

Corte dei Conti: novità su controlli, responsabilità erariale e delega al Governo

(Fonte: <https://www.altalex.com/> 16/01/2026)

Nella Gazzetta Ufficiale del 7 gennaio 2026, n. 4, è stata pubblicata la [L. 7 gennaio 2026, n. 1](#), 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”. Il provvedimento ha apportato dirompenti modifiche alla [L. 14 gennaio 1994, n. 20](#), recante “Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti” e al [decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174](#), recante “Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'[articolo 20](#) della [L. 7 agosto 2015, n. 124](#)”, ha introdotto ulteriori disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale e ha altresì conferito, a seguito delle modifiche apportate dalla Camera dei deputati, una delega al Governo per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti. Il disegno di legge è stato approvato il 9 aprile 2025 dalla Camera dei deputati; il Senato della Repubblica ha approvato definitivamente il testo di legge il 27 dicembre 2025.

Premessa: la sentenza della Corte Costituzionale

In premessa è opportuno segnalare che, successivamente all’avvio dell’esame del disegno di legge presso la Camera, è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale 17 luglio 2024, n. 132, con la quale il giudice delle leggi ha **respinto le censure di illegittimità costituzionale** sollevate nei confronti dell’[art. 21](#), comma 2, del [D.L. n. 76/2020](#), relativo alla temporanea limitazione della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi dolose per le condotte commissive (c.d. “**scudo erariale**”).

Nel dichiarare **non irragionevole tale disciplina** - in quanto provvisoria e giustificata dal peculiare contesto istituzionale, economico e giuridico segnato dalla crisi post-pandemica e dall’attuazione del PNRR - la Corte ha svolto un’ampia ricostruzione dell’evoluzione e dei caratteri della responsabilità amministrativa, con particolare riferimento all’elemento soggettivo, evidenziando al contempo l’esigenza di una complessiva revisione della materia da parte del legislatore.

In tale prospettiva, la Corte ha sottolineato la necessità di ristabilire una coerenza tra la disciplina della responsabilità e le trasformazioni dell’amministrazione e del contesto operativo, al fine di rendere più equa la ripartizione del rischio di danno e di alleviare la c.d. “fatica dell’amministrare”, senza tuttavia compromettere la funzione deterrente dell’istituto.

Il giudice costituzionale ha inoltre chiarito che il legislatore, pur nell’esercizio della propria discrezionalità, non avrebbe potuto limitare in via strutturale la responsabilità al solo dolo, poiché ciò avrebbe comportato un sostanziale trasferimento del rischio sulla collettività. A tal fine, **la sentenza ha indicato una serie di possibili linee di intervento**, tratte dalle analisi scientifiche della materia, quali la tipizzazione della colpa grave, l’introduzione di limiti massimi di

responsabilità e di meccanismi di rateizzazione, la previsione di presupposti obbligatori per l'esercizio del potere riduttivo, il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti accompagnato da esenzioni da responsabilità colposa per chi si conformi alle sue indicazioni, l'incentivazione delle polizze assicurative, l'eventuale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di dipendenti pubblici e l'adozione di misure volte a evitare la moltiplicazione non coordinata delle responsabilità per i medesimi fatti.

La nuova tipizzazione della “colpa grave”

L'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1, della legge in commento ha inserito la **definizione di colpa grave**, in una logica di **tipizzazione**, statuendo innanzitutto che «*Costituisce colpa grave [(i)] la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, [(ii)] il travisamento del fatto, [(iii)] l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o [(iv)] la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*».

Sempre in relazione alla colpa grave, la disposizione richiamata ha precisato, in **positivo**, che «Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza» e in **negativo** che «Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti».

Ai sensi del successivo n. 1.1., l'[art. 1](#), comma 1, terzo periodo, della [L. n. 20/1994](#), è così modificato: «In ogni caso è **esclusa 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».

Come evidenziato dal dossier del Servizio Studi, è stato soppresso l'inciso che legava l'esclusione della gravità della colpa limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità.

In tal modo, si osserva nella Relazione, si esime l'agente dal giudizio di colpevolezza laddove il fatto dannoso tragga origine tout court da un atto sottoposto a visto e registrazione in sede di controllo preventivo di legittimità. Infatti, i **profili considerati in sede di controllo sono «difficilmente individuabili, tenuto conto che la registrazione non si estrinseca in un documento contenente le relative motivazioni»**.

