



REPUBBLICA ITALIANA

ORD. 9/2026

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE II GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai seguenti magistrati:

Rita Loreto Presidente

Roberto Rizzi Consigliere

Nicola Ruggiero Consigliere

Maria Cristina Razzano Consigliere -Relatrice

Cosmo Sciancalepore Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio d'appello iscritto al **n. 62014** nel Registro di Segreteria,

promosso dal dott. VECCHIA Roberto Alessandro (C.F.

VCCRRT54D12D969M), rappresentato e difeso, giusta procura in

calce all'atto d'appello, dall'Avv. Luigi Cocchi con il quale è

elettivamente domiciliato presso l'indirizzo pec:

luigi.cocchi@ordineavvgenova.it

contro

PROCURA GENERALE PRESSO LA CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO LA SEZIONE GIURISDIZIONALE

DELLA CORTE DEI CONTI PER LA LIGURIA

e nei confronti di

- TANGANELLI PAOLO, C.F. TNGPLA49T18E625R, rappresentato e

difeso, in virtù di procura su foglio separato e allegato alla

memoria di costituzione, dall'Avv. Gian Carlo Soave con il quale è



elettivamente domiciliato presso l'indirizzo p.e.c.

studiolegalesoave@pec.legassinfo.it;

- BISIO NICOLETTA, nata a Genova (GE), il 18.02.1966, residente in Via Andrea del Sarto 9/13 – Genova, C.F. BSINLT66B58D969N
– non costituita

avverso

la sentenza n. 103/2024 della Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, depositata in data 25 novembre 2024.

Uditi, nella pubblica udienza del giorno 5 marzo 2026, con l'assistenza del Segretario dott.ssa Eliana Giorgiantoni, la relatrice dott.ssa Maria Cristina Razzano, l'Avv. Augusto Tortorelli su delega del procuratore costituito per l'appellante, l'Avv. Felice Cantaro su delega del procuratore costituito per l'appellato Tanganelli e il rappresentante della Procura generale nella persona del V.P.G. dott.ssa Emanuela Rotolo.

Esaminati l'atto d'appello, gli atti e i documenti tutti del fascicolo di causa.

Ritenuto in

FATTO

Con la sentenza appellata la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Liguria, in integrale accoglimento della domanda attorea e all'esito della definizione del giudizio, con rito abbreviato, nei confronti del dott. Tanganelli per €. 90.000, ha condannato il dott. Roberto Alessandro Vecchia e la dott.ssa Bisio Nicoletta al pagamento, in favore dell'ASL3 Genovese, delle rispettive somme di



€. 945.000 e di €. 135.000, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio, a titolo di responsabilità amministrativa gravemente colposa derivante dall'ingiusto pregiudizio patrimoniale subito dall'Azienda sanitaria, complessivamente pari a €. 1.350.000, in ragione del risarcimento liquidato, in sede transattiva, in favore del sig. G.P. (€. 1.250.000,00) e dei difensori del medesimo in sede civile e penale (€. 50.000,00 ciascuno).

In data 2 dicembre 2016 perveniva presso la Procura regionale la nota della Azienda Sanitaria Locale n. 3 Genovese, prot. n.4083/2016 (in atti) con cui veniva trasmesso il fascicolo di un sinistro per risarcimento danni a terzi, gestito secondo il programma assicurativo introdotto dalla legge regionale del 24 ottobre 2011 n. 28. Dal fascicolo risultava che il sig. P.G., ricoverato presso l'Ospedale "Antero Micone" di Sestri Ponente, a seguito di un intervento di rachicentesi (puntura lombare), effettuato nel corso del 2014, subiva una grave lesione midollare, con paraplegia e perdita integrale della deambulazione oltre che indebolimento permanente agli apparati digerente e uroproteico. La rachicentesi risultava essere stata effettuata in presenza di una controindicazione specifica e tassativa alla sua esecuzione, essendo il paziente sottoposto a terapia anticoagulante senza soluzione di continuità, con successiva tardiva ed erronea diagnosi della lesione stessa e totale omissione di qualsiasi tentativo di trattamento mirante a impedire o mitigare la lesione inferta al paziente ricoverato presso il reparto di Neurologia del citato Ospedale di Sestri Ponente.



La lesione ischemica era ormai divenuta irreversibile, con diagnosi di «infarto midollare dorsale in cardiopatico distiroideo con polineuropatia», tanto che, a seguito di esposto/querela presentata il 26 maggio 2014, si instaurava un processo penale, conclusosi con la sentenza di proscioglimento degli imputati (tra i quali l'odierno appellante), per intervenuta remissione della medesima querela (Trib. Genova, 11 ottobre 2016, n. 5310). In ragione di ciò l'Azienda sanitaria liquidava, a titolo risarcitorio, al già menzionato paziente una somma complessiva di € 1.350.000,00, oggetto del giudizio per cui è causa e con piena imputazione di responsabilità in capo al dott. Tanganelli - condannato con rito abbreviato al pagamento di €. 90.000/00 - al dott. Roberto Alessandro Vecchia e alla dott.ssa Bisio Nicoletta, condannati rispettivamente al pagamento delle somme di €. 945.000 e di €. 135.000, oltre a rivalutazione monetaria, interessi legali e spese di giudizio.

Con atto depositato in data 27 gennaio 2025 ha interposto appello il dott. Vecchia Roberto Alessandro, patrocinato come in atti, che ha dedotto, preliminarmente, l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato la sua contumacia senza la previa e corretta verifica sulla regolarità del contraddittorio (in particolare sull'indirizzo di posta elettronica certificata). Ha, poi, precisato nel merito che non sarebbero stati valutati adeguatamente gli elementi di prova, costituiti dalle plurime relazioni sanitarie e medico-legali, dalle quali si poteva desumere l'assenza di nesso causale tra la condotta del medico chirurgo e l'evento dannoso. A fronte di tutte dette autorevoli



opinioni tecniche specialistiche, l'affermazione contenuta nella sentenza impugnata di certezza della configurabilità del nesso causale sarebbe basata su elementi non condivisibili, non univoci e non decisamente probanti, anche alla luce di un elemento decisivo qualificante, quale quello delle condizioni patologiche preesistenti del soggetto trattato. In particolare, la presenza di sanguinamento all'interno del canale vertebrale veniva esclusa sia nella TC lombare del 11 maggio 2014 (refertata dalla dott.ssa Anna Cotrone) che da quella dorsale del 12 successivo (refertata dal dott. Michele Milione) e anche nella valutazione neurochirurgica, fatta eseguire in pari data, dal dott. Vecchia per completezza e ulteriore cautela.

Anche alla RM spinale (eseguita il 16 maggio 2014 per la necessità di avere un referto di magnetocompatibilità della valvola cardiaca della quale il paziente non aveva la documentazione) si rilevava una lesione ischemica midollare con screscio ematico a un livello (D4-D6) ben lontano dalla sede della puntura lombare. Si evincerebbe dunque che, se sanguinamento era presente (come rilevato dal perito d'ufficio dott. Testa), era di entità assai modesta e quindi assai improbabile causa di una sofferenza midollare ischemica a distanza di almeno 30 cm.

L'appellante ha lamentato altresì l'erronea valutazione dell'elemento soggettivo, in quanto *“l'oscurità e la complessità del quadro patologico, la difficoltà e l'urgenza di cogliere e legare le informazioni cliniche rappresentano momenti di considerazione essenziali, ciò che consente di esprimere la conclusiva valutazione sul grado della colpa,*



ponendo in bilanciamento fattori oggettivi contrastanti con l'ipotesi di "colpa grave", che ben chiaramente si ravvisano nell'ambito della fattispecie esaminata. [...] In definitiva quindi anche volendo ipotizzare un nesso causale tra la rachicentesi, eseguita comunque, dal punto di vista tecnico, a regola d'arte dal Dr Vecchia con finalità diagnostiche rispondenti perfettamente alle regole della scienza e dell'esperienza (tenuto conto dell'obiettività in essere al momento del suo intervento) ed il deficit neurologico successivamente manifestatosi e concretizzatosi poi nell'evento invalidante, non si vede come possa essergli attribuita una deviazione dalle regole di diligenza e prudenza per di più così rilevante da qualificare una colpa grave".

In ogni caso, la sentenza di primo grado sarebbe criticabile anche laddove, ai fini della determinazione del danno risarcibile, partendo dalla presunzione di indeclinabilità della transazione stipulata tra soggetti terzi (estranei al dott. Vecchia), non avrebbe tenuto conto di una serie di elementi propedeutici e contestuali quali: *"le specifiche condizioni del soggetto in esame; particolari difficoltà, in cui il professionista si è trovato a operare; l'accuratezza nell'effettuazione del gesto medico; le eventuali ragioni d'urgenza; l'oscurità del quadro patologico in atto; la difficoltà di cogliere e legare le informazioni cliniche in taluni casi insufficienti e contraddittorie (refertazioni radiologiche); il grado di atipicità della sintomatologia e dell'obiettività clinica convalidante più ipotesi diagnostiche"*. Tali circostanze, in uno al deficit della struttura, avrebbero potuto indurre all'esercizio del potere riduttivo, sul quale l'appellante insiste.



Con atto integrativo depositato in data 27 gennaio 2026 l'appellante, in considerazione dell'applicazione anche ai giudizi pendenti in grado di appello, delle nuove disposizioni regolatorie della responsabilità introdotte dalla novella all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge 7 gennaio 2026 n. 1, in forza della disposizione rubricata "diritto transitorio" di cui all'art. 6 dello stesso testo legislativo, ha ritenuto consentito un atto aggiuntivo all'atto di appello, notificato alla controparte processuale. In particolare, con riferimento all'elemento soggettivo, la nuova disposizione introdurrebbe nuovi parametri di valutazione della gravità della colpa rilevanti quali: a) la violazione manifesta di norme; b) il grado di chiarezza e di precisione delle norme violate; c) l'inescusabilità e la gravità della condotta.

La relazione medico legale del prof. Malcontenti, interpellato dall'appellante, avrebbe già dimostrato con chiarezza l'insussistenza, riferita alla fattispecie in cui il dott. Vecchia sarebbe stato coinvolto, dei requisiti per i quali la colpa attribuitagli nell'esecuzione delle prestazioni sanitarie di propria competenza dovesse definirsi "grave", e tale connotazione sarebbe confermata dal quadro normativo sopravvenuto. In ogni caso, ai fini della rideterminazione dell'ammontare del danno, l'art. 1, comma 1, lett. a) della l. 1/2026 al punto 3, avrebbe introdotto un limite quantitativo all'ammontare della condanna, calcolato nella concreta minor somma complessiva tra il 30% del danno effettivo determinabile e accertabile e il doppio del trattamento economico lordo dell'anno di riferimento del fatto causativo. Nella specie, la somma massima liquidabile



omnicomprensiva (anche di maturazione di interessi) non potrebbe eccedere il doppio della retribuzione lorda percepita nel 2014 dal dott. Vecchia in somma pari a € 170.000,00.

Conclude per l'accoglimento del gravame alla luce dei motivi d'appello come sopra integrati e, in via subordinata, per la riduzione dell'addebito alla luce dello *jus superveniens*.

Con memoria depositata in data 12 febbraio 2026 la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni. In primo luogo, ha rilevato l'infondatezza del primo motivo di doglianza (peraltro non tradotto in un vero e proprio motivo di gravame), in quanto risulterebbe dagli atti che l'indirizzo intestato al Vecchia, al quale sono stati notificati l'invito a dedurre e la citazione, era presente nell'anagrafe dei domicili digitali ancora il 12 giugno 2024, pochi giorni prima della celebrazione dell'udienza (27 giugno). Esso reca, infatti, nel dominio l'indicazione del pubblico elenco dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e odontoiatri (OMCEO), tenuto a trasmettere all'INI-PEC i dati e gli indirizzi PEC dei propri iscritti (art. 6-bis del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82, introdotto dall'art. 5 comma 3, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221). Tale dato di fatto, non oggetto di contestazione da parte dell'appellante, sarebbe sufficiente per ritenere ritualmente perfezionata la notifica, essendo stata eseguita a un indirizzo attivo e risultante da pubblici registri. In atti risultano, inoltre, depositate le ricevute di avvenuta consegna delle pec inerenti sia all'invito a dedurre sia all'atto di citazione. Né potrebbe ritenersi



persuasiva la giustificazione resa dall'appellante in ordine alla ritenuta inefficacia del mantenimento dell'iscrizione del suddetto indirizzo a seguito della cessazione del rapporto di lavoro con la ASL3, tenuto conto del fatto che l'indirizzo riconduce non già all'Azienda sanitaria, bensì all'ordine dei medici di Genova; ordine al quale il dott. Vecchia era senz'altro rimasto iscritto anche a seguito del collocamento in quiescenza.

Neppure meritevole di accoglimento sarebbe la censura relativa al capo della sentenza con la quale la Corte territoriale avrebbe attribuito rilievo alla transazione stipulata dalla ASL3. Dopo aver ricordato che i fatti per cui è causa si collocano temporalmente nell'anno 2014, di talché non troverebbe applicazione nel caso di specie la legge 8 marzo 2017, n. 24 (cd. legge Gelli Bianco), entrata in vigore il 1° aprile 2017 e pacificamente non retroattiva, con specifico riguardo agli artt. 9 e 13, secondo la giurisprudenza contabile uniforme, la Procura generale ha evidenziato che, pur non costituendo un fattore vincolante nel giudizio di responsabilità erariale, il pagamento operato dall'Azienda sanitaria in attuazione di un accordo transattivo integra un elemento fattuale sottoposto all'attenzione del giudice e liberamente valutabile in ogni sua componente. Nel caso di specie, il primo giudice, facendo buon governo dei sopra declinati principi, avrebbe fondato il proprio *decisum* non solo sulla transazione conclusa dall'Azienda sanitaria, ma anche sugli altri numerosi atti versati in giudizio, quali le perizie e la documentazione clinica del paziente, rendendo una motivazione



logica ed esente da censure.

