NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

FRANCESCO CONTE*

DALLA PAURA DELLA FIRMA AL GOVERNO DEL RISCHIO PATRIMONIALE: LA NUOVA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE DOPO LA LEGGE N. 1/2026**

Abstract [It]: Il contributo esamina la trasformazione della responsabilità amministrativo-contabile conseguente alla legge 7 gennaio 2026, n. 1, mettendo in luce il passaggio da un modello fondato sull'accertamento ex post del danno a un sistema orientato alla gestione anticipata del rischio patrimoniale. L'analisi si sofferma, inoltre, sui riflessi sistematici di tale mutamento, estendendo l'indagine anche alle implicazioni sul rapporto tra la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato.

Abstract [En]: This paper explores the transformation of administrative and accounting liability introduced by Law No. 1 of 7 January 2026, highlighting the shift from a model centred on the ex post assessment of damage to one oriented towards the ex ante management of patrimonial risk. The analysis further engages with the systemic ramifications of this transformation, extending its scope to encompass the implications for the institutional relationship between the Court of Auditors and the State General Accounting Department.

Parole chiave: Responsabilità amministrativo-contabile, Corte dei Conti, Burocrazia difensiva, Gestione del rischio.

Keywords: Administrative and Accounting Liability, Court of Auditors, Defensive Bureaucracy, Risk Management.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il modello tradizionale della responsabilità: l'individualizzazione del rischio decisionale. – 3. La riforma del 2026 e la trasformazione della responsabilità. – 4. L'amministrazione del "rischio": il principio di precauzione nel controllo patrimoniale. – 4.1 Le origini della gestione del rischio. – 4.2 Dal danno erariale al rischio patrimoniale: struttura ed effetti della riforma. – 5. La redistribuzione istituzionale del "rischio": verso un nuovo governo patrimoniale.

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico – Università di Roma Tor Vergata.
** Contributo sottoposto a *peer review*.

ISSN 2279-7238

1. Premessa

La responsabilità amministrativo-contabile[1] rappresenta uno dei principali strumenti attraverso i quali l'ordinamento disciplina la distribuzione del rischio connesso all'azione amministrativa. Essa non si esaurisce in una funzione meramente risarcitoria, ma assolve a un ruolo più ampio, volto a orientare il comportamento dei pubblici agenti e a presidiare il corretto impiego delle risorse pubbliche.

Come è stato osservato dalla dottrina, l'istituto si caratterizza per la coesistenza di finalità restitutorie e deterrenti, «che connotano l'istituto […] e rispondono alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente»[2].

Proprio questa logica di ripartizione ha alimentato, nel tempo, una tensione strutturale tra l'esigenza di assicurare un controllo rigoroso sulla gestione delle risorse pubbliche e quella di non comprimere la capacità decisionale dell'amministrazione, soprattutto nei settori connotati da elevata complessità tecnico-finanziaria. Nel dibattito istituzionale e dottrinale tale tensione è stata sintetizzata nella formula della "paura della firma", utilizzata per descrivere il rischio che il timore della responsabilità possa tradursi in fenomeni di inerzia o di burocrazia difensiva[3].

---

[1] Cfr. V. TENORE, *La responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti*, in ID. (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC, 2015, 452 ss.; A. POLICE, E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, in *Riv. Corte dei conti*, 3, 2023, 11 ss.; gli Autori evidenziano come il rapporto tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile abbia conosciuto, nel tempo, una significativa evoluzione, interessando sia la figura dell'agente contabile sia la funzione del giudizio di conto. In passato, la dottrina distingueva rigidamente le due forme di responsabilità, talvolta richiamando, in via analogica, la tradizionale distinzione tra responsabilità contrattuale ed extracontrattuale. La giurisprudenza e la dottrina più recente hanno invece ricondotto le due figure entro un sistema unitario di tutela dell'erario, nel quale il giudizio di conto conserva la funzione di verificare la regolarità della gestione del denaro e dei beni pubblici, mentre il giudizio di responsabilità interviene quando l'irregolarità contabile si traduca in un danno patrimoniale concreto ed economicamente valutabile. Restano, tuttavia, differenze strutturali, poiché la responsabilità contabile si fonda sull'inosservanza degli specifici obblighi gravanti sull'agente contabile, presenta peculiarità quanto all'elemento soggettivo, all'onere della prova e ai limiti del potere riduttivo del giudice. L'esperienza applicativa evidenzia inoltre un duplice percorso processuale: l'addebito può essere formulato nel giudizio di responsabilità, su iniziativa della Procura contabile, oppure nel giudizio di conto, qualora emergano ammanchi o irregolarità documentali. Tali vicende possono concorrere con ulteriori forme di responsabilità, anche penale o per danno all'immagine dell'amministrazione. La responsabilità contabile conserva, nondimeno, una propria autonomia funzionale, soprattutto nei casi di recupero di somme non riversate o sottratte, fermo restando l'obbligo dell'agente contabile di rendere il conto e di essere giudicato sulla regolarità della gestione nel rispetto del principio del *ne bis in idem*.

