto assume particolare importanza in relazione ai fenomeni della "paura della firma" e della burocrazia difensiva. Una delle ragioni che alimentano il timore della responsabilità consiste, infatti, nella percezione di una possibile imputazione integrale del danno al singolo funzionario, anche in presenza di contesti organizzativi complessi o caratterizzati da disfunzioni imputabili all'amministrazione. La previsione di un concorso causale dell'ente danneggiato tende, invece, a redistribuire il peso della responsabilità in modo maggiormente proporzionato, attenuando il rischio che il dipendente pubblico venga trasformato nel solo terminale di inefficienze sistemiche.

Sotto questo profilo, la riforma appare orientata ad una concezione meno atomistica della responsabilità amministrativa, nella quale il giudizio contabile non si limita alla valutazione della singola condotta, ma considera anche il contesto organizzativo e funzionale entro cui essa si colloca.

Tuttavia, anche rispetto a tale istituto, non mancano profili problematici. La valorizzazione del concorso dell'amministrazione danneggiata richiede, infatti, una complessa attività di accertamento causale e di ripartizione delle responsabilità, che rischia di ampliare eccessivamente i margini di discrezionalità del giudice contabile. Inoltre, occorrerà verificare in che misura la giurisprudenza farà effettivamente applicazione del nuovo criterio, evitando che esso resti confinato ad una previsione di principio priva di reale incidenza pratica.

Nonostante tali criticità, la scelta del legislatore appare coerente con l'obiettivo complessivo della riforma: ridurre la percezione di sproporzione e imprevedibilità della responsabilità amministrativa, ricondurre l'addebito entro limiti maggiormente equi e, in ultima analisi, attenuare quei fattori che contribuiscono alla diffusione della paralisi decisionale dell'amministrazione.

Resta naturalmente affidato alla giurisprudenza il compito di definire in concreto i criteri applicativi dell'istituto, soprattutto con riferimento all'individuazione delle ipotesi nelle quali il comportamento dell'amministrazione possa assumere rilievo causale nella produzione del danno. Ad ogni modo, le prime pronunce successive alla riforma sembrano già orientate a valorizzare il nuovo criterio in chiave non

⁴⁵ *Ex multis*, da ultimo, Corte dei Conti Calabria, Sez. giurisdiz., Sent., (data ud. 14/06/2023) 21/09/2023, n. 164.

meramente formale, ma quale effettivo strumento di personalizzazione dell'addebito e di più equilibrata distribuzione delle responsabilità all'interno dell'apparato amministrativo⁴⁶.

3.3. Il potere riduttivo e i limiti quantitativi all'addebito

Ancor più significativa appare, tuttavia, la valorizzazione del potere riduttivo. Sebbene tale istituto fosse già noto al giudizio in tema di responsabilità amministrativa, la riforma del 2026 ne amplia la portata e ne rimarca la funzione, trasformandolo da strumento sostanzialmente discrezionale⁴⁷ a meccanismo maggiormente strutturato e predeterminato. L'obiettivo sembrerebbe quello di evitare che la condanna si traduca in una conseguenza patrimoniale sproporzionata rispetto alla gravità della condotta e alla capacità economica del responsabile, introducendo criteri più certi nella modulazione dell'addebito⁴⁸.

Il potere di riduzione è tra gli istituti che storicamente caratterizzano maggiormente il giudizio di responsabilità. Esso si sostanzia nel potere (*rectius*, ora dovere) attribuito al giudice di porre a carico del responsabile non necessariamente l'intero danno accertato, ma soltanto una parte di esso. In altre parole, si tratta della capacità del giudice di modulare la sanzione irrogata alla luce del principio di personalità della responsabilità⁴⁹. Si tratta di un istituto che, proprio per la sua peculiarità, ha alimentato nel tempo il dibattito sulla natura della responsabilità amministrativa, oscillante tra funzione risarcitoria e funzione sanzionatoria, permettendo a parte della dottrina di propendere, come già detto, per la natura pubblicistica della responsabilità.