Quanto agli altri motivi di doglianza, l'appellata parte pubblica rileva, preliminarmente, che le Sezioni di appello di questa Corte condividono pacificamente *“il consolidato orientamento della Corte di cassazione secondo il quale il giudice di merito, quando aderisce alle conclusioni del consulente tecnico che nella relazione abbia tenuto conto, replicandovi, dei rilievi dei consulenti di parte, esaurisce l'obbligo della motivazione con l'indicazione delle fonti del suo convincimento e non deve necessariamente soffermarsi anche sulle contrarie allegazioni dei consulenti tecnici di parte, che, sebbene non espressamente confutate, restano implicitamente disattese perché incompatibili; pertanto, le critiche di parte, che tendono al riesame degli elementi di giudizio già valutati dal consulente tecnico, si risolvono in mere argomentazioni difensive”*. Dal complesso delle emergenze probatorie sarebbe stato, dunque, tratto il convincimento che dalla condotta dell'odierno appellante sia derivato il danno al paziente con consequenziale imputazione, sul piano del nesso eziologico, della responsabilità contestata.

Quanto poi all'elemento soggettivo, rileva il Procuratore generale che la definizione di *“colpa grave”* contenuta nella l. n. 1/2026 non esclude che la giurisprudenza sia chiamata a riempire di contenuto il riferimento alla violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, tenuto conto della connotazione atipica dell'illecito amministrativo contabile. Nel caso dei danni indiretti derivanti da episodi di *malpractice*, infatti, le condotte censurabili non si traducono nel



compimento di atti del procedimento, ma in atti materiali finalizzati

alla cura del paziente e improntati al rispetto delle *leges artis*.

Il dott. Vecchia è stato sanzionato dall'ordine di appartenenza per aver eseguito la rachicentesi in contrasto con quanto previsto dalle linee guida. Se questo è il parametro di valutazione della condotta del medico, non può pertanto non ritenersi che le linee guida rientrino tra le norme di diritto entro le quali il sanitario è chiamato a operare e che la violazione delle stesse integri uno dei presupposti per l'accertamento della colpa grave. L'utilizzo del termine "diritto", inequivocabilmente più ampio, denoterebbe l'intenzione di ricomprendere nell'accezione anche tutte le altre norme che disciplinano l'esercizio delle professioni, a prescindere dal rango delle stesse nella gerarchia delle fonti, comprese le prassi, gli obblighi scaturenti dal rapporto di servizio e finanche gli orientamenti giurisprudenziali che del quadro ordinamentale hanno fornito una interpretazione. In ogni caso, le decisioni assunte dal dott. Vecchia sarebbero state determinate da un palese travisamento del fatto e, in particolare, dalla erronea supposizione della sussistenza delle condizioni per effettuare la rachicentesi, pur in costanza di un trattamento medicinale incompatibile con l'intervento.

In relazione, poi, alla quantificazione del danno, ad avviso del Procuratore generale l'appellante si sarebbe limitato a elencare alcune delle circostanze delle quali avrebbe dovuto tenere conto il giudicante, senza, tuttavia, fornirne adeguata prova: le particolari difficoltà nelle quali il professionista si sarebbe trovato a operare,



l'oscurità del quadro patologico in atto, la difficoltà di cogliere le informazioni cliniche insufficienti e contraddittorie, ad esempio, non sarebbero in alcun modo desumibili dalla esposizione dei fatti, che restituisce un quadro di ordinario svolgimento dell'attività di cura. Né sarebbe stata in alcun modo indicata l'incidenza che una non meglio specificata disfunzionalità della struttura avrebbe avuto nella determinazione del danno.

Quanto al comma 1-*octies* dell'art. 1 della legge n. 19 gennaio 1994 n. 20, introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), n. 5), della legge n. 1/2026, il danno accertato dal Pubblico Ministero sarebbe pari a €. 1.350.000, per cui il trenta per cento ammonterebbe a €. 405.000.

Resta ferma, in ogni caso, l'eventuale dimostrazione, a carico di parte appellante, del minore ammontare della retribuzione lorda percepita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo. Allo stato degli atti e in assenza di una specifica richiesta da parte del Collegio, invero, il Pubblico Ministero avrebbe esaurito il potere istruttorio, proprio della fase preprocessuale, che gli avrebbe consentito di effettuare il suddetto accertamento. Il rappresentante della P.G. conclude per il rigetto del gravame fatto salvo l'esercizio del potere riduttivo nei casi e modi previsti dall'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20/1994 e la condanna alle spese del grado.

In data 13 febbraio 2026 ha depositato la memoria di costituzione l'appellato dott. Tanganelli Paolo, il quale ha rappresentato che i primi giudici, con ordinanza del 2 luglio 2024, hanno accolto la



richiesta di rito abbreviato, concedendo il termine perentorio di 30 giorni per il pagamento della somma proposta di €. 90.000,00 e successivo termine per il deposito della reversale. Il dott. Tanganelli, nel termine suindicato, ha provveduto al pagamento e ha depositato la reversale nel fascicolo del procedimento (doc. n.6). All'esito dell'udienza di verifica del 24 ottobre 2024, la Sezione territoriale, con la sentenza n.90/2024, ha ritenuto definito il giudizio. Pertanto, la notifica dell'atto di citazione in appello e del successivo decreto di fissazione dell'udienza, riferiti alla sentenza n.103/2024 emessa soltanto nei confronti dell'appellante dott. Vecchia e della dott.ssa Bisio deve intendersi, per quanto occorrer possa, quale mera *denuntiatio litis*, stante la posizione di estraneità del dott. Tanganelli, già definita con diverso provvedimento, ancorché originariamente convenuto in primo grado con il medesimo atto di citazione unitamente all'odierno appellante. Conclude per l'estraneità al giudizio d'appello.

All'udienza odierna, come da verbale in atti, sentito il difensore delegato per l'appellante, il quale ha precisato che sono stati depositati, successivamente al deposito dell'atto di appello, gli avvisi di avvenuta notificazione a Bisio Antonietta, perfezionatasi con la compiuta giacenza anche per l'atto integrativo. La notifica della cartolina riferita all'appello è datata 12 febbraio 2025 e il deposito del decreto di fissazione udienza e dell'atto integrativo è avvenuto in data 20 febbraio 2026. Ha precisato, quindi, che gli argomenti spesi per giustificare la contumacia del dott. Vecchia in primo grado non



costituiscono un motivo di appello. Ha reiterato gli argomenti difensivi mossi in sede di gravame e le conclusioni delle quali si chiede l'accoglimento anche in applicazione della normativa sopravvenuta. Sentito, altresì, il difensore dell'appellato Tanganelli che si è riportato alla memoria di costituzione. Il pubblico ministero, ritenute superate le questioni sulla contumacia dell'appellante in primo grado, si è riportato partitamente ai motivi di cui alla memoria conclusionale e ne ha chiesto l'accoglimento. La causa è, quindi, passata in decisione.

Rilevato in

DIRITTO

1. Con sentenza non definitiva n. 74 depositata il 21 aprile 2026, il Collegio ha rigettato le questioni di fatto e di diritto dedotte dall'appellante e ha riservato i profili di illegittimità costituzionale a separata ordinanza.

2. Con atto integrativo depositato in data 27 gennaio 2026 l'appellante, in considerazione dell'applicazione anche ai giudizi pendenti in grado di appello, delle nuove disposizioni regolatorie della responsabilità introdotte dalla novella all'art. 1, comma 1, lett. a) della legge n. 1/2026 in forza della disposizione rubricata "diritto transitorio" di cui all'art. 6 dello stesso testo legislativo, ha notificato alla Procura generale e agli altri appellati un atto aggiuntivo all'atto di appello con il quale, in applicazione dell'art. 1, comma 1-*octies*, della legge n. 20/1994, come riformato dalla novella, ha chiesto l'esercizio del potere riduttivo ivi contemplato.



La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie che governano la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche.

3. L'art. 6 della legge n. 1/2026 detta "disposizioni transitorie", ma più correttamente la disposizione introduce un regime di diritto intertemporale, in quanto si limita a sancire che *"le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge"*.

Le norme di cui al richiamato regime transitorio coprono ampie aree della disciplina dettata dalla legge n. 20/1994, investendo prevalentemente la disciplina della responsabilità amministrativa di diritto sostanziale, tra le quali quelle volte a rendere obbligatorio il potere riduttivo e la valutazione del concorso dell'amministrazione danneggiata (art. 1, comma 1, lett. a) n.3) e a limitare il danno risarcibile (art. 1, comma 1, lett. a) n. 5), stabilendo un doppio "tetto": il 30% del danno o valore accertato o, comunque, il doppio delle annualità di stipendio o di indennità percepite dal responsabile.

Orbene, se talune delle previsioni normative si prestano a interpretazioni costituzionalmente orientate, in linea con i canoni ermeneutici rinvenibili nella consolidata giurisprudenza di legittimità e contabile (come nel caso della colpa grave di cui alla sentenza non definitiva n. 74/2026 sopra citata), quelle che vengono qui in esame, ossia le norme che riscrivono l'esercizio del potere riduttivo, hanno



un contenuto che, alla stregua dei principi interpretativi dettati dall'art. 12 disp. prel. c.c., non si discosta da quello che si ricava dal tenore letterale e, nonostante ogni sforzo interpretativo, non sembrano superabili i dubbi di illegittimità costituzionale.

Per effetto degli innesti legislativi, l'art. 1, comma 1-bis, della legge 20/1994 si esprime oggi nei seguenti termini: *“Nel giudizio di responsabilità, fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e 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”*, mentre il successivo comma 1-octies recita: *“Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio”*.



Avendo riguardo alle modifiche apportate al comma 1-bis (il cui testo previgente era *“Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, 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.”*) la riforma si concentra su due punti essenziali: a) la duplice salvezza di cui alla prima parte della disposizione, dalla quale scaturisce la coesistenza di un potere riduttivo discrezionale e di uno obbligatorio; b) la specificazione per cui ai fini della *“quantificazione”* del danno occorre tener conto sia del concorso causale dell'amministrazione danneggiata sia dei vantaggi da questa (o da altra amministrazione o dalla comunità amministrata) *“comunque”* conseguiti.

Al netto di tale ultima novità - che recepisce, a ben vedere, gli orientamenti giurisprudenziali consolidati della giurisprudenza contabile (in forza dell'estensione applicativa dell'art.1227, comma 1, c.c.) - maggiori perplessità interpretative desta la scelta del legislatore di introdurre un duplice binario nell'esercizio della potestà riduttiva. Stando alla lettera della norma, infatti, permane nel sistema ordinamentale il potere del giudice contabile di riduzione del danno in continuità con il passato (evidenziato anche dal costrutto letterale *“fermo restando il potere di riduzione”*, come nel testo previgente, anche se declinato al plurale *“fermi”* per consentire l'ulteriore e distinto potere di riduzione), ma, contemporaneamente,



si introduce *ex novo* un potere di carattere “obbligatorio” regolato dal comma 1-*octies*.

4. Prima di addentrarsi sulla portata della riforma, appare imprescindibile ricostruire la genesi e la natura del potere riduttivo, come conformato dalla stratificazione delle pronunce giurisprudenziali. Non sfugge all’interprete, infatti, che le origini del potere riduttivo risalgono a dati normativi anteriori alla Costituzione repubblicana e, in particolare, all’art. 83 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (*“I funzionari di cui ai precedenti artt. 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”*), nell’art. 52, comma 2, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (*“La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto”*) e, successivamente, nell’art. 19, comma 2, d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (*“La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso”*). L’esercizio del potere riduttivo è stato, poi, espressamente salvaguardato nell’impianto complessivo della responsabilità amministrativa delineato dall’art. 1, comma 1-*bis*, della legge 20/1994, all’indomani delle modifiche additive apportate dal d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639, e i relativi tratti caratterizzanti sono stati delineati dalla copiosa giurisprudenza contabile e dalle pronunce della Corte costituzionale.



Con l'entrata in vigore della riforma del 1996, infatti, si è avviato un processo di rivisitazione dell'istituto, con il definitivo superamento delle tesi secondo cui il potere riduttivo sarebbe stato una sorta di "potere di grazia" o di "perdono giudiziale", attribuito alla magistratura contabile esclusivamente nei giudizi di responsabilità amministrativa, dovendo, tuttavia, tener conto delle modifiche in tema di elemento soggettivo.

La Corte costituzionale, con la sentenza 20 novembre 1998 n. 371, ha giustificato la scelta del legislatore di ancorare l'imputazione soggettiva del danno "pubblico" alla soglia della colpa grave nell'esigenza di bilanciare i contrapposti interessi tra efficienza e responsabilità: *«nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione risponde alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo»*. La colpa grave è diventato, in tal modo, elemento tipizzante della responsabilità amministrativa, con definitivo abbandono della concezione psicologica e implicita adesione alla concezione normativa. In tale impostazione, la limitazione della responsabilità amministrativa ai casi di dolo o colpa grave non viene più giustificata come deroga al principio generale della colpa lieve e al connesso modello della diligenza media, ma, in conformità al principio di ragionevolezza, come elemento che



consente di valutare con minore severità situazioni più difficoltose di quelle normali, implicitamente affermando che ciò che conta è un giudizio sull'intensità della colpa dell'agente e, quindi, un giudizio di rimproverabilità del comportamento dannoso rispetto alla previsione normativa. Di conseguenza, il giudice contabile non deve più far riferimento a un unico modello, quello tradizionale del buon padre di famiglia, ma a tanti modelli quanti sono i casi concreti.