[2] V. TENORE, *Spunti di riflessione sulla legittimità-liceità di polizze assicurative volte ad eludere la responsabilità amministrativo-contabile*, in *Lavoro nelle p.a.*, 1, 2004, 136; ID., *La nuova Corte dei Conti*, cit., 21 ss., ove si sottolinea la funzione deterrente della responsabilità amministrativo-contabile, intesa quale strumento di orientamento dell'azione amministrativa attraverso la distribuzione del rischio tra apparato e dipendente. In termini analoghi, Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, che, nel vagliare il c.d. rischio da attività amministrativa, valorizza l'esigenza di evitare che il timore della responsabilità si traduca in rallentamenti o inerzie dell'azione amministrativa. Tale impostazione, trova ulteriore conferma anche nella più recente giurisprudenza costituzionale (Corte cost., sent. n. 132/2024), che si inserisce nel solco di questo orientamento, confermandone l'attualità anche alla luce delle più recenti evoluzioni normative.

[3] G. RIVOSECCHI, *Audizione dinnanzi alle Commissioni riunite I e II (Affari costituzionali e Giustizia) della Camera dei deputati sulla proposta di legge n. 1621 d'iniziativa del deputato Foti*…, op. cit., 2 ss. Sul concetto di «burocrazia difensiva», inteso quale tendenza dei funzionari pubblici a privilegiare decisioni orientate alla minimizzazione del rischio di responsabilità piuttosto che al perseguimento dell'interesse pubblico, v. G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, 117 ss. L'espressione richiama la categoria della «medicina difensiva», sviluppatasi nell'esperienza statunitense (v. U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Defensive Medicine and Medical Malpractice*, Washington D.C., 1994; *Impact of Legal Reforms on Medical Malpractice Costs*,

Le discipline emergenziali, caratterizzate dall'introduzione del c.d. "scudo erariale", hanno rappresentato un primo tentativo di attenuazione di tale dinamica, limitando la responsabilità alle sole ipotesi di dolo per le condotte commissive[4]. Letti come risposta alla crescente complessità dell'azione amministrativa, talora evocata come "fatica dell'amministrare"[5], tali interventi hanno tuttavia suscitato diffuse perplessità, in ragione del possibile indebolimento della fisionomia dell'azione contabile e della sua funzione di presidio delle finanze pubbliche[6].

La loro reiterazione ha così riaperto il confronto sul punto di equilibrio tra deterrenza e funzionalità dell'azione amministrativa[7], alimentando la percezione (e le criticità) dell'assetto vigente il quale — pur coerente con l'impianto costituzionale degli artt. 28 e 97 — resta prevalentemente ancorato all'accertamento successivo del danno patrimoniale.

La riforma del 2026 — anche alla luce della sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale, che ha riconosciuto la temporanea legittimità dello scudo erariale — si colloca lungo questa evoluzione e introduce interventi che riguardano non soltanto l'elemento soggettivo della responsabilità, ma anche le modalità attraverso cui l'ordinamento organizza e governa l'incertezza connessa alle decisioni pubbliche[8].

Muovendo da queste premesse, il contributo intende verificare se la riforma della responsabilità amministrativo-contabile abbia modificato i criteri di allocazione del rischio patrimoniale, spostandone almeno in parte il baricentro dal giudizio ex post della Corte dei conti alle verifiche preventive e tecnico-finanziarie che accompagnano la formazione della decisione di spesa. L'indagine muove dal modello tradizionale, fondato sulla prevalente imputazione del rischio decisionale alla sfera individuale del funzionario, per valutare se la riforma stia delineando un assetto più policentrico, nel cui ambito la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato concorrono, con funzioni diverse, alla qualificazione, prevenzione e distribuzione del rischio patrimoniale.

2. Il modello tradizionale della responsabilità: l'individualizzazione del rischio decisionale

La responsabilità amministrativo-contabile opera nell'esercizio delle funzioni pubbliche quale forma di reazione ordinamentale ai pregiudizi arrecati al patrimonio pubblico

---

Washington D.C., 1993) e successivamente approfondita anche nell'ordinamento italiano con riferimento alle riforme introdotte dal d.l. n. 158/2012 e dalla l. n. 24/2017; sul punto v. A. PLAISANT, *Dal diritto civile al diritto amministrativo*, Forumlibri, 2020, 1569 ss.; M. CINGOLANI, F. GAMBINO, *La riforma della responsabilità sanitaria*, Milano, 2019.