⁴⁶ Corte dei Conti Liguria, Sez. giurisdiz., Sent., (data ud. 26/02/2026) 12/03/2026, n. 19.

⁴⁷ Cfr. Corte dei conti, Seconda Appello, sent. n. 372/2021; sull'obbligo di motivazione in caso di riduzione, Corte dei conti, SS.RR., sent. n. 671/1990; Terza Appello, sent. n. 5/2020. I rimandi legislativi a tale potere non individuano criteri specifici per l'applicazione dell'istituto, lasciando ampio margine di manovra al giudice contabile. La giurisprudenza ha quindi individuato molteplici fattori, aventi carattere oggettivo e soggettivo. Al primo tipo appartengono, ad esempio, la mole e la relativa complessità di lavoro affidata all'agente, l'inadeguata preparazione alla mansione, o l'insufficienza di personale; rientranti nel secondo tipo invece sono le condizioni personali e lo stato emotivo dell'agente, la qualità della carriera pregressa o la mancanza di quest'ultima nel caso di nuovo inserimento, o ancora, il comportamento tenuto dopo l'aver commesso il fatto. Cfr. C. conti, Sez. giur. reg. Calabria, 8 luglio 2020, n. 266, in tema di crisi economica preesistente; C. conti, Sez. giur. reg. Sicilia, 22 marzo 2019, n. 204, relativamente alle «mai risolte problematiche legate alla complessa situazione regionale che ogni amministrazione si è trovata, di volta in volta, ad affrontare, in modo sempre più complesso, ad ogni legislatura»; C. conti, Sez. giur. reg. Puglia, 26 giugno 2017, n. 328, secondo cui gli «impeccabili precedenti di servizio del funzionario incolpato, legittimano, infine, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito»; Corte conti, Sez. II, centr. App., 7 gennaio 1997, n. 3, che sostiene che la funzione del giudice contabile non è solo quella di accertare il danno e la sua esatta entità, ma anche quella di valutare il comportamento complessivo del funzionario, o di un amministratore, nel contesto della realtà in cui si è trovato ad operare, potendosi di conseguenza intravedere nella riduzione dell'addebito una sorta di corresponsabilità della stessa amministrazione a titolo di rischio d'impresa.

⁴⁸ Sui criteri di quantificazione, G. VECCIA, *La quantificazione del collegio giudicante. Il potere riduttivo, gli oneri defensionali, la motivazione*, in M. ATELLI (a cura di), *La quantificazione del danno erariale*, Milano, 2015, pp. 45 ss.

⁴⁹ V. TANGO, *Della responsabilità negli ordini...*, cit., pp. 324 ss.; V. TENORE, *La nuova Corte dei conti...*, cit., pp. 400 ss., secondo cui l'applicazione di tale potere «ordinario e officioso [...] e non già discrezionale ed eccezionale», è «teso ad una condanna [...] cucita addosso come un capo sartoriale al dipendente [...], è una corretta applicazione del più alto principio di personalità della responsabilità amministrativa [...] Esso non è dunque un mero istituto "clemenziale" espressivo di buonismo giurisprudenziale, ma un formidabile strumento di reale giustizia del caso concreto».

Già nella riflessione dottrinale dei primi del Novecento, il potere riduttivo veniva valorizzato quale indice della specialità della responsabilità erariale rispetto alla responsabilità civile comune. Si sosteneva che la possibilità di condannare il responsabile anche per una quota minima del danno cagionato trasformasse l'addebito in una vera e propria sanzione pecuniaria, da graduarsi in relazione alla gravità della colpa, alle circostanze del caso concreto e persino alla posizione economica del dipendente pubblico. Da qui l'idea che la responsabilità amministrativa non fosse integralmente riconducibile alla logica reintegratoria propria del risarcimento civile, ma esprimesse una funzione anche punitiva e deterrente, diretta alla tutela del corretto esercizio della funzione pubblica.