La disciplina della responsabilità amministrativa è, infatti, in grado di attuare pienamente le sue finalità, anche sotto il profilo costituzionale (in applicazione dell'art. 28, e in bilanciamento con l'art. 97 Cost.), solo facendo leva sul criterio della «graduazione», che consente di commisurare la colpa alle condizioni dell'agente, rendendola, in tale senso, "personale". Il compito del giudice contabile, in tale rinnovato ordito normativo, è quello di verificare l'esistenza di quelle circostanze organizzative, ambientali e personali che possono aver condizionato il comportamento del soggetto produttivo del danno: la condotta deve essere sì, connotata da colpa generica (negligenza, imprudenza o imperizia), o specifica (violazione di norme), ma risulta idonea a integrare responsabilità soltanto se l'evento dannoso è, *ex ante* e in concreto, prevedibile e prevenibile, e se, in relazione alle condizioni specifiche del soggetto agente, può essere ritenuta grave. La colpa grave viene così a saldarsi, in una trama esegetica conforme al dato costituzionale, con il potere riduttivo.

In tale prospettiva, secondo un primo orientamento, l'esercizio del



potere riduttivo non costituisce una contrazione successiva del danno già accertato, bensì la semplice determinazione dell'*an* e del *quantum* dovuto in relazione alla gravità della colpa. Il legislatore, infatti, richiede una connessione tra la gravità della colpa e l'entità del danno risarcibile, affidando al giudice contabile un potere discrezionale per graduare la colpa e addebitare al responsabile una parte del danno, corrispondente alla relativa quantità di colpa. Seguendo tale prospettiva, il potere riduttivo parte dallo stesso e unitario "potere di condanna" spettante al giudice contabile, volto a determinare la responsabilità del convenuto entro i limiti del danno accertato, in quanto permette di percorrere l'intero grado di negligenza che sta tra la «colpa grave» e subito prima del «dolo», e per conseguenza — in una proporzione inversa — quanto maggiore è la gravità della colpa, tanto minore deve essere l'esercizio del medesimo potere, fino alla sua totale esclusione nei casi di dolo. Sulla inapplicabilità del potere di riduzione in relazione a fattispecie penalmente rilevanti, la stessa Corte costituzionale si era espressa con la sentenza 7 luglio 1988, n. 773.

Secondo coordinate ermeneutiche parzialmente diverse, la *ratio* del potere riduttivo dell'addebito è da ravvisare nel "principio del giusto addebito", che consente un'equa distribuzione della sopportazione del rischio di eventi dannosi tra gli amministratori o funzionari responsabili e la pubblica amministrazione, che si avvale della loro attività. La Corte dei conti esercita tale potere nell'ambito della complessa opera di liquidazione del danno risarcibile, che si



compone di due fasi: nella prima fase, il giudice erariale determina l'ammontare del danno patito dalla pubblica amministrazione, anche accertando l'esistenza di concause (compreso il concorso del soggetto pubblico danneggiato) che, qualora esistenti, ridimensionano l'importo imputabile al convenuto; nella seconda fase, lo stesso giudice è tenuto a valorizzare, qualora esistenti, le circostanze soggettive e oggettive in precedenza elencate, riducendo equitativamente il predetto importo.

Di conseguenza, una volta raggiunta la soglia della grave colpevolezza e integrato l'illecito, la perimetrazione di quella parte (o dell'intero) del danno accertato o del valore perduto che deve effettivamente rimanere a carico dei singoli responsabili avviene alla stregua di circostanze oggettive (la complessità applicativa della disciplina di settore, la peculiarità della questione e le connesse difficoltà risolutive o la grave disorganizzazione dell'apparato amministrativo) e soggettive (quali l'inesperienza dei soggetti agenti, le difficoltà operative, un loro ravvedimento operoso), il cui peso specifico non può che apprezzarsi se non in via equitativa, con l'effetto che l'esercizio del potere riduttivo consente di graduare il "danno addebitabile" ponendo a carico del danneggiante soltanto quelle conseguenze che siano strettamente connesse alla "parte che ciascuno vi ha preso".

A ulteriore comprova di tale "nuova conformazione" della responsabilità amministrativa, la Corte costituzionale, con sentenza 12 giugno 2007, n. 183, precisa 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 promovimento 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. Ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato [...] (art. 83, c. 1, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), e [...] (art. 82, c. 2, del citato regio decreto). Tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di potere riduttivo, distinguono chiaramente il **danno accertato** secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'amministrazione, dal **danno addossato** al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio".

L'esercizio di un siffatto potere è, per il giudice contabile, meramente eventuale e ampiamente discrezionale in quanto strettamente connesso alla sussistenza delle circostanze soggettive e oggettive come sopra esemplificativamente elencate (Corte dei conti, Sez. I appello n. 65/2017, n. 246/2017, n. 317/2020, n. 80/2024; Sez. II



appello n. 60/2014, n. 522/2017, n. 818/2015, n. 822/2015, n. 1091/2015, n. 154/2016, n. 210/2017, n. 260/2019, n. 52/2020, n. 149/2020, n. 372/2021, n. 53/2023; Sez. appello Sicilia n. 180/2012; Sez. III appello n. 155/2001, n. 125/2002, n. 18/2008, n. 848/2010, n. 514/2011, n. 189/2013, n. 255/2014, n. 104/2016, n. 334/2018, n. 118/2019 n. 603/2021), incombendo sul giudice solo un generico dovere di motivazione unicamente qualora ne faccia uso (sull'esistenza di un obbligo di motivazione sul potere riduttivo nella sola ipotesi in cui se ne faccia uso in positivo, oltre a quelle sopra elencate, Corte conti, Sez. III appello n. 22/2021, n. 315/2023; Sez. II appello n. 305/2022; tra le più risalenti, SSRR, sent. 6 giugno 1990, n. 671 e 22 dicembre 1987, n. 563).

4.1. Alla luce di tali esiti giurisprudenziali, sono stati ritenuti consustanziali al potere riduttivo: a) la discrezionalità (che non è arbitrio in quanto collegata a parametri di matrice pretoria; b) l'equitatività (che impone una valutazione caso per caso con misure percentuali che variano a seconda del peso delle circostanze sulla fattispecie e/o sulla colpa, a seconda della tesi in opzione).

Ciò posto, il potere riduttivo ridisegnato dalla legge n. 1/2026 viene distinto a seconda che l'uso sia discrezionale oppure obbligatorio, e quello obbligatorio si traduce nel potere-dovere di limitare il danno o il valore accertato fino al limite massimo del 30% o fino al doppio delle retribuzioni o delle indennità percepite.

Il combinato disposto dell'art. 1, commi 1-bis e 1-octies, e dell'art. 6, che rende applicabile ai giudizi pendenti entrambe le disposizioni,



presenta plurimi profili di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale.

5. *Violazione dell'art. 3 Cost.*

La giurisprudenza costituzionale ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di razionalità, in relazione al quale, per valutare la legittimità costituzionale di una legge, è necessario svolgere un sindacato di conformità a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica (Corte cost., sent. n. 86/2017). Il principio di ragionevolezza risulta lesa quando si accerti l'esistenza di una irrazionalità *intra legem*, intesa come contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata. Non ogni incoerenza o imprecisione di una normativa può venire, tuttavia, in rilievo ai fini dello scrutinio di costituzionalità, consistendo il giudizio di ragionevolezza in un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la causa normativa che la deve assistere che, quando è disgiunto dal riferimento a un *tertium comparationis*, può trovare ingresso solo se l'irrazionalità o l'iniquità delle conseguenze della norma sia manifesta e irrefutabile (*ex plurimis*, sentenze n. 195 del 2022, n. 6 del 2019 e n. 86 del 2017).

Orbene, il sistema introdotto dall'art. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies* della legge n. 20/1994 risulta manifestamente irrazionale e palesemente iniquo. La salvezza operata dal comma 1-*bis* di un duplice potere riduttivo introduce una discrasia nel sistema della tutela risarcitoria in quanto al giudice della responsabilità amministrativa, da un lato,



si consente l'esercizio di una generica potestà riduttrice i cui parametri risultano del tutto assenti, e dall'altro, si impone una riduzione da esercitarsi nei termini sopra descritti.

L'intima contraddizione è già resa palese dal tenore letterale delle disposizioni, dal momento che non risultano chiari né il confine né l'esatta perimetrazione del potere riduttivo "discrezionale" di cui al comma 1-*bis* rispetto a quello delineato *ex novo* dal comma 1-*octies*.

In un doveroso sforzo ermeneutico, l'interprete può tentare diverse ipotesi ricostruttive, tutte invalidate da irrazionalità o irragionevolezza, in una sorta di "eccesso di potere legislativo" o di distonia della legge rispetto alla causa sua propria.

5.1. Prima ipotesi ricostruttiva

Alla stregua di un primo percorso esegetico, si può intendere che il potere di riduzione, salvaguardato dal comma 1-*bis*, rimanga distinto e separato dal "tetto risarcitorio" disciplinato dal comma 1-*octies*. In tale ottica, l'uso di una struttura lessicale al plurale ("fermi restando") assumerebbe una portata disgiuntiva, dovendosi ritenere che accanto al potere riduttivo discrezionale, come tradizionalmente interpretato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, si collochi una predeterminazione *ex lege* del danno accertato o del valore perduto, con abbattimento del 70% o di quelle somme eccedenti il doppio delle retribuzioni e delle indennità percepite, nei termini e nei modi indicati dal legislatore (un vero e proprio "tetto"). Questo primo approccio interpretativo sarebbe confortato dai lavori preparatori, laddove è emersa la volontà del legislatore di introdurre



un limite alla responsabilità degli amministratori che commettono illeciti con colpa grave, *“in quanto impone al giudice di esercitare il potere riduttivo entro una soglia massima ragionevole”* (così nella Relazione illustrativa all’AC n. 1621).

Al fine di alleviare la cd. *“paura della firma”* - dichiaratamente motore ispiratore dell’intera riforma - la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 132/2024, avrebbe dato indicazioni *de jure condendo* (mentre era in corso l’approvazione dell’AC 1621 da cui si è generato il testo legislativo in esame), che sembrano rafforzare questo percorso argomentativo. Nel dichiarare inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale), convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, sollevate, in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Campania, nonché non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 2, del d.l. 16 luglio 2020 n. 76, come convertito, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla medesima sezione giurisdizionale della Corte dei conti, i giudici costituzionali hanno ipotizzato che il legislatore avrebbe potuto vagliare *“con attenzione (è) la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l’introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico*



dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio. L'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato ex ante dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale ex post del giudice contabile".

E, tuttavia, la generalizzazione di un "tetto" (obbligatorio) al risarcimento del danno, non ostacolato dal potere riduttivo (discrezionale), non sembra affatto corrispondere alla scelta operata dal legislatore, almeno secondo questo primo approccio interpretativo. Nell'impianto normativo originario - noto ai giudici della Consulta - la salvezza del potere riduttivo "discrezionale" era consentita dall'uso del singolare - "fermo restando" - e il limite del danno risarcibile oscillava tra un minimo di €. 250 al massimo del doppio delle annualità percepite, con una torsione di stampo marcatamente sanzionatorio della responsabilità amministrativa, ampiamente smentita dalla sentenza n. 132/2024 citata.

Nell'attuale formulazione della norma, l'uso del plurale ("fermi restando") sembra alludere a una duplicazione del potere riduttivo (uno obbligatorio e l'altro discrezionale) e, tuttavia, la riduzione obbligatoria non sembra costituire un "tetto" massimo al danno complessivamente risarcibile, contrariamente a quanto indicato dalla sentenza. Il dato normativo appare in totale distonia rispetto a quanto previsto, ad esempio, per il personale sanitario dalla legge



Gelli-Bianco (L. 8 marzo 2017, n. 24) che all'art. 9, comma 5, stabilisce *“Ai fini della quantificazione del danno, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dall'articolo 52, secondo comma, del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, si tiene conto delle situazioni di fatto di particolare difficoltà, anche di natura organizzativa, della struttura sanitaria o sociosanitaria pubblica, in cui l'esercente la professione sanitaria ha operato. L'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione di cui all'articolo 1916, primo comma, del codice civile, per singolo evento, in caso di colpa grave, non può superare una somma pari al triplo del valore maggiore della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo”*. A prescindere dalla necessità di individuare il criterio di prevalenza nella successione delle leggi nel tempo (dal momento che lo *jus superveniens* dettato dalla l. n. 1/2026 individua un limite quantitativo più basso), la lettera della norma nella disciplina del settore medico vira decisamente verso l'unicità del potere riduttivo, il cui esercizio deve tener conto delle circostanze del caso concreto (*“particolare difficoltà”*) e, comunque, in tale valutazione discrezionale, non può superare il triplo del *“valore maggiore”* della retribuzione lorda o del corrispettivo convenzionale, diventando in tal modo un vero e proprio *“tetto”* al *quantum* risarcibile, peraltro valevole in sede di responsabilità per *“danno indiretto”*.