[4] Cfr. L. MERCATI, *Gli antidoti alla 'paura della firma': dallo scudo erariale alla riforma della Corte dei conti*, in www.diariodidirittopubblico.it, 2026, 1 ss.

[5] Cfr. L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2026, 1 ss.

[6] V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n. 1 (Foti)…, op. cit.*, 7 ss.

[7] L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa …, op. cit.*, 14 ss.

[8] L. MERCATI, *Gli antidoti alla 'paura della firma': dallo scudo erariale alla riforma della Corte dei conti*, in www.diariodidirittopubblico.it, 2026, 1.

attraverso atti e comportamenti imputabili agli amministratori e ai funzionari in forza di un rapporto organico[9] (*rectius*: di servizio)[10].

Il suo fondamento si rinviene nei principi costituzionali che regolano l'azione amministrativa — in particolare negli artt. 28, 97 e 103 Cost. — oggi sistematizzati nel Codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016), e si inserisce nel sistema delle responsabilità pubbliche come strumento volto a garantire la corretta gestione delle risorse collettive.

Come evidenziato in dottrina, l'attività amministrativa si sviluppa entro un perimetro strutturato, delineato da una pluralità di vincoli (finanziari, legali e funzionali) che ne orientano l'esercizio e ne delimitano la discrezionalità[11]. All'interno di questo "spazio"[12]

---

[9] Cfr. M. C. CAVALLARO, *Immedesimazione organica e criteri di imputazione della responsabilità*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 1, 2019, 39 ss.; la teoria dell'immedesimazione organica costituisce il tradizionale criterio di imputazione dell'attività dei funzionari all'amministrazione di appartenenza, consentendo di riferire all'ente gli effetti giuridici dell'attività svolta nell'esercizio delle funzioni pubbliche. Sul fondamento costituzionale del principio, riconducibile all'art. 28 Cost., v. altresì V. TENORE, *La responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti*, in ID (a cura di), *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC, 2015, 452 ss.

[10] V. TENORE, *La giurisdizione della Corte dei conti sulle fondazioni di partecipazione: presupposti e limiti*, cit., 4; in particolare, «il rapporto di servizio ricorre quando una persona fisica, o anche un soggetto giuridico — comprese associazioni e fondazioni — venga inserito, a qualunque titolo, nell'apparato organizzativo pubblico e partecipi in modo continuativo allo svolgimento di attività disciplinate dalle regole proprie dell'azione amministrativa. L'inserimento può avvenire in forme diverse — volontarie, coattive, onorarie, impiegatizie o anche di fatto — purché il soggetto risulti stabilmente coinvolto nell'esercizio di funzioni amministrative». Tale impostazione trova costante conferma nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione e della Corte costituzionale. Come ricorda l'Autore, la Corte di cassazione ha più volte affermato che «la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale ad ente pubblico postula una relazione funzionale tra l'autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio», essendo sufficiente la compartecipazione all'attività amministrativa, «senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura (provvedimento, convenzione o contratto)». Pertanto, il soggetto destinatario di risorse pubbliche che, mediante condotte commissive od omissive, determini uno sviamento dalle finalità perseguite dall'amministrazione può essere chiamato a rispondere dinanzi al giudice contabile. Il rapporto di servizio non presuppone un vincolo organico con l'amministrazione, ma una partecipazione funzionale all'attività amministrativa o alla gestione di risorse pubbliche, anche in assenza di una formale investitura. La giurisdizione contabile resta, invece, esclusa quando difetti un effettivo inserimento funzionale nell'apparato amministrativo, come nel caso di prestazioni professionali rese in posizione esterna e occasionale; in tali ipotesi, le eventuali pretese restitutorie appartengono alla giurisdizione del giudice civile.

[11] G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, in Giurisprudenza Costituzionale, 4, 2024, 1641.