L'istituto trova oggi il proprio fondamento, nell'art. 1 della l. n. 20 del 1994, il quale conferma e, anzi, impone l'applicazione del potere riduttivo al giudice, il quale, nel giudizio di responsabilità, deve ridurre proporzionalmente a carico del convenuto il danno in relazione alle effettive caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie. Sin dalle prime formulazioni normative, il potere riduttivo è stato interpretato come espressione di una particolare discrezionalità del giudice contabile. Le originarie disposizioni di contabilità pubblica - laddove si affermava che la Corte dei conti potesse "attenuare" o "temperare" gli effetti della responsabilità⁵⁰ - avevano persino favorito la rappresentazione dell'istituto quale forma di "grazia" o di "perdono giudiziale"⁵¹.

L'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale più recente tende, invece, a collocare il potere riduttivo entro coordinate maggiormente coerenti. In tale prospettiva, l'istituto non sarebbe espressione di un arbitrario *favor* nei confronti del funzionario pubblico, né una mera attenuazione equitativa della condanna, ma costituirebbe uno strumento di redistribuzione del rischio amministrativo tra apparato pubblico e agente⁵². La riduzione dell'addebito opererebbe, dunque, quale meccanismo di riequilibrio tra l'esigenza di responsabilizzare il dipendente e quella di evitare che l'intero rischio dell'azione amministrativa venga trasferito sul singolo funzionario.

Questa impostazione appare particolarmente significativa alla luce della progressiva accentuazione della "fatica dell'amministrare" e dei fenomeni di amministrazione difensiva. La possibilità di graduare

⁵⁰ Infatti, si affermava, che la Corte «potrà attenuare gli effetti di tale responsabilità», ovvero che la Corte dei conti «potrà temperarne gli effetti». Cfr. art. 47 r.d. n. 302 del 1861; art. 611. n. 5026 del 1869; art. 67 r.d. n. 2016 del 1884. Ma già l'art. 20 l. piemontese 23 marzo 1853, n. 1483 prevedeva che «la camera dei conti potrà, a norma delle circostanze, attenuare gli effetti di tale responsabilità, determinando la somma che dovrà ricadere a carico di questi funzionari».

⁵¹ L. SCHIAVELLO, *Il nucleo storico del processo contabile (prolegomeni alla ricostruzione dogmatica)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1981, pp. 1190 ss.; ID., *Responsabilità contabile formale e amministrativa*, Jovene, Napoli, 1987, pp. 65 ss., 103 ss. e 152 ss.; ID., *Responsabilità contabile...*, cit., p. 906.

⁵² G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa...*, cit., p. 791; A. INDELICATO, *La riforma della responsabilità...*, cit., p. 42 evidenzia, inoltre, che l'istituto gode di larga applicazione nella realtà processuale: «Nel periodo compreso tra gennaio 2024 e luglio 2025, la Corte dei conti ha pronunciato numerose sentenze in materia di responsabilità amministrativo-contabile, facendo ampio ricorso al potere riduttivo. La ricerca, condotta su un campione di 27 giudizi in cui era stata richiesta la riduzione dell'addebito (al netto dei casi conclusi con assoluzione), ha evidenziato che il giudice contabile ha concesso tale riduzione in quasi tutti i giudizi».

l'addebito in relazione agli elementi di fatto del caso concreto (dalla concreta gravità della colpa, alla sproporzione tra condotta ed evento dannoso, nonché al contesto organizzativo nel quale il fatto si è verificato) consente infatti di attenuare la percezione di esposizione patrimoniale illimitata.