Al contrario, la formulazione utilizzata nel comma 1-octies -
“ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata
e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo
non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque,
non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita” - sembra
sfuggire alle maglie della “proposta” indicata dal Giudice delle leggi
proprio con l’introduzione di un “**doppio tetto**” al danno risarcibile.
Sotto un primo profilo, l’introduzione di un limite quantitativo
parametrato al danno accertato o al valore perduto (oltre a quello
della “doppia annualità” dei compensi percepiti) milita a favore del
carattere marcatamente “risarcitorio” della responsabilità
amministrativa, nella scia di quanto affermato nella pronuncia
menzionata. E, tuttavia, proprio la riaffermata natura “risarcitoria”
dell’azione di responsabilità in esame mal si concilia, in termini di
ragionevolezza, con la decisione di riallocare la parte maggiore del
rischio a carico della collettività, con conseguenziale “socializzazione”
della perdita economica subita. I cittadini vedrebbero così violato
quel “patto sociale” sul quale si regge l’intera impalcatura del
sistema tributario (artt. 23 e 53 Cost.) dovendo di fatto patire un
duplice danno: 1) il mancato soddisfacimento del bene-interesse,
individuale o collettivo, al quale era funzionale il prelievo fiscale e il
relativo impiego della risorsa pubblica sprecata; 2) il costo della
malagestio, che rimarrebbe in larga parte a carico del soggetto
pubblico danneggiato. Si delinea, in sostanza, un sistema che premia
l’amministratore incapace e colloca a carico della comunità



danneggiata i 2/3 del danno subito, e che si manifesta, a questo punto, in piena contraddizione con i principi di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), soprattutto se, dopo aver imposto al giudice la valutazione del concorso dell'amministrazione danneggiata, si pone a carico di quest'ultima, comunque e in ogni caso, il 70% del danno (o comunque la parte che residua al netto delle due annualità di emolumenti percepiti), rispetto all'intera platea di soggetti convenibili dinanzi al giudice contabile per illecito erariale. In definitiva, dopo aver meritoriamente evitato che l'azione promossa dal pubblico ministero contabile si dispiegasse lungo un registro di stampo marcatamente "sanzionatorio", la funzione compensativa o risarcitoria risulterebbe gravemente frustrata dall'esiguità del credito risarcitorio residuo. Nel caso in esame, a fronte di un danno indiretto complessivamente pari a €. 1.350.000,00, il massimo della perdita imputabile ai tre convenuti non avrebbe potuto essere superiore a €. 405.000, importo sul quale si sarebbero dovute calcolare le quote di riparto per ciascuno dei soggetti ritenuti responsabili, mentre la restante parte (pari a €. 945.000) sarebbe rimasta a carico dell'Azienda ospedaliera.

Sotto altro profilo, notevoli perplessità sono suscitate dall'assenza di criteri che possano guidare l'interprete nell'applicazione dell'uno o dell'altro parametro, sì da far viepiù dubitare dell'arbitrarietà della scelta legislativa.

Infine, proprio il dato testuale sembra collocare l'intervento riduttivo del giudice al di fuori della liquidazione del danno (che deve essere



già “accertato” nel suo ammontare) e lo ricompono in una fase successiva del giudizio, quella dell’addebito, ossia della concreta imputazione di quella parte di danno in capo a coloro che hanno contribuito a determinarlo, condividendo tale tratto proprio con il potere riduttivo “discrezionale”, rispetto al quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132/2024, aveva voluto marcare la differenza.

5.2. Seconda ipotesi ricostruttiva

Secondo un diverso percorso interpretativo, il combinato disposto dei commi 1-*bis* e 1-*octies* potrebbe esprimere la volontà del legislatore di suggellare la duplice valutazione del nesso causale cui è chiamato il giudice contabile. Sul piano del determinismo etiologico, ai fini della verifica della sussistenza e della misura dell’obbligo risarcitorio, occorre accertare, infatti, un duplice nesso causale: quello tra la condotta illecita e la concreta lesione dell’interesse (c.d. causalità materiale) e quello che intercorre tra la detta lesione e i danni che ne sono derivati (c.d. causalità giuridica). La distinzione fra causalità materiale e giuridica (o teoria del doppio nesso) è pacifica nella giurisprudenza di legittimità ormai consolidata (*ex multis*, Cass. civ. 2 febbraio 2001, n. 1516) ed è affermazione ricorrente quella per cui la prima è disciplinata dagli artt. 40 e 41 c.p., la seconda dall’art. 1223 c.c. (Cass. civ. 19 settembre 2019 n. 23328), anche negli arresti della giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sez. II appello n. 52/2020),

Ciò premesso, la l. n. 1/2026, nella salvaguardia di un generico



potere riduttivo di natura discrezionale, si come delineato dagli artt. 82 r.d. n. 2440/1923 e 52 r.d. n. 1214/1934, potrebbe consentire di modulare, in via equitativa, il danno addebitabile a ciascuno dei concorrenti, soltanto dopo aver esercitato il potere obbligatorio di cui al comma 1-*octies* che, dunque, verrebbe a incidere nella fase della causalità giuridica.

In tale ottica, la fase dell'accertamento del danno e di relativa "liquidazione" dovrebbe porsi a ridosso della "causalità materiale", in quanto funzionale a stabilire il rapporto tra la condotta e l'evento dannoso, alla stregua del principio di causalità indicato dall'art. 40 c.p. con i temperamenti introdotti dall'art. 41 c.p. Il danno, come indicato per intero nell'atto di citazione, dovrebbe essere liquidato tenendo conto del concorso delle possibili plurime concause preesistenti, concomitanti o successive alla condotta umana causalmente efficiente (secondo i criteri della "causalità adeguata" o della "causalità umana", o del "rischio specifico"). Durante questo primo passaggio, potrebbero essere valorizzati sia il concorso causale dell'amministrazione danneggiata nella causazione dell'evento dannoso (negli stessi limiti di cui all'art. 1227, comma 1, c.c.), sia i vantaggi comunque conseguiti da questa o da altra amministrazione o dalla comunità, come sopra evidenziato. In tal senso, chiarissimo è l'apprezzamento preventivo del "danno accertato" o del "valore perduto" nel tenore letterale del comma 1-*octies*, rispetto alla delimitazione delle conseguenze pregiudizievoli che dal fatto dannoso possono derivare.



Una volta liquidato il valore economico della perdita subita nella sua interezza, spetterebbe al giudice contabile l'accertamento e la valutazione degli effetti dannosi, dovendosi stabilire se essi siano, ex art. 1223 c.c., una conseguenza immediata e diretta del fatto lesivo, alla stregua dei parametri propri della "causalità giuridica".

Lo *jus superveniens* avrebbe, quindi, la capacità di incidere sulla propagazione dei tanti rinvii che potrebbero derivare dall'accertamento causale alla stregua dell'apprezzamento probabilistico, in quanto il danno "accertato" sarà "risarcibile" soltanto nei limiti del 30% dell'intera diminuzione patrimoniale subita dall'amministrazione danneggiata o, al massimo, della doppia annualità di retribuzioni o di indennità per ciascuno dei soggetti ritenuti responsabili.

In questa prospettiva, il "nuovo" potere di riduzione impedisce, in definitiva, di porre a carico dei singoli danneggianti concorrenti una quota superiore al 30% (o al doppio delle annualità), con l'effetto che la disposizione non implica una rinuncia alla rimanente parte del credito erariale ma funge solo da criterio di allocazione del rischio rispetto alle posizioni dei singoli. Per semplificare, se il danno accertato è pari a 100 e i convenuti in giudizio sono cinque, ciascuno potrà rispondere del 20% ciascuno ma, poiché la quota è inferiore al 30% massimo (o, nella comparazione, al doppio delle annualità), non vi sarà spazio per la riduzione "obbligatoria" ma soltanto per quella facoltativa, fondata sulle circostanze soggettive e oggettive di matrice pretoria. Al contrario, laddove l'attribuzione delle quote non sia



paritaria ma contempra contributi diversamente misurati (ad esempio, un danno pari a 100 sia attribuibile a cinque convenuti dei quali tre rispondono per il 10%, uno per il 40% e un altro per il 30%) il potere riduttivo “obbligatorio” potrà trovare applicazione soltanto per il responsabile chiamato a rispondere di una quota superiore al 30%, e, un volta operata la decurtazione *ex lege*, a favore di ciascuno residuerà l’ulteriore ridimensionamento del *quantum debeatur* in ragione dell’attenuazione dell’addebito che il giudice riterrà in via equitativa di dover applicare.

Nel caso di specie, a fronte di un danno dedotto in citazione pari a €. 1.350.000,00, il massimo della perdita imputabile a ciascuno dei tre convenuti non avrebbe potuto essere superiore a €. 405.000, o al doppio (o al triplo ove si ritenesse prevalente il criterio della legge Gelli-Bianco) delle annualità da ciascuno percepite.

La descritta ricostruzione risponde meglio al dato letterale, dal momento che la locuzione “*esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta*” sembra chiaramente alludere all’apporto causale (“sua condotta”) attribuibile a ciascuno dei soggetti coinvolti nella causazione degli effetti dannosi.

Nonostante tale maggiore intrinseca coerenza, la disposizione, come interpretata nei sensi descritti, non supera i problemi di irrazionalità né quelli di più stretta irragionevolezza del sistema approntato dal legislatore della novella.

Nell’ipotesi, infatti, di illecito a causa multifattoriale, quale spesso si



presenta quello erariale di stampo procedimentale, l'applicazione del potere riduttivo obbligatorio pro quota determina un immotivato appiattimento dei singoli apporti causali: in tal modo si assiste a una tensione antinomica interna all'art. 1 della l. n. 20/1994 che, al netto delle fattispecie di responsabilità dolose e/o di illecito arricchimento, cristallizza quale principio-guida quello della parziarietà dell'obbligazione risarcitoria, desumibile dal comma 1-*quater* (a mente del quale "Se il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso"). La previsione di un ridimensionamento *ex lege* della quota di danno che ciascuno dei soggetti ritenuti responsabili è chiamato a sopportare è in palese deroga/contrasto rispetto al principio espresso dal comma 1-*quater* in quanto ciascuno non potrà più essere condannato alla "parte che vi ha preso" ma a quella risultante dall'applicazione del comma 1-*octies*. Maggiori perplessità "costituzionalmente" orientate sono indotte da un dettato normativo che ridimensiona, nella prospettiva esegetica sopra delineata, l'apporto causale dei soggetti maggiormente responsabili del danno, in netta e intima contraddizione con il criterio di riparto fondato proprio sul peso specifico di ciascuno rispetto alla causazione delle conseguenze dannose. Poiché, infatti, per dato normativo positivizzato, ciascuno risponde delle conseguenze immediate e dirette della "sua condotta", un significativo vantaggio trae da un sistema siffatto colui che è "maggiormente responsabile", ossia colui che ha avuto un ruolo



preponderante nel determinismo eziologico, con l'effetto che la quota di danno ulteriore "non addebitabile" rimane irrimediabilmente posta a carico del danneggiato. Tale sbilanciamento si realizza nella misura massima del 70% del danno accertato, qualora sia convenuto in giudizio un sol soggetto, con le insostenibili implicazioni che tale contrazione del credito risarcitorio comporta in termini di violazione degli artt. 28, 81 e 97 Cost. su cui ci si soffermerà in seguito.

Al momento deve rilevarsi che il principio di integrale riparazione del pregiudizio, se non subisce menomazioni dall'applicazione del potere riduttivo "tradizionale", come conformato dalla giurisprudenza costituzionale e contabile (nella misura in cui impedisce che al soggetto ritenuto responsabile sia addossata una quota risarcitoria maggiore rispetto al contributo suo proprio, in termini di nesso causale e psichico), rimane irrimediabilmente compromesso dall'applicazione di un potere riduttivo obbligatorio, che espone l'amministrazione pubblica danneggiata (e con essa la comunità esponenzialmente rappresentata) a una perdita non compensata e non giustificata alla luce dei singoli apporti causali, sì da determinare un arricchimento *sine causa* del danneggiante che più ha contribuito alla verifica degli effetti dannosi.

Se, infatti, nel diritto civile non può trovare ingresso (Cass. civ. sentenze n. 15991/2011 e n. 3893/2016) il principio della "causalità equitativo-proporzionale" - portatore della tesi secondo cui la responsabilità dovrebbe essere imputata al soggetto in misura proporzionale all'apporto causale recato dalla sua condotta



(sostenuta da Cass. civ n. 975/2009) già nella fase della causalità materiale - la diminuzione del risarcimento del danno deve traslare sul piano della causalità giuridica ed è in quella sede che vanno ritagliate le singole responsabilità (alla stregua degli artt. 1223 e 2055, comma 2 c.c.). Una volta individuato a monte, e su di una base oggettiva, il nesso di causalità materiale - alla stregua del giudizio controfattuale per cui o la condotta è causa dell'evento, secondo la regola della preponderanza causale (anche negli illeciti omissivi, dove si deve ricorrere all'efficienza eziologica di una condotta ipotetica), o non lo è, e quindi difetta il rapporto di causa-effetto (regola dell'*all or nothing* nei paesi anglosassoni) - l'equità del giudice deve rientrare, a valle, tra i criteri di valutazione del danno risarcibile da porre a carico del singolo danneggiante.

Nell'ambito della responsabilità amministrativa, l'applicazione dei detti principi ha reso compatibile con l'innalzamento della soglia di imputazione soggettiva alla colpa grave la sopravvivenza del potere riduttivo, purché discrezionale e non obbligatorio. Soltanto in questo senso la potestà riconosciuta al giudice contabile di ritagliare i singoli addebiti su ciascuno "per la parte che vi ha preso" ha consentito di rendere "personale" l'imputazione di responsabilità, come sopra specificato. Diversamente, la scelta del legislatore di limitare il principio di integralità del danno - con un ampliamento del costo sociale del servizio (non) reso alla collettività, gravato dell'equivalente economico non ristorato e non ristorabile, di cui si è introdotta una predeterminazione *ex lege* - non trova alcuna



spiegazione logico-razionale, dal momento che, con proporzione inversa, finisce con l'attenuare il danno risarcibile a carico di chi ne ha determinato, in maniera preponderante, la causazione, in palese violazione dell'art. 3 Cost.

Anche in questa seconda ipotesi ricostruttiva, le suggestioni rivenienti dalla sentenza n. 132/2024 non sembrano fornire un utile supporto motivazionale alla scelta del legislatore. I giudici della Consulta, infatti, hanno suggerito l'utilità di *“una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti”*.

Di contro, il meccanismo di esonero da responsabilità per i danni *ultra tertiam partem*, pur condividendo con il paradigma delineato nella sentenza citata il carattere dell'obbligatorietà, assume una portata di carattere generale, non essendovi traccia di fattispecie *“tipizzate nei presupposti”*.

L'opzione introdotta dalla novella sembra, in definitiva, debordare dal perimetro di adeguatezza e ragionevolezza segnato dalla Consulta.