Al medesimo periodo è stato aggiunto che la gravità della colpa è esclusa quando il fatto dannoso tragga origine dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo.

Responsabilità solo dolosa per conciliazioni e strumenti deflativi

L'art. 1, comma 1, lett. a), n. 2, della legge in commento ha sostituito integralmente il comma 1.1. dell'[art. 1](#) della [L. n. 20/1994](#), introdotto nel 2022 per esplicitare che i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche indicate all'[art. 1](#), comma 2, del [D.lgs. n. 165 del 2001](#), che concludono accordi conciliativi, tanto nei procedimenti di mediazione quanto in sede giurisdizionale, sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti per l'accertamento della sussistenza di responsabilità contabile per il compimento di fatti o per omissioni commessi con dolo o colpa grave; il comma 1.1. dell'[art. 1](#) della [L. n. 20/1994](#) limitava tuttavia la colpa grave alla negligenza inescusabile derivante da grave violazione di legge o da travisamento dei fatti.

La [L. n. 1/2026](#) ha invece escluso del tutto la responsabilità per colpa grave, non solo in caso di conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte di rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, ma anche in caso di conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria. In questi casi, **la responsabilità è limitata solo ai fatti e alle omissioni commessi con dolo.**

I nuovi confini del potere riduttivo del giudice contabile

L'art. 1, comma 1, lett. a), n. 3, della legge in commento ha integrato l'[art. 1](#) della [L. n. 20/1994](#) con ulteriori previsioni in materia di c.d. **potere riduttivo**, ossia della facoltà riconosciuta al giudice contabile di procedere a una riduzione proporzionale dell'addebito risarcitorio in relazione alle caratteristiche oggettive e soggettive della fattispecie concreta.

Sul punto, la giurisprudenza contabile aveva chiarito che l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito costituiva una facoltà meramente eventuale e ampiamente discrezionale del giudice, non gravando su quest'ultimo un obbligo generalizzato di motivazione, se non nel caso in cui questi decidesse di avvalersene (Corte dei conti, sez. II d'appello, sent. n. 372/2021; Corte dei conti, sez. riunite, Corte dei conti, sent. n. 671/1990; Corte dei conti, sez. III d'appello, sent. n. 5/2020). Tale potere discrezionale è stato tuttavia tradizionalmente circoscritto dai limiti della coerenza e della proporzionalità, non potendo risolversi in un esercizio arbitrario o abusivo, ed è stato ora oggetto di una più puntuale disciplina legislativa.

Ebbene, tale potere con la [L. n. 1/2026](#) è diventato un obbligo nei casi espressamente previsti dalla norma.

Infatti il comma 1-bis in seguito alle modifiche risulta così formulato: «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».

In virtù del comma 1-octies, aggiunto sempre dalla [L. n. 1/2026](#), «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, [(i)] il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato [(ii)] 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, [(iii)] 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».

L'intervento normativo in esame dunque, come accennato in apertura, si è collocato nel solco del più ampio contesto delineato dalla disciplina del c.d. scudo erariale, introdotta dall'[art. 21 del D.L. n. 76/2020](#), che ha **limitato in via transitoria la responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo per le condotte commissive**, mantenendo invece la rilevanza della colpa grave per le condotte omissive o di inerzia. Come chiarito anche dalla Corte costituzionale, tale disciplina, più volte prorogata e da ultimo estesa fino al 31 dicembre 2025 dal [D.L. n. 68/2025](#), è stata giustificata dall'esigenza di contrastare il fenomeno della c.d. “burocrazia difensiva” e della “paura della firma”, emerse con particolare intensità nel contesto dell'emergenza pandemica e dell'attuazione degli interventi di rilancio economico.

La buona fede degli organi politici per gli atti di competenza tecnica

L'[art. 1](#), comma 1, lett. a), n. 4, della [L. n. 1/2026](#) ha poi aggiunto al comma 1-ter dell'[art. 1](#), della [L. n. 20/1994](#), il seguente periodo: «Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso».

Il riferimento è all'imputazione della responsabilità nei casi di deliberazioni assunte da organi collegiali.

Nell'ottica della [L. n. 20/1994](#), possono ritenersi **responsabili esclusivamente i soggetti che abbiano espresso voto favorevole**, nonché, con riferimento agli atti rientranti nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, escludendo l'estensione della responsabilità ai **titolari degli organi politici** che, **in buona fede**, li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione.