Sotto questo profilo, la novella introdotta con la l. n. 1 del 2026 sembra muoversi lungo una linea di continuità rispetto alla funzione storicamente svolta dal potere riduttivo, ma al contempo ne modifica profondamente la struttura. Se nel sistema previgente l'esercizio del potere era ampiamente discrezionale e privo di parametri predeterminati, la novella legislativa introduce oggi criteri più rigidi e limiti edittali all'addebito, imponendo che la condanna non possa superare determinate soglie parametrata alla retribuzione o al compenso percepito dal responsabile. Il legislatore sembra così perseguire una duplice finalità: da un lato, rafforzare la prevedibilità della responsabilità amministrativa; dall'altro, ridurre l'incertezza derivante dall'eccessiva variabilità delle decisioni giurisprudenziali in materia di quantificazione del danno⁵³.

In altre parole, la riforma del 2026 interviene in maniera particolarmente incisiva prevedendo - almeno nelle ipotesi di colpa grave - una riduzione sostanzialmente obbligatoria della condanna e introducendo limiti quantitativi all'importo addebitabile al responsabile. In particolare, ai sensi del comma 1-octies dell'art. 1, L. 20/1994, la condanna non può eccedere il «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». Restano escluse da tale regime le ipotesi di dolo e di illecito arricchimento.

La predeterminazione legislativa di soglie quantitative rigide finisce per comprimere significativamente lo spazio valutativo e di discrezionalità affidato alla giurisprudenza, trasformando il potere riduttivo da strumento di modulazione della responsabilità a vero e proprio meccanismo di limitazione dell'addebito. La trasformazione dell'istituto appare particolarmente significativa sul piano sistematico. Il passaggio da un modello fondato su una discrezionalità sostanzialmente aperta ad uno caratterizzato da limiti quantitativi predeterminati richiama infatti meccanismi tipici del diritto sanzionatorio, nei quali il legislatore delimita *ex ante* la misura della sanzione applicabile. Proprio tale evoluzione conferma come il

⁵³ Nella Relazione illustrativa della Proposta di Legge d'iniziativa dell'On.Le Foti si afferma che «attualmente, la responsabilità per colpa grave è esclusa fino al 30 giugno 2024 per tutti gli atti relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR); nel reintrodurla, sembra opportuno almeno prevedere un limite quantitativo. A tale fine, in via generale, nelle ipotesi in cui vi sia colpa grave ed escludendo le ipotesi di illecito arricchimento, si impone al giudice di esercitare il potere di riduzione e si limita nella misura massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito la sanzione che può essere posta a carico del medesimo. Si tratta di una disposizione che introduce un limite alla responsabilità degli amministratori che commettono illeciti con colpa grave, in quanto impone al giudice di esercitare il potere di riduzione entro una soglia massima ragionevole».

potere riduttivo continui a rappresentare uno degli istituti più emblematici della natura peculiare della responsabilità amministrativa, collocata in una zona di confine tra logica risarcitoria, esigenze di deterrenza e finalità di garanzia dell'efficienza amministrativa.

Tuttavia, la dottrina più critica della riforma afferma che la novella appare suscettibile di incidere profondamente e negativamente sulla funzione della responsabilità amministrativa⁵⁴. La previsione di limiti edittali alla condanna attenuerebbe inevitabilmente tanto la funzione reintegratoria quanto quella deterrente della responsabilità erariale, trasferendo una quota significativa del pregiudizio economico subito dall'amministrazione sulla collettività. In tal modo, il rischio economico derivante da condotte gravemente colpose non verrebbe più sopportato prevalentemente dal responsabile, ma verrebbe redistribuito sull'apparato pubblico e, in ultima analisi, sui cittadini contribuenti.

La conseguenza sarebbe l'inevitabile ridimensionamento della capacità dissuasiva della responsabilità amministrativa, con il rischio di incentivare comportamenti improntati a superficialità gestionale o a minore attenzione nell'impiego delle risorse pubbliche.