5.3. Terza ipotesi ricostruttiva

Da ultimo, la *voluntas legis* potrebbe emergere lungo un diverso e ulteriore crinale interpretativo. La salvezza operata dal comma 1-bis potrebbe assumere il valore non di una *“duplicazione”* del potere riduttivo (secondo quanto sopra descritto) bensì di un vero e proprio *“sdoppiamento”*. La *“nuova”* potestà riduttiva, pur collocandosi nell'ambito della causalità giuridica in funzione di vero e proprio



argine alla propagazione delle conseguenze dannose, presuppone lo *status* di dipendente o amministratore pubblico. Il “doppio” limite quantitativo, infatti, è strutturato in modo tale da presupporre che il soggetto ritenuto responsabile abbia percepito una “retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo”, ovvero un “corrispettivo” o una “indennità” percepiti “per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio”. Soltanto in queste ipotesi (la cui analisi va rinviata alle argomentazioni spendibili in relazione ad altri parametri di legittimità costituzionale) il giudice contabile potrebbe, infatti, operare quella comparazione tra il 30% del danno imputabile a ciascuno e l'ulteriore limite quantitativo parametrato sul reddito percepito per effetto e causa delle prestazioni lavorative effettuate in favore dell'amministrazione danneggiata (“corrispettivo”) o del servizio o ufficio o funzione svolti, a causa dei quali è stato generato il pregiudizio. L'importo addebitabile a ciascuno dovrebbe essere “non superiore” al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio degli emolumenti percepiti in virtù delle plurime *causae* indicate dal legislatore e, dunque, al giudice contabile non sarebbe data la scelta discrezionale tra due parametri distinti (attribuendo alla “o” un valore effettivamente disgiuntivo), ma soltanto il potere di quantificare il danno addebitabile nella comparazione tra i due (il maggiore o il minore importo tra i due termini a seconda che la norma sia *pro nocente* o



pro erario), per cui, una volta liquidato il danno nel suo intero ammontare, nella fase di imputazione delle conseguenze dannose la cognizione deve estendersi agli elementi reddituali necessari per fissare, secondo le declinazioni del comma 1-*octies*, il *quantum* da porre a carico di ciascuno. In mancanza di tale reddito, al giudice residua il potere di riduzione discrezionale ex artt. 82 r.d. 2440/1923 e 52 r.d. n. 1214/1934.

Questo percorso esegetico valorizza, indubbiamente, il riferimento testuale ai dati reddituali (i quali sono strettamente connessi al rapporto di servizio che lega il soggetto autore dell'illecito - persona fisica o ente - e l'amministrazione danneggiata), consentendo di estendere la platea dei possibili beneficiari oltre il pubblico impiego in senso stretto e di coinvolgere sia gli amministratori pubblici (spesso destinatari di mere indennità) sia i concessionari di servizi in forza dei "corrispettivi" percepiti.

L'ipotesi ricostruttiva in esame avrebbe, oltretutto, il pregio di corrispondere effettivamente alla finalità di assicurare i dipendenti, i funzionari e gli amministratori pubblici da quella "paura della firma" che ispirerebbe la riforma (stando alla Relazione illustrativa del progetto di legge), con una drastica riduzione del danno imputabile a ciascuno, lasciando, al contrario, fuori dal perimetro di applicazione delle disposizioni in esame quei soggetti che non sono percettori di reddito in forza di un servizio, funzione o ufficio reso alla pubblica amministrazione, ma che incappano nella responsabilità amministrativa per effetto di benefici, contribuzioni, sovvenzioni e



finanziamenti di natura pubblica. Per tali categorie di privati coinvolti solo occasionalmente in un programma di stampo pubblicistico resterebbe il potere riduttivo tradizionalmente inteso, purché l'illecito sia commesso con colpa grave (e non con dolo o illecito arricchimento, come nella stragrande maggioranza delle ipotesi di malversazione di fondi pubblici).

Senonché, anche questa proposta non va esente da critiche sotto il profilo della palese irragionevolezza per violazione del principio di paritario trattamento. Non sarebbe, infatti, comprensibile la giusta ragione che potrebbe spingere il legislatore ad applicare “sconti” *ex lege* su illeciti di natura risarcitoria soltanto a favore di pubblici dipendenti o amministratori o concessionari, laddove tutti gli altri soggetti, legati da un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione in forza del programma pubblicistico da attuare, ne resterebbero *a priori* esclusi. E neppure questa opzione esegetica potrebbe ritenersi compatibile con le direttrici fornite, *de jure condendo*, dalla Consulta con la più volte citata sentenza n. 132/2024 nella parte in cui suggerisce, come sopra visto, l'utilità di “una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti”. Il riferimento a “fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti” non sembra affatto integrato dal generico riferimento al reddito quale parametro di quantificazione del danno “addebitabile”, idoneo non a individuare singole fattispecie “tipizzate”



rispetto alle quali utilizzare il potere di riduzione quanto piuttosto una platea soggettivamente catalogabile di soggetti beneficiari.

5.4. Le soluzioni prospettate non esauriscono il possibile ventaglio di opzioni esegetiche proponibili, ma ne rappresentano soltanto quelle che, ad avviso del Collegio, meglio si conformano al dettato normativo. L'indeterminatezza del quadro legislativo riformato - che apre percorsi ermeneutici alternativi e tra loro contrastanti - è già di per sé sintomo di irrazionalità delle disposizioni in esame. In ogni caso, e conclusivamente, la questione di incompatibilità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies*, con l'art. 6 della l. n. 1/2026 (che rende le prime due disposizioni immediatamente applicabili ai giudizi in corso), sotto il profilo della irrazionalità e/o della irragionevolezza ex art. 3 Cost. non è manifestamente infondata.

6. Violazione degli artt. 28 e 103 Cost.

L'art. 28 della Costituzione ha inteso in primo luogo affermare, a maggior garanzia della legalità dell'azione amministrativa e a miglior tutela dei cittadini, la responsabilità "diretta" dei pubblici dipendenti e della pubblica amministrazione per gli atti compiuti in violazione di diritti. In secondo luogo, con il riferimento alle leggi ordinarie per la configurazione di tale responsabilità, ha inteso attribuire al legislatore una discrezionalità che, tenendo conto della complessità delle esigenze e degli interessi a confronto, gli consentisse sia di limitare la responsabilità diretta dei pubblici dipendenti in relazione all'elemento psicologico, sia di escluderla, in riferimento a



determinate fattispecie, per talune particolari categorie di soggetti tenuti (in termini, Corte cost. n. 64/1992).

La stessa giurisprudenza costituzionale ricorda che l'affermazione, in linea di principio, della responsabilità diretta dell'agente, con estensione allo Stato e agli enti pubblici *“non esclude la possibilità che, nei confronti dell'agente, siano previste regole particolari e differenziate, rispetto ai principi comuni”*. In tale ottica, sono state ritenute compatibili con il dato costituzionale le limitazioni previste dalla disciplina di settore in materia di responsabilità per *culpa in vigilando*, alla cui stregua *“gli insegnanti statali cessano di essere legittimati personalmente verso i terzi, nei cui confronti risponde invece l'amministrazione, sulla quale gravano in via diretta le “responsabilità civili derivanti da azioni giudiziarie promosse da terzi”. Lo Stato potrà rivalersi sugli'insegnanti ove il difetto di vigilanza sia ascrivibile a dolo o colpa grave e, in tali ipotesi, potrà anche agire contro essi per i danni arrecatigli direttamente dal comportamento degli alunni. Dunque, per i pubblici dipendenti il risarcimento del danno ingiusto può essere oggetto di regole generali ovvero di discipline particolari, relative a determinate categorie (più o meno vaste) di pubblici dipendenti: tipi di normative che ricorrono nei confronti degli impiegati civili dello Stato e (nell'ambito di questa categoria) degli insegnanti per culpa in vigilando ad essi ascrivibile”* (sent. n. 64/1992).

Chiarissime le direttrici lungo le quali si muovono le affermazioni di principio rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale. L'art. 28 Cost. è strumento del principio di legalità: orienta la composizione



fra interessi generali perseguiti nell'azione pubblica e diritti dei cittadini, responsabilizzando le persone fisiche chiamate a concorrere nell'esercizio delle relative funzioni: per usare l'espressione di autorevole dottrina, la norma costituisce l'ulteriore riprova della *"inscindibile connessione fra la Costituzione dei diritti e la Costituzione dei poteri"*, di cui sono il precipitato non solo l'art. 113 Cost. e la giustiziabilità degli atti delle pubbliche amministrazioni, ma anche (forse soprattutto) l'art. 103 Cost. che affida al giudice contabile quella sfera giurisdizionale nelle "materie di contabilità pubblica" delle quali il giudizio di responsabilità amministrativa rappresenta nucleo imprescindibile. Il principio di legalità postula la ponderabilità dell'agire amministrativo rispetto alla legge, implicando un controllo anche giurisdizionale e una reazione avverso condotte antiggiuridiche. Il sistema binario, che si ricava direttamente e immediatamente dalla lettura congiunta degli artt. 28 e 103 Cost., costruisce un meccanismo di responsabilità complesso, in cui lo Stato o l'Ente pubblico rimane sempre responsabile in via diretta ai sensi (del combinato disposto degli artt. 24 e 103 Cost. e) degli artt. 1218 e 2043 c.c., dunque sia per il fatto o l'atto illecito proprio e dei propri dipendenti, sia per l'adempimento delle obbligazioni che in capo all'Ente originino dalla legge o dal contratto, ma, al tempo stesso, non esonera i dipendenti o i funzionari pubblici che restano comunque personalmente responsabili verso i terzi, in base alla prima proposizione normativa dell'art. 28 Cost..

Il rinvio all'*interpositio legislatoris* non rende tale previsione



normativa di rango costituzionale meramente programmatica, né determina l'automatica e necessaria applicabilità della disciplina ordinaria in tema di responsabilità, come pure è stato autorevolmente sostenuto. Piuttosto, la riserva di legge consente l'esercizio di un potere conformativo dell'istituto, nel quale si compongano i diversi interessi della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della tutela della sfera giuridica del destinatario dell'attività della P.A. e, al contempo, degli stessi funzionari e dipendenti pubblici, meritevoli di non essere esposti a un sistema risarcitorio eccessivamente gravoso, tenuto conto che essi esercitano le proprie attribuzioni in vicende di valore rilevante e talvolta spropositato rispetto al loro effettivo apporto funzionale.

Orbene, questo punto di equilibrio era stato rinvenuto dalla stessa Corte costituzionale nella riforma introdotta con l'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito, con modificazioni, nella legge 20 dicembre 1996, n. 639, nella parte in cui, sostituendo l'art. 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha limitato la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, in materia di contabilità pubblica, ai fatti e omissioni posti in essere con dolo o colpa grave. Come già accennato, i giudici costituzionali (sentenza n. 371/1998) hanno rilevato che *“Quali siano le finalità ispiratrici della contestata norma è dato desumere, del resto, dagli stessi lavori parlamentari, che evidenziano l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle*



responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa” e, a tal fine, l’innalzamento della soglia di colpevolezza alla colpa grave, in uno al potere riduttivo, è stato ritenuto il “giusto” compromesso tra le opposte esigenze al fine “di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo”.

Tale punto di equilibrio non è stato, tuttavia, considerato definitivo dalla stessa Corte costituzionale che, con la sentenza n. 132/2024, ha ammesso che il sistema della responsabilità amministrativa deve *“per necessità di armonia istituzionale, atteggiarsi in modo differente col cambiare del modello di amministrazione cui afferisce”.* In tale ottica, il passaggio da un’amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo, a quella che è stata definita *“amministrazione di risultato”*, cioè un’amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di *policy* e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività, ha costituito una delle ragioni, costituzionalmente compatibili, della decisione di sospendere – per tempi assolutamente determinati – la responsabilità amministrativa commissiva per colpa grave, come delineata nel d.l. n. 76/2020. In tale contesto, *“l’ampia discrezionalità, peraltro esercitata in un*



ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, è una componente essenziale e caratterizzante tale tipo di amministrazione". La necessità di scegliere, entro un termine predeterminato, sovente tra un ventaglio ampio di possibilità e in un ambito non più integralmente tracciato dalla legge, accresce inevitabilmente la possibilità di errori da parte dell'agente pubblico, ingenerando il rischio della sua inazione", soprattutto, in connessione con l'emergenza pandemica Covid-19 e la necessità di una riespansione dei processi economici bloccati.

E tuttavia, superata l'emergenza e nel permanere dei fattori di criticità e di difficoltà oggettiva dell'azione amministrativa, si deve continuare a dubitare che la l. n. 1/2026, nel suo complesso, e il doppio potere riduttivo introdotto con i commi 1-*bis* e 1-*octies* dell'art. 1 della l. n. 20/1994, siano compatibili con le orme di un ragionamento costituzionalmente orientato dai canoni sopra indicati.

In primo luogo, il legislatore non si è limitato a recepire talune delle indicazioni fornite, *de jure condendo*, dalla stessa Corte costituzionale con la citata sentenza n. 132/2024.

Plurimi sono i fronti di intervento.

Sul fronte della "colpa grave", la riforma ha inciso sulla positivizzazione in termini di violazione manifesta delle norme di diritto applicabili (per la quale il giudice tiene conto del grado di chiarezza e precisione delle norme violate, nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza), o di travisamento del fatto, o di affermazione/negazione di fatti incontrovertibili dagli atti, e in



termini negativi di riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti (art. 1, comma 1, lett. a n. 1.1.); ha escluso la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo (art. 1, comma 1, lett. a) n. 1.2.); ha escluso altresì la responsabilità per colpa grave per i fatti e le omissioni commessi con dolo in caso di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui al l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, oppure di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria (art. 1, comma 1, lett. a) n. 2).