La [L. n. 20/1994](#), dunque, già riconosceva che l'organo politico potesse legittimamente fare affidamento sull'istruttoria e sulle valutazioni tecnico-amministrative svolte dagli uffici

competenti, senza essere chiamato a rispondere di eventuali vizi che attenessero al profilo tecnico o gestionale dell'atto.

Proprio al fine di chiarire il significato della buona fede, il **legislatore ha ora fornito un'interpretazione autentica della disposizione**, stabilendo che la buona fede si presume, fino a prova contraria e fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai titolari degli organi politici siano stati proposti, visti o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi e non siano stati accompagnati da pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso.

La sospensione dalla gestione di risorse pubbliche, il pagamento liberatorio e la prescrizione L'[art. 1](#), comma 1, lett. a), n. 5, della [L. n. 1/2026](#) ha altresì inserito due ulteriori commi all'[art. 1](#) della [L. n. 20/1994](#). Il comma 1-novies secondo cui «Nella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la **sospensione dalla gestione di risorse pubbliche** per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'[articolo 21](#) del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#), da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca».

Alla luce di tale previsione, dunque, il giudice contabile, nei casi più gravi di accertamento della responsabilità amministrativa, può disporre a carico del dirigente o funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. In tali casi l'amministrazione deve assegnare il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca e avviare immediatamente un procedimento per responsabilità dirigenziale, ex [art. 21](#), del [D.lgs. n. 165/2001](#), da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza.

Il successivo comma 1-decies stabilisce poi, in generale, che «L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la **cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima**».

L'[art. 1](#), comma 1, lett. a), n. 6, della legge in esame ha apportato modifiche al comma 2 dell'[art. 1](#) della [L. n. 20/1994](#), limitandosi ad alcune precisazioni in tema di prescrizione. Ai sensi della novellata disposizione «Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso **indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno** ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta».

Obbligo di copertura assicurativa per colpa grave per chi gestisce risorse pubbliche

L'[art. 1](#), comma 1, lett. a), n. 7, della [L. n. 1/2026](#), ha invece introdotto l'obbligo di copertura assicurativa in capo a chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, da assolvere mediante stipula di una assicurazione prima dell'assunzione dell'incarico a copertura degli (eventuali) danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave.

Ai sensi del nuovo comma 4-bis dell'[art. 1](#) della [L. n. 20/1994](#) infatti «Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una **polizza assicurativa** a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione **per colpa grave**. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario».

Come chiarito nel dossier del Servizio Studi, tale disposizione è preordinata a garantire il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'amministrazione a prescindere dalle condizioni economiche dell'agente, anche in considerazione del dato statistico secondo cui viene recuperato solo il 10% del credito complessivo maturato dalla pubblica amministrazione sulla base di sentenze definitive.

Riforma del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sui contratti pubblici

L'[art. 1](#), comma 1, lett. b), della [L. n. 1/2026](#) è invece intervenuto sulla disciplina del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Com'è noto, ai sensi dell'[art. 100](#), comma 2, della Costituzione, la Corte dei conti esercita, inter alia, un controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, al fine di verificarne la conformità alla legge - in particolare, a quella di bilancio. Tale controllo interviene prima che l'atto acquisti efficacia, il che avviene - in caso di esito positivo del controllo stesso - con l'apposizione del visto e la conseguente registrazione dell'atto medesimo, con effetto ex tunc.

In primo luogo, l'[art. 1](#), comma 1, lett. b), è intervenuto sull'elenco degli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, modificando l'[art. 3](#), comma 1, lett. g), della [L. n. 20/1994](#). In particolare, il legislatore ha esteso il controllo a **tutti i contratti di appalto di lavori, servizi e forniture di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria**, superando la previgente formulazione che faceva riferimento ai soli appalti d'opera e che, per i servizi e le forniture, utilizzava un parametro diverso e più elevato rispetto alle soglie previste dalla disciplina europea.

La medesima lett. b) ha inoltre introdotto, dopo il comma 1-bis dell'[art. 3](#) della [L. n. 20/1994](#), una serie di nuovi commi (da 1-ter a 1-sexies), volti a disciplinare in modo specifico il controllo preventivo di legittimità sui **contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC**. In base al nuovo comma 1-ter, tale controllo è esercitato sui provvedimenti di aggiudicazione, anche

provvisoria, nonché sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedano un'aggiudicazione formale.