Inoltre, la previsione di un sistema di responsabilità costruito attraverso limiti massimi predeterminati accentuerebbe eccessivamente il carattere sanzionatorio dell'istituto. La presenza di soglie quantitative analoghe a quelle proprie del diritto punitivo sembra infatti allontanare eccessivamente la responsabilità amministrativa dal paradigma integralmente risarcitorio, avvicinandola ad un modello di responsabilità "sanzionatoria". Non a caso, parte della dottrina⁵⁵ ha evidenziato come tale evoluzione possa entrare in tensione con l'impostazione della giurisprudenza europea, che ha finora escluso la violazione del principio del *ne bis in idem* proprio valorizzando la prevalente funzione risarcitoria della responsabilità erariale⁵⁶.

Tuttavia, la realtà processuale ha mostrato, nel tempo, come non di rado le condanne irrogate dalla Corte dei conti risultino sproporzionate rispetto alla reale capacità patrimoniale del dipendente o dell'amministratore pubblico⁵⁷. In numerose fattispecie, infatti, l'entità del danno erariale accertato

⁵⁴ V. TENORE, *La "paura della firma"...*, cit., p. 9; A. INDELICATO, *La riforma della responsabilità...*, cit., p. 32 ss. laddove afferma che «l'introduzione di una soglia massima di recupero - parametrata alternativamente al 30% del danno accertato o a due annualità lorde di retribuzione - sposta l'asse della materia verso un regime di responsabilità limitata, allontanandola definitivamente dall'alveo della piena riparazione».

⁵⁵ V. TENORE, *La "paura della firma"*, op.cit., p. 9, che richiama altresì A. ATTANASIO, *Brevi considerazioni in merito alle proposte di riforma delle funzioni della Corte dei conti*, in www.documenti.camera.it, 7 ottobre 2024.

⁵⁶ Di diverso avviso, A. BARONE, *La responsabilità amministrativo-contabile...*, cit., p. 656, afferma che «è noto che, nell'unico caso sin qui affrontato in tema di responsabilità amministrativo-contabile, la Corte EDU ha negato la natura sostanzialmente "punitiva" del risarcimento del danno cui era tenuto un pubblico funzionario a seguito di condanna irrogata dalla Corte dei Conti. Tale precedente, tuttavia, non costituisce un ostacolo insormontabile, tenuto conto altresì dell'approccio casistico che caratterizza le decisioni della Corte EDU».

⁵⁷ V. TANGO, *Della responsabilità negli ordini...*, cit., pp. 323 ss.; L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa...*, cit., p. 781, laddove, trattando della possibilità di attivare polizze assicurative in relazione all'agere amministrativo, afferma che «come chiarito in dottrina, la possibilità di stipulare polizze assicurative sulla responsabilità erariale, da un lato, riduce l'effetto paralizzante derivante dal timore della responsabilità e, dall'altro, consente di incrementare il tasso di recupero delle somme oggetto di sentenze di condanna della Corte dei conti, attualmente particolarmente basso, a causa della frequente incapienza del debitore non assicurato».

raggiunge importi tali da rendere la condanna sostanzialmente inesigibile o comunque incapace di realizzare un'effettiva funzione satisfattiva per l'amministrazione danneggiata e per la collettività. In tali ipotesi, l'astratta affermazione della responsabilità finisce per assumere una valenza prevalentemente simbolica, senza garantire concretamente il recupero delle somme perdute.

Sotto questo profilo, la previsione di meccanismi di limitazione dell'addebito appare coerente con l'esigenza di ricondurre la responsabilità amministrativa entro parametri di maggiore sostenibilità e certezza, così come anche auspicato dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁸. La commisurazione della condanna anche alla capacità economica del responsabile consente infatti di evitare che il dipendente pubblico venga esposto a pretese risarcitorie manifestamente eccessive rispetto alle proprie condizioni patrimoniali, le quali rischierebbero di tradursi in una responsabilità sostanzialmente perpetua e priva di concreta utilità per l'erario, ma ingenerante comunque un timore tale da determinare una stasi nel comportamento del soggetto.