Ulteriori disposizioni sono volte a interpretare autenticamente la cd. "scriminante politica", basandola sulla buona fede presunta degli amministratori (art. 1, comma 1, lett. a) n. 4; a incidere sul termine di prescrizione quinquennale (art. 1, comma 1, lett. a) n. 6); a introdurre un sistema di assicurazione obbligatoria e litisconsorzio necessario con l'istituto assicuratore (art. 1 comma 1, lett. a) n. 7). Su altro versante, la riforma obbliga la Sezione centrale di controllo di legittimità a effettuare il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera g), sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di



affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, nel termine perentorio di trenta giorni, con l'effetto che, qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1.

Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata (art. 1, comma 1, lett. b), n. 2). Nello stesso contesto, è stato introdotto un controllo preventivo "a domanda" da parte di regioni, province autonome e degli enti locali, sempre su provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi - questa volta - ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, e anche ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, con l'effetto che, in mancanza di provvedimento tempestivo espresso, il silenzio ha valore legale tipizzato di assenso e con l'estensione di tale effetto "scriminante" in tutte le ipotesi in cui l'atto viene sottoposto al visto preventivo di legittimità dinanzi alla Corte dei conti (art. 1, comma 1, lett. b) n.3).

Alla stessa Sezione centrale di controllo di legittimità è fatto obbligo di rendere pareri su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, «in materie di contabilità pubblica, anche su fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale



per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro.». Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate, del pari, a rendere i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni: *«È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali»* (art. 2, comma 1). *«I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione»* (art. 2, comma 2).

E, dunque, all'esito di questo nutrito e significativo elenco di interventi "tranquillizzanti", tali da restituire, nelle migliori intenzioni del legislatore, quelle condizioni di un *agere* amministrativo che, oltre a essere conforme a legge, sia orientato al "coraggio" di mettere in campo iniziative destinate al soddisfacimento dei bisogni collettivi, nonostante i rischi a esse connessi, l'ulteriore prospettiva di una drastica riduzione obbligatoria del credito risarcitorio può rappresentare la classica "goccia che fa traboccare il vaso", in quanto realizza una finalità "premiata" dell'inefficienza che desostanzia ed



erode dall'interno il principio di responsabilità connesso agli artt. 28 e 103 Cost. La stessa pronuncia della Consulta da ultimo ricordata (n. 132/2024) lascia intendere, con sufficiente grado di nitidezza, che gli interventi legislativi "suggeriti" non erano affatto "cumulativi", trattandosi di elementi di valutazione rimessi alla discrezionalità del legislatore in via alternativa. Lo stesso richiamo a un "potere riduttivo obbligatorio" da spendere in "fattispecie normativamente tipizzate nei presupposti" non appare lontano dagli assi ortogonali all'interno dei quali si è mossa la giurisprudenza costituzionale più risalente (sentenze n. 64/1992 cit.; e anche n. 1032 del 1988, n. 164 del 1982 e n. 54 del 1975), ma non può sfuggire all'interprete attento che la legge n. 1/2026 presenta notevoli gradi di separazione dal modello proposto e, comunque, restituisce un apparato talmente sofisticato di protezione dell'agente pubblico da rendere assolutamente insignificante il compasso di responsabilità che ne residua. La deviazione del controllo preventivo di legittimità (e della funzione consultiva) dalle finalità indicate dall'art. 100 Cost. (e che meglio si leggono in combinato disposto con l'art. 81 Cost.), come disegnato dalla novella del 2026, costituisce una tappa significativa della "regressione" del sistema di tutela degli equilibri di bilancio e degli strumenti posti a presidio degli stessi – tra i quali l'azione di responsabilità amministrativa – verso architetture improntate a istituti, quali la c.d. garanzia amministrativa, che riposavano su un'idea ottocentesca di pubblica amministrazione, *prius* rispetto alla sfera giuridica del cittadino e assistita da privilegi ormai privi di



senso e, anzi, in palese contrasto con il dettato costituzionale che, all'art. 2, pone al centro la persona e i suoi diritti. Ed è proprio all'attuazione di tali diritti che mira la responsabilità diretta dei pubblici funzionari e l'intera impalcatura che fa capo alla magistratura contabile quale garante degli equilibri di bilancio e giudice delle responsabilità ex art. 103 Cost. Conclusivamente, la questione di incompatibilità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies*, con l'art. 6 della l. n. 1/2026 (che rende le prime due disposizioni immediatamente applicabili ai giudizi in corso), per violazione dell'art. 28 e 103 Cost. non è manifestamente infondata

7. Violazione dell'art. 97 Cost.

Non meno significativi sono i profili di manifesta illegittimità costituzionale che dall'attuazione dei commi 1-*bis* e 1-*octies* in combinato disposto con l'art. 6 della l. n. 1/2026 deriverebbero rispetto al principio di imparzialità e buon andamento sanciti dall'art. 97 Cost. È indubbio che – soprattutto nella giurisprudenza più recente – il principio di buon andamento si pone, in concorso con quello di imparzialità, come fondamento delle esigenze di separazione tra politica e amministrazione (Corte cost. sent. n. 453/1990, n. 333/1993, n. 193/2002, n. 103 e n. 104 del 2007, n. 390/2008), di continuità dell'azione amministrativa e di giusto procedimento (Corte cost., sent. n. 103 e n. 104 del 2007, n. 161 e n. 390 del 2008).

Un nesso “indissolubile” viene poi ravvisato dal Giudice delle leggi tra il principio di buon andamento e l'art. 28 Cost. (sentenze n. 369 del



1996, n. 404 del 1997, n. 148 del 1999). La necessità di introdurre nella Costituzione norme relative all'amministrazione pubblica è stata motivata da due esigenze: a) garantire una certa indipendenza ai funzionari (dato che "al potere si alternano i partiti") finalizzata ad avere un'amministrazione obiettiva della cosa pubblica e non un'amministrazione di parte (principio di imparzialità); b) creare un'organizzazione che giovasse alla individuazione delle responsabilità, nel senso che la responsabilità non fosse definita soltanto teoricamente ma in concreto precisata, risultando fondata la preoccupazione che, nella pratica, ne fosse assai difficile la verifica e la dimostrabilità. La proposta di uno dei padri costituenti prevedeva che alle dirette responsabilità corrispondessero attività svolte effettivamente, sicché il buon andamento (principio costituzionale *"cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale"*, Corte cost. n. 123/1968) *"coincide con l'esigenza dell'ottimale funzionamento della pubblica amministrazione, tanto sul piano dell'organizzazione quanto su quello della sua attività"*, come attenta dottrina ha rilevato.

Il buon andamento, da intendere, quindi, in termini di attribuzione all'amministrazione di mezzi giuridici elastici idonei a consentire il migliore proporzionamento dell'attività erogata rispetto al fine prestabilito, oppure nel senso di congruità dell'azione in relazione all'interesse pubblico e che richiama criteri di convenienza/adequatezza, implica che le risorse destinate alla cura degli interessi pubblici e utilizzate dall'apparato amministrativo



provengano dalle imposte dei contribuenti, e, dunque, devono essere correttamente impiegate. Secondo le interpretazioni più recenti, cui è corrisposta la codificazione dell'art. 1 della legge n. 241/1990 e le successive leggi di modifica, il buon andamento esprime l'esigenza di un'amministrazione efficace, efficiente ed economica, in grado di coniugare il perseguimento degli interessi pubblici in modo trasparente e performante, senza rinnegare quell'esigenza di fedeltà alla funzione e allo scopo che è assegnato a ciascuna amministrazione e che deve rimanere scevra dalla pressione di interessi egoistici o personali. L'imparzialità, in unione "quasi inendiadi" con i principi di legalità e buon andamento (Corte cost. n. 333/1993) si risolve nella necessità di ponderare tutti e solo gli interessi legislativamente protetti presenti nella situazione concreta, e di operare le conseguenti scelte in base a criteri previsti dalla legge oppure unitari, ossia conformi a indirizzi generali, sia politici, sia più strettamente amministrativi.

Nella possibile alternativa tra legalità ed efficacia, è comunque la prima a dover prevalere con l'effetto che il principio di "buona amministrazione" – come recepito anche dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE – non può tradursi nel perseguimento "a tutti i costi" di un risultato celere ed economicamente vantaggioso, quanto piuttosto con il grado di soddisfazione del cittadino (o, come si suole ormai affermare con una terminologia diversa ma equivalente, con la "qualità della prestazione"), stante la prioritaria e insopprimibile esigenza dell'amministrazione di tutela di diritti, di



situazioni giuridiche soggettive - a cominciare dalle più deboli - di concreti beni della vita, di imparzialità e di trasparenza.

In questa rinnovata tassonomia, non appare congrua all'efficientamento anche "qualitativo" dell'azione amministrativa l'introduzione di un "potere riduttivo" che allontana la responsabilità dell'agente pubblico dagli standards della "buona amministrazione", e che premia, come detto, l'inefficienza mediante automatismi riduttivi, a prescindere dalle circostanze del caso concreto. Se la responsabilità amministrativa diventa in tal modo strumento di riallocazione del rischio insito in tutte le attività amministrative (a prescindere dalle circostanze del caso concreto che verranno in emersione soltanto in via subordinata e accessoria, nella quota già ridefinita della perdita subita) al fine di alleviare la "fatica dell'amministratore" (nei termini compendati nella citata sentenza n. 132/2024), ci si chiede se sia compatibile con il principio del buon andamento e della buona amministrazione, la scelta del decisore politico di lasciare a carico dell'amministrazione danneggiata ben il 70% della perdita subita o quella parte che residua al netto del *duplum* degli emolumenti percepiti. Oltre ai profili di irragionevolezza/irrazionalità già messi in luce, la previsione smentisce il postulato del giusto bilanciamento tra l'*overdeterrence* e l'*underdeterrence* che ancora una volta la richiamata pronuncia della Corte costituzionale (n. 132/2024) aveva affidato alla discrezionalità del legislatore.

Secondo i custodi della Carta costituzionale "*La responsabilità*



amministrativa per danno erariale, pur combinando «elementi restitutori e di deterrenza» (sentenza n. 371 del 1998) e nonostante in più aspetti si discosti dall'archetipo della comune disciplina civilistica (sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010 e n. 453 del 1998), non smarrisce la sua natura risarcitoria di fondo (tra le tante, Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, sentenza 21 gennaio 2021, n. 59; sezioni riunite giurisdizionali, sentenze 18 giugno 2015, n. 28, 27 dicembre 2007, n. 12, e 1° marzo 1996, n. 26; nello stesso senso, Corte europea dei diritti dell'uomo, seconda sezione, sentenza 13 maggio 2014, Rigolio contro Italia), essendo ancorata al danno subito, dal momento che in assenza dello stesso e oltre lo stesso non può esservi responsabilità». In tale ottica, l'obiettivo di ogni decisore politico deve rimanere ancorato all'esigenza di scoraggiare «i comportamenti non solo dolosi ma anche gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.) e gli interessi degli stessi amministrati», bilanciandola con «l'esigenza di impedire che, in relazione alle modalità dell'agire amministrativo, il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione, pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento». Ebbene, la possibilità, insita nel nuovo testo normativo, di ridurre il peso della responsabilità per ciascuno dei responsabili o, addirittura, per l'unico responsabile a una soglia davvero minima di quota addebitabile (tenendo conto dell'ulteriore riduzione dovuta all'applicazione del potere



discrezionale) non rende affatto percettibile dall'agente pubblico il rischio della decisione amministrativa, a tal punto da poter difficilmente costituire un "disincentivo". La soglia risarcitoria è così bassa da incoraggiare comportamenti contrari al buon andamento e alla buona amministrazione, delineando un rapporto di proporzionalità inversa (tra gravità del fatto e misura del risarcimento) idoneo a generare un livellamento verso il basso della prestazione erogata da o in favore di un soggetto pubblico.

Il descritto sistema di *underdeterrence* si aggrava, poi, al prevalere dell'una o dell'altra ipotesi ricostruttiva (come sopra definite), soprattutto qualora siano prescelte opzioni ermeneutiche *pro nocente* in luogo di quelle *pro erario*. Il riferimento è proprio all'assenza di criteri per dirimere il conflitto tra i due parametri di attribuzione del danno in capo ai soggetti ritenuti responsabili. Diversamente da quanto prescritto dall'art. 9, comma 5, della citata legge Gelli-Bianco (nella quale è chiaro il riferimento alla "maggiore somma" tra la retribuzione percepita e il corrispettivo convenzionale ricevuto nell'arco temporale di riferimento), nell'art. 1, comma 1-*octies* in commento non si rinvencono chiare indicazioni nel concorso tra il 30% del danno o valore perduto e il doppio delle retribuzioni o indennità percepite. L'uso della locuzione "*e, comunque, non superiore*", infatti, lascia spazio a percorsi interpretativi diversi e opposti, per i quali, nella comparazione tra i due estremi, potrebbe prevalere l'importo più basso (*interpretatio pro nocente*) oppure quello più alto, qualora al *duplum* corrisponda un importo inferiore al 30%



(interpretatio pro erario).