[12] G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati…,* op. cit., 1642; secondo l'Autore, l'esercizio delle funzioni amministrative è delimitato da quattro lati, figurativamente descrivibili come i confini di un "quadrato" costituzionale. Il primo lato, di natura quantitativa, trova fondamento nell'art. 97, primo comma, Cost. e impone che l'azione amministrativa si svolga nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci, inteso come equilibrio tra entrate e spese pubbliche, nonché della sostenibilità del debito pubblico, tanto nella sua componente in conto capitale quanto nella spesa per interessi. L'amministrazione non può, pertanto, esercitare le proprie funzioni prescindendo dai vincoli finanziari che assicurano la stabilità complessiva del sistema. Il secondo lato attiene alla liceità e alla legittimità dell'agire pubblico ed è riconducibile all'art. 97, secondo comma, Cost., tradizionalmente ricondotto al principio di legalità. I pubblici uffici devono essere organizzati e operare secondo disposizioni di legge, le quali vincolano l'attività degli organi e dei funzionari che esercitano le relative competenze. Il terzo lato concerne il perseguimento degli interessi pubblici. Anche tale dimensione trova fondamento nell'organizzazione "secondo disposizioni di legge", poiché è la fonte normativa a individuare — in modo più o meno chiaro — gli obiettivi e i risultati che ciascuna funzione amministrativa è chiamata a realizzare. L'azione amministrativa non si esaurisce nella conformità formale alla legge, ma deve orientarsi al conseguimento effettivo degli interessi generali delineati dal legislatore. Il quarto lato riguarda il rapporto che si instaura, nel perseguimento degli interessi pubblici, tra questi ultimi e i diritti o gli interessi legittimi dei soggetti privati. Tale dimensione è presidiata dai principi di imparzialità e di buon andamento, anch'essi sanciti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che impongono all'amministrazione di bilanciare in modo corretto e ragionevole le esigenze pubbliche con le posizioni soggettive coinvolte. Il principio di buon andamento, in particolare, attraversa anche il terzo lato,

ordinamentale, pur interessato da significative evoluzioni giurisprudenziali[13] e legislative[14], prende forma la responsabilità erariale[15], come conseguenza delle condotte che determinano un pregiudizio economicamente valutabile per l'amministrazione.

La struttura dell'illecito erariale si fonda su elementi ormai consolidati — la condotta antigiuridica, il danno patrimoniale e il nesso causale — cui si aggiunge l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave quale criterio selettivo dell'addebito. Tale configurazione riflette una scelta precisa dell'ordinamento: non ogni errore amministrativo assume rilievo sul piano della responsabilità, ma soltanto quello che si traduce in uno scostamento significativo dagli standard di diligenza richiesti nell'esercizio delle funzioni pubbliche, in coerenza con i canoni del buon andamento[16].

---

richiedendo non solo il rispetto della legalità, ma l'effettiva idoneità dell'azione amministrativa al conseguimento dei risultati pubblici.

[13] La nozione di danno erariale è stata progressivamente definita e ampliata dalla giurisprudenza contabile, che ne ha precisato i confini sul piano oggettivo e funzionale, fino a farne — secondo un'efficace sintesi dottrinale — la «pietra angolare» della responsabilità amministrativa, quale elemento autonomo e imprescindibile dell'illecito (C. NASSIS, *Evoluzione sostanziale e processuale del danno erariale*, in *www.contabilitàpubblica.it*, 2010, 2; S. M. PISANA, *La responsabilità amministrativa. Illustrata con la giurisprudenza più recente*, Torino, 2007, 160-161 ss.). Esso consiste nel pregiudizio arrecato al patrimonio pubblico, inteso non soltanto nella sua dimensione economico-finanziaria, ma anche in quella istituzionale. La giurisprudenza distingue, a tale riguardo, tra danno patrimoniale e danno non patrimoniale, quali manifestazioni complementari della lesione dell'interesse pubblico. Nel primo rientrano il danno da lesione del rapporto sinallagmatico, il danno da disservizio, il danno da assenteismo e il danno da tangente (S. BRIZI, *Nota a sentenza Sezione giurisdizionale Toscana n. 3/2022*, in *Riv. Corte dei conti*, 1, 2025, 158 ss.). Il danno non patrimoniale trova, invece, la sua espressione tipica nel danno all'immagine della pubblica amministrazione, consistente nella lesione del prestigio, della credibilità e dell'affidabilità dell'ente, con riflessi sul rapporto fiduciario con la collettività e sui principi di imparzialità e buon andamento (art. 97 Cost.), nonché sui doveri di disciplina e onore (artt. 54 e 98 Cost.). La giurisprudenza ha così superato una concezione rigidamente patrimoniale del danno pubblico, ricomprendendovi anche la lesione di utilità immateriali economicamente apprezzabili riferibili al patrimonio pubblico nella sua dimensione funzionale. In questa linea evolutiva si colloca la recente pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti (sent. n. 3/2026/QMPROC), che ha riconosciuto la proponibilità dell'azione risarcitoria per danno all'immagine con riferimento a tutti i delitti commessi a danno della pubblica amministrazione, purché il pregiudizio superi una soglia minima di offensività e sia riferibile a interessi di rilievo costituzionale. La liquidazione continua ad avvenire secondo criteri equitativi, tenendo conto della diffusione mediatica della vicenda, della natura della condotta, della sua rilevanza penale, dell'eventuale reiterazione e della posizione rivestita dall'agente.