La stessa funzione deterrente della responsabilità amministrativa non sembra necessariamente compromessa da un sistema che introduca limiti, seppur rigidi, all'addebito. Una responsabilità percepita come ragionevole, prevedibile e sostenibile può infatti risultare maggiormente funzionale, in quanto in grado di sbloccare l'attività amministrativa (e, comunque, appare preferibile rispetto ad un modello caratterizzato da condanne concretamente inesigibili). In questa prospettiva, la riduzione dell'addebito non opererebbe come forma di deresponsabilizzazione dell'agente pubblico, bensì quale strumento di equilibrio tra esigenze di tutela dell'erario e funzionalità dell'azione amministrativa.

⁵⁸ Corte cost. 132/2024, p. 11.1 cons. in dir. In senso aspramente critico rispetto al limite di cui al comma 1-octies, Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, sentenza del 20 febbraio 2026, n. 82 laddove, riprendendo il cons in dir. 11.1 afferma che «Come è noto la Corte costituzionale, nella sentenza n. 132 del 16 luglio 2024 (punto 11.1), suggerendo, de iure condendo, i tratti di un ipotetico intervento di riforma della responsabilità amministrativa aveva indicato una serie di strade che il legislatore avrebbe potuto percorrere nell'esercizio della propria discrezionalità, tra cui la possibilità di identificare “fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti” di esercizio del potere riduttivo, “rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile” e la generalizzazione del tetto alla risarcibilità che “per ragioni di equità nella ripartizione del rischio [avrebbe potuto] non essere addossato al dipendente pubblico”). Atteso che i passaggi de iure 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 imposta dalla Corte di giustizia) e che una falciida 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), questa Corte, nell'esercizio dei propri poteri di interpretazione e disapplicativi, nella qualità di istituzione “coscienza finanziaria” dello Stato-comunità operante a tutela dell'interesse pubblico riferibile a cittadini ed imprese, ritiene che la corretta ermeneusi del quadro normativo non possa che essere quella di considerare l'esercizio del potere di riduzione del danno comunque rimesso alla discrezionalità del giudice contabile, che dovrà tenere conto di tutte le specificità che connotano il caso concreto».

4. Conclusioni

L'analisi svolta consente di cogliere come la riforma della responsabilità amministrativo-contabile introdotta con la legge n. 1 del 2026 si collochi all'interno di un più ampio processo di ridefinizione dell'equilibrio tra tutela dell'erario ed esigenze di funzionalità dell'azione amministrativa. Il legislatore ha infatti inteso intervenire in un contesto segnato dai fenomeni della c.d. “paura della firma” e della burocrazia difensiva, ritenuti idonei a incidere negativamente sulla capacità decisionale della pubblica amministrazione e sull'effettività del principio di buon andamento.

Come si è cercato di evidenziare, sarebbe riduttivo ritenere che tali fenomeni possano essere ricondotti esclusivamente alla disciplina della responsabilità amministrativa o che una modifica di quest'ultima sia, di per sé, sufficiente a eliminarli. Tuttavia, si ritiene che la disciplina della responsabilità possa rappresentare uno degli elementi che incidono sulla percezione del rischio da parte dell'agente pubblico. Ciò posto, sebbene la riforma sia stata giudicata negativamente in ragione di diverse criticità che - seppur in breve - sono state menzionate, la valorizzazione degli strumenti in grado di attenuare l'impatto della responsabilità appare suscettibile di una valutazione complessivamente positiva. In tale contesto, istituti quali la *compensatio lucri cum damno*, il concorso causale dell'amministrazione danneggiata e il potenziamento del potere riduttivo rispondono all'esigenza di ricondurre l'addebito entro limiti maggiormente aderenti al danno effettivo e alla reale posizione del responsabile, rendendo, allo stesso tempo, la condanna “maggiormente esigibile”.