In entrambi i casi, appare tradito il monito dei giudici costituzionali (sentenza n. 371/1998) che, nel valutare i propri precedenti, (sentenze n. 1032/1988, n. 164/1982 e n. 54/1975), ha desunto l'inesistenza di un principio di inderogabilità delle comuni regole in tema di elemento soggettivo della responsabilità, laddove, al contrario, dagli stessi pronunciamenti *“si possa, tuttavia, ricavare quello secondo il quale la discrezionalità del legislatore, per essere correttamente esercitata, deve determinare e graduare i tipi e i limiti della responsabilità, caso per caso, in riferimento alle diverse categorie di dipendenti pubblici ovvero alle particolari situazioni, stabilendo, per ciascuna di esse, le forme più idonee a garantire i principi del buon andamento e del controllo contabile”*. L'immissione di un potere *“riduttivo”* generalizzato e predeterminato *ex lege*, così significativamente sbilanciato a favore del danneggiante, risulta inidoneo a garantire il principio del *“buon andamento”* e il *“controllo contabile”*. Conclusivamente, la questione di incompatibilità del combinato disposto dell'art. 1, comma 1-*bis* e comma 1-*octies*, con l'art. 6 della l. n. 1/2026 (che rende le prime due disposizioni immediatamente applicabili ai giudizi in corso), per violazione dell'art. 97 Cost. non è manifestamente infondata

8. Violazione degli artt. 81, 117 e 119 Cost. e degli artt. 24 e 111 Cost. nonché degli artt. 101 e 104 Cost.

L'art. 81, comma 3, Cost., dopo le modifiche apportate dalla legge cost. 20 aprile 2012 n. 1, stabilisce che *“Ogni legge che importi nuovi*



o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte". La regola della copertura finanziaria *ex ante* continua quindi a costituire un presidio a tutela dei saldi e a garanzia della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio con gli strumenti che definiscono l'orizzonte programmatico pluriennale. A differenza del testo previgente, ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri "provvede" (non più "indica" come era previsto al quarto comma del testo originario dell'art. 81 Cost.) ai mezzi per farvi fronte, così come è stato eliminato il termine "altra", per cui mentre il testo previgente prescriveva l'obbligo di copertura per "ogni altra legge" (con ciò escludendolo per la legge di bilancio), il testo ora vigente fa riferimento a "ogni legge" non sottraendo così neanche la legge di bilancio all'obbligo di copertura. In generale, il principio dell'obbligo di copertura viene confermato come un preciso vincolo al legislatore, che opera per ogni nuova legge e che si traduce nell'obbligo di predisporre, all'atto dell'approvazione delle nuove norme, anche i mezzi per fronteggiare gli oneri che ne derivano.

L'art. 6 della l. n. 1/2026, nel sancire che *"le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge"*, detta "disposizioni transitorie", ma più correttamente introduce un regime di diritto intertemporale che impone ai giudici contabili l'applicazione ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato, anche delle norme in materia di potere riduttivo. Nella locuzione



“giudizi pendenti” deve intendersi anche quelli di impugnazione, dovendosi ritenere che il nuovo regime non sia suscettibile di applicazione soltanto al cospetto di una sentenza passata in giudicato formale e, dunque, ai sensi dell’art. 177, comma 2, c.g.c., *“non (è) più soggetta ad appello, né a revocazione per i motivi di cui all’articolo 202, comma 1, lettere f) e g), né a ricorso per cassazione”*.

L’effetto più immediato della regressione temporale dello *jus superveniens* è la riduzione *ex lege* degli importi ai quali i soggetti ritenuti responsabili sono stati condannati in primo grado, con conseguenziale eliminazione o riduzione di poste creditorie già sancite nelle sentenze di primo grado impugnate. La legge, dunque, produce inesorabilmente un maggior onere a carico dello Stato (*recte*, di ogni soggetto pubblico che risulti “amministrazione danneggiata” destinataria degli importi posti a carico di coloro che sono stati condannati in primo grado a risarcire la perdita subita) e sembra determinare un irrimediabile contrasto con l’art. 81, comma 3, della Costituzione e anche con gli artt. 117 e 119 Cost.

Sotto il profilo dell’obbligo di copertura, la Corte costituzionale ha senza dubbio affermato che il legislatore sarebbe soggetto ai vincoli di copertura quando esercita la sua politica finanziaria, ma non quando pone la disciplina della responsabilità amministrativa e contabile. In tal senso, i giudici costituzionali rimarcano che:

- *“non maggiore appare il fondamento della censura prospettata in riferimento all’art. 81, quarto comma, della Costituzione, il quale contempla per il legislatore ordinario l’onere — a fronte della*



previsione di nuove spese ovvero, come chiarito dalla giurisprudenza, di minori entrate — di indicare i mezzi di copertura, secondo una regola che questa Corte ha ritenuto valere anche per il caso in cui detti oneri ricadano sugli enti rientranti nella finanza pubblica allargata. Infatti, l'art. 81 esprime un principio che attiene ai limiti che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica finanziaria, ma non può certo investire la scelta che il legislatore compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa” (sentenza n. 327/1998);

- *“Quanto all’asserita lesione del quarto comma dell’art. 81 della Costituzione, al di là della molto opinabile equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento ad una pubblica amministrazione per un danno patrimoniale o non patrimoniale prodotto da un parlamentare, è evidente l’inconferenza dei rilievi svolti dal rimettente a tale riguardo, atteso che l’irresponsabilità dei parlamentari è sancita direttamente da una disposizione costituzionale che non tollera eccezione ove ne ricorrano i presupposti applicativi” (sentenza n. 46/2008);*

- *“La norma costituzionale evocata, prevedendo che la «legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte», è, nella specie, inconferente, in quanto l’art. 81 Cost. «attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore ordinario nella sua politica finanziaria, ma non concerne le scelte che il medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della*



responsabilità amministrativa» (sentenze numeri 371 e 327 del 1998). In ogni caso non può ritenersi che una astratta limitazione del risarcimento del danno spettante alla pubblica amministrazione, determinando una possibile minore entrata, comporti «nuove o maggiori spese». In altri termini, non è possibile porre una equiparazione fra «nuova o maggiore spesa» ed il mancato risarcimento di danni cagionati ad una pubblica amministrazione (sentenza n. 46 del 2008). Del resto, non potendosi procedere alla quantificazione delle minori entrate, essendo tale diminuzione eventuale e comunque connessa a variabili concrete non determinabili a priori, non sarebbe neanche possibile, come sottolineato dall'Avvocatura generale dello Stato nelle sue difese, prevedere la necessaria copertura finanziaria» (sentenza n. 355/2010);

- «Inammissibili per inconferenza del parametro sono, da ultimo, le questioni con cui il rimettente deduce la violazione degli artt. 28, 81 e 103 Cost. [...] Il secondo, invece, «attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore ordinario nella sua politica finanziaria, ma non concerne le scelte che il medesimo compie nel ben diverso ambito della disciplina della responsabilità amministrativa (da ultimo, v. sentenza n. 327 del 1998)» (sentenza n. 371 del 1998; nello stesso senso, sentenza n. 355 del 2010) (sentenza n. 132/2024).

I pronunciamenti sopra riportati avevano, tuttavia, riguardo a norme entrate a regime, stabilmente inserite nel sistema ordinamentale,



rispetto alle quali la proiezione futura di “minori entrate” derivanti dai limiti alla responsabilità amministrativa non era ritenuta tale da impingere sul principio di copertura né sull’equilibrio tendenziale di bilancio. In questa situazione la Consulta, con la giurisprudenza sopra riportata, ha deciso su modifiche ordinamentali dell’assetto della responsabilità amministrativo-contabile destinate a spiegare effetti su fatti e circostanze che, in coerenza con il principio per cui la legge di norma dispone per l’avvenire, si sarebbero verificate dal momento dell’entrata in vigore della legge e non su situazioni già emerse ed eventualmente anche decise con sentenze non ancora passate in giudicato.

Con riferimento alla l. n. 1/2026 viene, tuttavia, in rilievo una “minore entrata” che impatta direttamente sui giudizi in corso. Il Servizio del Bilancio della Camera, nel dossier concernente l’analisi degli effetti finanziari del DDL A.C. 1621 (n. 72 – 8 aprile 2025), ha messo in evidenza che sarebbe stato necessario che il governo fornisse *“chiarimenti in merito agli eventuali effetti finanziari che potrebbero determinarsi in conseguenza dell’impossibilità di acquisire entrate già iscritte in bilancio - ivi comprese quelle concernenti il rimborso delle spese legali - ovvero della possibilità di dover restituire somme già incassate, per effetto del presumibile mutamento dell’esito dei giudizi conseguente all’applicazione delle disposizioni in esame. In particolare, dovrebbe essere chiarito, in primo luogo, se siano stati scontati in bilancio effetti di entrata in relazione ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla*



data di entrata in vigore della presente legge, richiamati dalle disposizioni transitorie di cui al successivo articolo 6, posto che in tal caso si potrebbe determinare una riduzione degli introiti attesi iscritti in bilancio per effetto dell'applicazione delle disposizioni che ridefiniscono il regime della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a)'. Non si può che condividere la preoccupazione espressa dal Servizio Bilancio della Camera, tanto più che non risultano pervenuti chiarimenti in merito al tema posto, e che le richieste del Servizio del Bilancio muovono dall'assunto per cui anche le norme in questione, sebbene afferenti alla disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, potrebbero determinare conseguenze finanziarie onerose in senso proprio, andando a incidere su entrate già iscritte in bilancio ovvero già incassate.

*Sotto altro profilo, il peso delle minori entrate stabilito con legge dello Stato finisce col gravare su enti del tutto diversi, in ipotesi, dalle amministrazioni centrali, potendo investire qualsiasi soggetto pubblico leso e persino la stessa Unione europea, qualora il danno derivi dallo sviamento colposo di contributi che gravano direttamente sul bilancio europeo. Ne risulterebbe così violato il principio di autonomia legislativa nel riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., colpendosi gli equilibri di bilancio delle regioni (*quoad effectum*) nell'ipotesi di danno arrecato alle amministrazioni regionali, e più in generale ai principi di autonomia finanziaria ex art. 119 Cost.*



Viene, altresì, in considerazione che il diritto intemporale definito dagli artt. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, e art. 6 della l. n. 1/2026 viola il principio del giusto processo e della parità delle armi come sancito dall'art. 111 Cost. L'irretroattività della legge civile è sancita dall'art. 11 disp. prel. c.c. e non ha copertura costituzionale (che invece trova esplicito riconoscimento soltanto per la materia penale nell'art. 25, comma 2, Cost.) ma rappresenta uno strumento fondamentale di garanzia per i cittadini che, nel determinare la propria condotta, tengono conto delle leggi vigenti in quel determinato momento e su queste ripongono il loro legittimo affidamento. Su tali basi, è ancora una volta la Corte costituzionale a perimetrare l'azione del legislatore retroattivo, avendo cura di piantare sul terreno due profondi picchetti. Il primo di essi ha a che fare con il divieto di «risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie», pena altrimenti la violazione dei rapporti tra potere legislativo e giudiziario finalizzati alla tutela dei diritti e degli interessi legittimi. Il secondo picchetto attiene al divieto di «immettere nell'ordinamento una fattispecie di *jus singulare*» che, in quanto tale, viola la parità delle parti in causa, determinando «lo sbilanciamento fra le posizioni in gioco» (sentenza n. 12/2018).

Entrambi sarebbero stati palesemente divelti dalla sopravvenuta soluzione normativa imposta retroattivamente, dal momento che essa limita fortemente il principio del libero convincimento del giudice rispetto al credito risarcitorio maturato in relazione a controversie pendenti e, al tempo stesso, si sbilanciano le posizioni



delle parti a detrimento della posizione del p.m. contabile (e per esso l'amministrazione danneggiata e la comunità da essa rappresentata) e a totale vantaggio del soggetto ritenuto responsabile. Nell'ambito dei corollari del giusto processo, emergerebbero ulteriori profili di incompatibilità costituzionale per effetto della retroattività del diritto sopravvenuto ai giudizi pendenti, venendo in considerazione:

- la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto risultano assoggettate allo stesso regime giuridico situazioni diverse maturate in contesti giuridici e storici diversi, in contraddizione con quanto si legge nella Relazione al ddl che pone quale scopo delle norme il contrasto alla «paura della firma», laddove per gli illeciti già consumati non ha ragion d'essere, tantomeno in termini di minor carico di responsabilità;

- la violazione degli artt. 101 e 104 Cost., posto che deve essere considerata lesiva della sfera del potere giudiziario una legge che dispieghi retroattivamente i propri effetti sui giudizi in corso, con obbligo per i giudici di applicarla in relazione a rapporti sorti nel passato, «tanto più quando la legge non appaia mossa dall'intento di influire sui giudizi in corso» (*ex multis* Corte cost., n.69/2014; n. 308/2013; n.257/2011; n.74/2008);

- la violazione dell'art. 111 Cost. anche sotto il profilo delle garanzie processuali che, nei giudizi di impugnazione, non può prescindere dalle preclusioni maturate e dalla delimitazione, variamente atteggiata a seconda del tipo di impugnazione proposta, del *thema decidendum*.



La tavola assiologica delineata dalla Consulta si arricchisce poi dei parametri derivati dal «dialogo» con la Corte di Strasburgo che da sempre vede con sfavore gli interventi legislativi atti a incidere in modo significativo sul potere giurisdizionale. In base a una lettura estensiva dell' art. 6 CEDU e a tutela del diritto a un processo equo, al legislatore non è precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), *«purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti “motivi imperativi di interesse generale” ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU»* (Corte cost., n.146/2015; n.156/2014; n.264/2012). La stessa Corte EDU ha affermato che *“il principio di preminenza del diritto e la nozione di processo equo, consacrati dall'art.6, si oppongono a tutte le ingerenze del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia aventi lo scopo di influenzare l'esito di una controversia”* (Raffinerie greche Strane Stratis Andreatis c. Grecia, sent. 9 dicembre 1994). Analogamente, la Corte di Strasburgo ha anche affermato che lo Stato *“aveva violato i diritti dei ricorrenti garantiti dall'art.6, intervenendo in maniera decisiva per orientare in suo favore l'esito del procedimento di cui era parte”* (Papageorgiou c. Grecia, sent.22 ottobre 1997).

Con il caso Zielinski e Pradal e altri c. Francia 28 ottobre 1999, la Corte EDU ha ribadito il proprio orientamento, dichiarando illegittimo l'intervento del parlamento francese a causa della mancanza di imperiosi motivi di interesse generale e ha individuato



altresi gli indici rivelatori dell'interferenza del potere legislativo nell'esercizio della funzione giurisdizionale. Questi sono rappresentati essenzialmente dal carattere tardivo dell'intervento normativo statale, dalla volontà del legislatore di contrastare una giurisprudenza maggiormente favorevole alle controparti e dalla mancanza di prevedibilità dell'intervento di sanatoria.