I nuovi commi 1-quater e 1-quinquies hanno esteso la possibilità di sottoporre al controllo preventivo anche alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e, più in generale, a ogni altro soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC, previo intervento normativo o statutario adottato con il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, con riferimento ai contratti di lavori, servizi, forniture e concessioni di importo superiore alle soglie di cui all'art. 14 del Codice dei contratti pubblici. Il comma 1-sexies ha infine stabilito che, per tali atti e provvedimenti, si applichi la medesima disciplina prevista dal comma 1-ter.

Nel corso dell'esame parlamentare è stato altresì inserito un ulteriore periodo al comma 2 dell'[art. 3](#) della [L. n. 20/1994](#). In virtù del comma 2 richiamato, i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo acquistano efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimette l'esame alla sezione del controllo nel termine di trenta giorni dal ricevimento. La norma prosegue stabilendo che il termine è interrotto se l'ufficio richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Decorso trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, il provvedimento acquista efficacia se l'ufficio non ne rimette l'esame alla sezione del controllo. La sezione del controllo si pronuncia sulla conformità a legge entro trenta giorni dalla data di deferimento dei provvedimenti o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria. Decorso questo termine i provvedimenti divengono esecutivi **«e si intendono registrati a tutti gli effetti, compreso quello dell'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1»** - precisazione inserita dalla [L. n. 1/2026](#).

La nuova funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica

L'[art. 2](#) della [L. n. 1/2026](#) ha disciplinato le modalità con cui la Corte dei conti è chiamata ad esercitare una nuova competenza consultiva in materia di contabilità pubblica. In virtù della disposizione richiamata infatti la Corte dei Conti è ora legittimata ad esprimere pareri anche su questioni giuridiche applicabili a **fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del PNC**, di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre.

La disposizione ha altresì chiarito che la conformità degli atti adottati dalle pubbliche amministrazioni richiedenti ai pareri resi dalla Corte dei conti nell'esercizio di tale competenza esclude - nell'eventualità in cui dovessero ravvisarsi dei profili di responsabilità amministrativa - la gravità della colpa.

La delega al Governo per il riordino delle funzioni della Corte dei conti

L'art. 3 della legge di cui trattasi ha invece conferito una delega al Governo al fine di riorganizzare e riordinare le funzioni della Corte dei conti per incrementarne l'efficienza, nonché prevedere, nell'ambito del Codice della giustizia contabile, interventi in materia di rimborsi da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa.

In particolare, la disposizione in esame prevede che il Governo, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge in commento, adotti uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti nel rispetto di **criteri direttivi** in materia, inter alia, di riorganizzazione dell'assetto centrale, rafforzamento della funzione nomofilattica, razionalizzazione del quadro normativo e introduzione di istituti deflativi del contenzioso.

Nuova sanzione in caso di ritardi procedurali PNRR/PNC

L'[art. 4](#) della [L. n. 1/2026](#) ha introdotto una misura sanzionatoria pecuniaria a carico dei **responsabili dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC** al fine di sollecitarne la conclusione.

In particolare l'art. 4 ha previsto che, fermo restando l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ex [art. 1](#) della [L. n. 20/1994](#), il pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione di procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifichi, per fatto a lui imputabile, un **ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento**, sia soggetto alla sanzione pecuniaria, sulla base della gravità della colpa, da 150 euro fino a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo.

Allineamento della responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato a quella dei magistrati

L'art. 5 della legge in esame ha modificato la disciplina concernente la responsabilità civile degli avvocati e dei procuratori dello Stato, estendendo a questi ultimi i principi e le limitazioni previsti per la responsabilità civile dei magistrati. La norma ha specificato, inoltre, che tale disciplina trova applicazione anche nei casi di responsabilità erariale degli avvocati e dei procuratori dello Stato.

La riforma sarà applicabile anche ai giudizi pendenti

In ultimo, l'art. 6, rubricato "Disposizioni transitorie", ha stabilito che il nuovo regime di responsabilità erariale di cui all'art. 1, comma 1, lettera a), si applica **anche ai procedimenti e ai giudizi** che, alla data di entrata in vigore della legge, siano ancora **pendenti** e non definiti con sentenza passata in giudicato.

La [L. n. 1/2026](#) entrerà in vigore il prossimo 22 gennaio.

Riferimenti normativi:

[L. 14 gennaio 1994, n. 20](#)

[D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174](#)

[L. 7 agosto 2015, n. 124](#)

[D.L. n. 76/2020](#)