La *ratio* complessiva della riforma, sotto questo profilo, appare dunque orientata alla ricerca di un punto di equilibrio tra esigenze contrapposte: da un lato, la tutela dell'integrità delle finanze pubbliche e il mantenimento di un adeguato livello di responsabilizzazione degli agenti pubblici; dall'altro, la necessità di evitare che il timore di conseguenze economiche eccessivamente gravose paralizzi l'azione amministrativa. Gli istituti analizzati assumono così una funzione non soltanto equitativa, ma anche sistemica, nella misura in cui mirano a rendere la responsabilità amministrativa maggiormente prevedibile, sostenibile ed equa.

Al tempo stesso, la riforma evidenzia una significativa trasformazione della struttura stessa della responsabilità amministrativo-contabile. Come si è osservato, tale responsabilità continua a presentare una natura composita, nella quale convivono finalità risarcitorie e privatistiche, nonché deterrenti e pubblicistiche.

Alcune delle soluzioni introdotte dal legislatore del 2026 sembrano accentuare sensibilmente il profilo pubblicistico e sanzionatorio della responsabilità erariale. In particolare, la predeterminazione normativa di limiti quantitativi all'addebito – e segnatamente la previsione del limite massimo del 30% del pregiudizio accertato – richiama meccanismi tipici del diritto punitivo, nei quali è il legislatore a fissare *ex*

ante l'entità massima della conseguenza patrimoniale applicabile. In questa prospettiva, il potere riduttivo perde in parte la propria originaria funzione di strumento flessibile di adeguamento al caso concreto, trasformandosi in un meccanismo rigidamente conformato dalla legge.

Parte della giurisprudenza successiva alla riforma sembra orientata a ridimensionare la portata innovativa della novella, sostenendo che le esigenze sottese all'intervento legislativo – e, in particolare, il contrasto ai fenomeni della “paura della firma” e della burocrazia difensiva – possano essere adeguatamente fronteggiate attraverso una corretta e rigorosa applicazione del parametro della colpa grave, senza necessità di configurare un meccanismo di riduzione sostanzialmente automatica dell'addebito⁵⁹. In tale prospettiva, il potere riduttivo continuerebbe a mantenere una natura eminentemente discrezionale, rimessa alla valutazione del giudice contabile caso per caso. Una simile impostazione non appare tuttavia pienamente convincente. Lasciare integralmente alla discrezionalità del giudice la determinazione dell'addebito rischia infatti di perpetuare proprio quella condizione di imprevedibilità della responsabilità che il legislatore ha inteso attenuare. Inoltre, ove si accolga la ricostruzione della responsabilità amministrativo-contabile quale istituto quantomeno a natura composita, risulta coerente che sia il legislatore – e non esclusivamente il giudice – a predeterminare i limiti massimi della conseguenza dell'ordinamento al comportamento ritenuto dannoso. La fissazione legislativa di soglie quantitative all'addebito risponde infatti non soltanto ad esigenze di tutela del soggetto agente, ma anche a principi di certezza, prevedibilità e proporzionalità della risposta ordinamentale, particolarmente rilevanti proprio nei sistemi caratterizzati da una marcata componente afflittiva della responsabilità.

In definitiva, la novella appare suscettibile di incidere sul piano sistematico e costituzionale. Non a caso, la riforma ha già interessato e sicuramente interesserà in futuro la Corte costituzionale, sollecitata a pronunciarsi su diversi aspetti della riforma⁶⁰. Resta dunque affidato alla giurisprudenza costituzionale il compito di verificare se il nuovo modello di responsabilità amministrativo-contabile sarà effettivamente in grado di realizzare quell'equilibrio tra efficienza amministrativa, tutela dell'erario e garanzie del soggetto agente che costituisce, oggi più che mai, il nodo centrale dell'intero sistema.

⁵⁹ In particolare, Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, sent. 20 febbraio 2026, n. 82.

⁶⁰ Corte dei conti, Sez. II centr. App., ord. n. 9/2026; sez. giur. Puglia, ord. n. 11/2026.