Nel caso Agrati e altri c. Italia del 7 giugno 2011, la Corte europea ha riconosciuto il carattere di bene alla pretesa dei ricorrenti nel senso di legittimo affidamento per l'ottenimento di quanto dovuto e ha dichiarato la violazione dell'art.1 Protocollo 1 CEDU ritenendo che *“i ricorrenti fossero titolari, prima dell'intervento della legge finanziaria per il 2006, di un interesse economico che costituiva, se non un diritto di credito nei confronti della controparte, quantomeno un «legittimo affidamento» di ottenere il pagamento degli importi contestati, e che aveva, pertanto, il carattere di «bene» ai sensi della prima frase dell'articolo 1 del Protocollo”*.

I principi desumibili dalle pronunce CEDU, sebbene germinati in contesti diversi da quelli attenzionati in questa sede, hanno una portata generale e di ampio respiro che, nel caso di specie, in cui vengono in rilievo interessi generali e valori costituzionali preminenti non adeguatamente bilanciati da principi e valori di pari rango, hanno più validi motivi di essere sostenuti.

Significativi elementi di valutazione sono emersi in recenti arresti dei giudici di legittimità. In data 22 gennaio 2026, sono stati pubblicati due provvedimenti “gemelli” della Corte di cassazione (sentenza n.



1390/2026 e ordinanza n. 1392/2026) che hanno escluso l'applicazione retroattiva della l. 14 marzo 2025 n. 35 nella parte in cui, novellando l'art. 2407, comma 2, c.c., ha limitato il risarcimento dei danni a cui sono tenuti i sindaci nei confronti della società e dei suoi creditori a "un multiplo del compenso annuo percepito" (pari, più precisamente, a quindici volte il compenso se si tratta di compensi fino a €. 10.000, a dodici volte il compenso se si tratta di compensi da €. 10.000 a €. 50.000, e a dieci volte il compenso se si tratta di compensi maggiori di €. 50.000). La Corte ha osservato che *"il diritto al risarcimento matura in capo alla società (e, di riflesso, ai suoi creditori) già in forza del pregiudizio, di natura patrimoniale, che l'inadempimento del sindaco (in via esclusiva o in concorso con gli amministratori) abbia arrecato al patrimonio sociale, e come tale – in mancanza di una norma che inequivocabilmente e ragionevolmente disponga il contrario – va assoggettato alla normativa in quel momento in vigore non solo per l'individuazione degli elementi della fattispecie costitutiva, ma anche per la determinazione della sua dimensione quantitativa, ivi compreso il criterio fissato per la determinazione della misura risarcibile"*.

Inoltre, mandando un 'monito' al legislatore – il quale in quel momento discuteva il d.d.l. n.1426/2025 che espressamente dispone l'applicazione retroattiva della norma in questione – la Corte, premesso che *"i limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali, comprendono, tra gli altri, il principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto*



di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (Corte cost. n. 73/2017, con rinvio alle sentenze n. 170/2013, n. 78/2012 e n. 209/2010)", ha affermato che "tali principi sarebbero senz'altro sacrificati ove si ritenesse che l'art. 2407, comma 2, c.c., nel testo attualmente in vigore, avesse efficacia retroattiva e fosse perciò applicabile anche ai fatti commessi precedentemente alla sua entrata in vigore e, dunque, nei processi in corso. Una simile conclusione finirebbe invero per arrecare una irrimediabile lesione: i) alla parità di trattamento tra amministratori e sindaci che la precedente versione della norma, in ipotesi di responsabilità solidale degli stessi in conseguenza del concorso omissivo di questi ultimi alla mala gestio dei primi, senz'altro garantiva, coerentemente, del resto, con il principio generale previsto dall'art. 2055 c.c.; ii) alla legittima aspettativa della società (e dei creditori) danneggiati (e, in caso di fallimento, del curatore) a far valere la piena e completa responsabilità, almeno nei rapporti esterni, sia degli uni, sia degli altri e, dunque, di ottenere tanto dagli amministratori, quanto dei sindaci che abbiano concorso nell'inadempimento o nell'illecito degli stessi, un risarcimento corrispondente all'unico pregiudizio arrecato al patrimonio sociale; iii) alla prerogativa-funzione propria del giudice di procedere, nell'esercizio della giurisdizione civile, non solo all'accertamento



dell'an del diritto risarcitorio azionato in giudizio dal danneggiato ma anche, quale necessario e imprescindibile completamento della tutela invocata, alla determinazione, secondo il suo prudente apprezzamento, dell'intero pregiudizio risarcibile”.

Il corredo motivazionale della sentenza della Corte di cassazione n. 1390/2026, seppure maturato in assenza di una norma transitoria, supporta il profilo di non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1-bis e 1-octies in comb. disp. con l'art. 6 l. n. 1/2026, nella parte in cui valorizza il principio di intangibilità della pretesa risarcitoria che nasce al momento dell'evento lesivo ma viene a essere liquidata soltanto in fase di giudizio, a distanza di anni. La difficoltà sorge “*per l'ineludibile scarto temporale esistente tra l'epoca di verificaione dell'evento lesivo e quella della sua liquidazione, con la conseguente distinzione tra la aestimatio, cioè la determinazione dell'astratto valore del bene lesa, e la taxatio, ovvero la traduzione, in espressione pecuniaria, di siffatto valore*” e, tuttavia, allorquando si tratta “del risarcimento del danno (emergente) arrecato al patrimonio della società (e, di riflesso, ai suoi creditori)” la liquidazione deve coprire “*la somma corrispondente al valore oggettivo (che dev'essere semplicemente quantificato) che, al momento della verificaione del pregiudizio, avevano i beni indebitamente sottratti all'attivo della società e/o i debiti indebitamente assunti al passivo della stessa*”. Tale ragionamento può essere traslato al credito erariale risarcitorio che nasce al momento dell'evento lesivo e che trova proprio nell'importo posto a



base della condanna l'equivalente monetario.

Diversamente ragionando, si deve ritenere gravemente compromesso il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost., in quanto l'azione affidata al pubblico ministero contabile verrebbe a configurarsi come uno strumento del tutto inadeguato a proteggere gli interessi collettivi e adempiti. Con la recentissima sentenza 30 gennaio 2026 n. 12 la Corte costituzionale ha ribadito, in linea con la giurisprudenza convenzionale, che collide con il diritto di difesa ogni limitazione o esclusione in materia processuale che non sia imposta dal prevalere di altri interessi costituzionalmente rilevanti o da condizioni oggettive di impossibilità materiale.

Per le norme in esame, la compressione del diritto di difesa deriva, in sede di appello, alla parte pubblica, dalla circostanza di dover subire la riduzione obbligatoria ed *ex officio* dei danni imputabili alla parte già ritenuta responsabile in primo grado, in un regime di preclusioni rigido ex artt. 193 e 194 c.g.c.

Lo *jus superveniens*, quindi, rischia di mortificare gli assetti difensivi, sul piano processuale, e al tempo stesso di incidere sul diritto al risarcimento del danno sul piano sostanziale. In questo senso, va colto il rinvio del principio espresso dall'art. 24 Cost. con l'art. 13 CEDU che, oltre a fondare il diritto a un ricorso effettivo, impone agli Stati l'obbligo di assicurarne concretamente come strumento di una possibile reazione alle violazioni delle libertà e dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. Anche qui la Corte Edu ha precisato, quanto alla estensione del diritto, che esso non è limitato all'ambito



giurisdizionale, dovendosi il requisito della effettività della tutela ricavare dagli strumenti di garanzia delle posizioni soggettive complessivamente predisposti dall'ordinamento interno (Corte Edu, Grand Chambre, 4 luglio 2006, n. 59450).

In ambito unionale, la Corte di giustizia dell'Unione Europea afferma che l'effettività della tutela è espressione di un principio generale del diritto comunitario derivante dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e stabilizzato dall'art. 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue (CGUE, 19 settembre 2006, c-506/04) proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza. Con l'entrata in vigore delle disposizioni introdotte dalla l. n. 1/2026, a essere realmente leso è il credito erariale come diritto sostanziale dedotto in giudizio. La giurisprudenza amministrativa ha, a sua volta, evidenziato che il principio di effettività della tutela giurisdizionale - come desumibile dagli articoli 6 e 13 della CEDU, dagli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione - deve intendersi *“quale strumento di garanzia del risultato secondo cui il giudizio è in grado di attribuire «alla parte [...] vittoriosa l'utilità che le compete in base all'ordinamento sostanziale”* (Cons. Stato, sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755). A tal fine, non appare un fuor d'opera il richiamo all'art. 325 del Trattato per il funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che impone all'Unione e agli Stati membri di combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure *“che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e*



organismi dell'Unione". La norma, già attenzionata nel parere n. 4/2025 che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva hanno espresso proprio sull'AS 1457 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale" approvato dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2025, poi esitato nella l. n. 1/2026, è stata oggetto di significativi indirizzi interpretativi da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La CGUE, con sentenza del 26 maggio 2016-cause riunite C/260/14 e C/261/14, su rinvio pregiudiziale della Corte di appello di Bacau (Romania), ha precisato la nozione di "irregolarità", affermando in sostanza che la violazione di discipline nazionali integratrici della normativa europea (nel caso di specie in tema di appalti) configurano irregolarità quando la violazione *"...abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale dell'Unione europea mediante l'imputazione di spese indebite al bilancio generale..."*. Altra decisione di interesse è la sentenza emessa dalla stessa Corte di giustizia-ottava sezione, il 26 maggio 2016 nella causa C/273-15 tra "ZS Ezernieki" (un'azienda agricola) contro Lauku abalsta dienests" (il servizio del governo lettone allo sviluppo rurale) riguardante una controversia in materia di aiuti agroalimentari concessi dal governo lettone. Ha affermato la sentenza che non osta al principio di proporzionalità e agli articoli 17 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta di Nizza") una normativa nazionale che preveda l'obbligo per il



beneficiario di un aiuto concesso in cambio dell'assunzione di impegni agroalimentari pluriennali, di restituire integralmente l'aiuto già erogato, per effetto dell'omessa presentazione di una domanda annuale di pagamento di tale aiuto in relazione all'ultimo anno di impegno quinquennale. Tale affermazione si inserisce nel principio generale per il quale la fruizione di aiuti finanziati dall'Unione deve rispettare strettamente i relativi vincoli e prescrizioni, la cui violazione comporta, di regola, l'obbligo di restituzione integrale dei benefici concessi. Tali affermazioni di principio rimangono definitivamente eluse da un sistema normativo che consente significative riduzioni del *quantum debeatur*, anche nel caso di recupero di fondi europei malversati per effetto di condotte gravemente colpose.

8. Rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale.

La rilevanza delle sopra delineate questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1-*bis* e comma 1-*octies*, e 6 della l. n. 1/2026, è comprovata proprio dalla disposizione di diritto intertemporale da ultimo citata, che rende applicabile al giudizio in corso le disposizioni che incidono sul potere riduttivo. In relazione all'esercizio della suddetta potestà riduttiva appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della rilevanza, che condiziona la proponibilità delle questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni interessate, dal momento che dal loro esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alla sezione giurisdizionale *a quo* la domanda oggetto dell'odierno



giudizio. La Corte costituzionale ha, infatti, in plurime occasioni, evidenziato che il presupposto della rilevanza della questione nel giudizio *a quo* deriva dal disposto dell'art. 23, legge 11 marzo 1953 n. 87, secondo cui il sindacato incidentale di legittimità deve essere sollevato solo quando “*il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione*” della questione di costituzionalità. Da questo specifico dato positivo è stato desunto il carattere (e la portata) della necessaria rilevanza della *quaestio legitimitatis*, tradizionalmente intesa come pregiudizialità e/o strumentalità della questione rispetto al *thema decidendum* nel processo a quo; la risoluzione del dubbio sulla legittimità costituzionale della norma censurata deve essere pertanto indispensabile per la definizione sostanziale del giudizio ordinario (tra le altre, Corte cost. n. 23/2004 e n. 10/2015).

9. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della l. n. 87/1953, la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 24, 28, 81, 97, 101, 103, 104, 111, 117 e 119 della Costituzione, degli artt. 1, commi 1-*bis* e 1-*octies*, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, come introdotti dalla legge 7 gennaio 2026 n.1, e dell'art. 6 della legge 7 gennaio 2026 n.1, nella parte in cui prevedono che, nel giudizio di responsabilità, rimangono fermi il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies*, con l'effetto che, salvi i casi di danno



ORD. 9/2026

cagionato con dolo o di illecito arricchimento, “la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio” anche nei giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge. Si dispone la sospensione del processo in relazione alla sola liquidazione del danno, essendo le questioni pregiudiziali e preliminari nonché tutte le altre questioni di merito già risolte con sentenza non definitiva n. 76/2026.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione seconda centrale d'appello, così non definitivamente pronunciando, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 28, 81, 97, 101, 103, 104 111, 117 e 119 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1-bis e 1-octies, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, come introdotti dalla legge 7 gennaio 2026 n.1e 6 della legge 7 gennaio 2026 n.1 nella parte in cui prevedono che, nel giudizio di responsabilità, rimangono fermi il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi



ORD. 9/2026

previsti dal comma 1-*octies* con l'effetto che, salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, *“la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio”* anche nei giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge.

Dispone la sospensione del processo sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2026.

Il Presidente

(dott.ssa Rita Loreto)



Firmato digitalmente

ORD. 9/2026

Depositata in Segreteria il 23 APRILE 2026

p. il Dirigente (dott. Massimo Biagi)

Firmato digitalmente Il Funzionario Preposto
Lucia Bianco