[14] La disciplina sostanziale della responsabilità erariale si rinviene in un nucleo normativo stratificato, che trae origine dalle disposizioni del r.d. n. 2440 del 1923 (artt. 82, comma 1, e 83, comma 1) e del r.d. n. 1214 del 1934 (art. 52, commi 1 e 2), successivamente integrate dal d.P.R. n. 3 del 1957 (artt. 18, comma 1, 19, comma 2, e 22, comma 2) e riorganizzate, in chiave sistematica, dall'art. 1 della l. n. 20 del 1994, nei commi 1, 1-quater, 2 e 4. Sul punto, si v. G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, in Giurisprudenza Costituzionale, 4, 2024, 1641 ss.

[15] In materia, con riguardo ai profili sostanziali della responsabilità erariale si v. A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2022; per quanto attiene, invece, agli aspetti processuali, A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Milano, 2024.

[16] Cfr. D. IMMORDINO, *Responsabilità erariale e "buona amministrazione" nell'evoluzione dell'interesse pubblico*, in *Riv. Corte dei conti*, 3, 2022, 70; secondo l'Autore, la responsabilità erariale non può più essere ricondotta alla sola funzione repressiva del danno patrimoniale arrecato alla pubblica amministrazione, ma assume un significato più ampio, strettamente connesso alla qualità dell'azione amministrativa e alla corretta gestione delle risorse pubbliche. Essa si colloca nel punto di intersezione tra i principi che regolano l'esercizio delle funzioni pubbliche e la tutela degli interessi della collettività, contribuendo ad assicurare che l'attività amministrativa si svolga secondo criteri di legalità, efficienza, economicità, imparzialità e buon andamento, in attuazione dei principi sanciti dagli artt. 28, 81, 97 e 98 Cost. L'evoluzione della responsabilità amministrativa si manifesta, inoltre, sia nell'ampliamento del novero dei soggetti coinvolti nella gestione di interessi patrimoniali pubblici, sia nel rafforzamento degli obblighi di diligenza gravanti su amministratori, funzionari e organi di controllo. Analogo sviluppo interessa la nozione di danno erariale, che non si esaurisce più nella perdita patrimoniale immediata, ma ricomprende anche la lesione di beni immateriali di rilievo pubblico, quali il danno all'immagine dell'amministrazione, il danno da disservizio, l'indebita utilizzazione di risorse

L'applicazione concreta di tali criteri ha progressivamente evidenziato significative oscillazioni interpretative nella giurisprudenza contabile, con particolare riguardo alla configurazione dell'elemento soggettivo. Le difficoltà emerse non riguardano soltanto la delimitazione del danno erariale[17], rispetto alla quale l'esperienza applicativa ha mostrato come sia «sostanzialmente impossibile individuare standard di riferimento»[18], ma coinvolgono più in generale i parametri di valutazione della colpa grave, rendendo inevitabile una valutazione ancorata alle peculiarità del caso concreto e alle coordinate organizzative entro cui si sviluppa l'azione amministrativa[19].

Il giudizio contabile si caratterizza, inoltre, per una caratteristica particolare: esso non è diretto a verificare la legittimità dell'atto amministrativo, bensì la liceità del comportamento che ha determinato il danno[20]. Non rileva, quindi, la scelta amministrativa in quanto tale, ma il modo in cui essa è stata esercitata e il grado di diligenza osservato dall'agente pubblico.

---

pubbliche, la corresponsione di compensi non dovuti, la violazione del principio di esclusività del pubblico impiego e il conferimento di incarichi in assenza dei presupposti di legge.

[17] Cfr. G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, cit., 1643; quanto alla nozione di danno erariale, la sua natura atipica emerge già dalle espressioni utilizzate dal legislatore nei principali testi normativi — «danno», «danno accertato o valore perduto», «danno accertato» e «fatto dannoso» — che non delimitano rigidamente le ipotesi rilevanti, lasciando spazio all'elaborazione giurisprudenziale. In via descrittiva, la prassi distingue tra danno erariale diretto e danno erariale indiretto. Il primo comprende il pregiudizio arrecato al patrimonio materiale dell'amministrazione — beni, risorse economico-finanziarie, entrate e disponibilità erariali —, suscettibile di tradursi in danno emergente o lucro cessante, nonché la lesione del patrimonio giuridico dell'ente, riferita a interessi pubblici quali la tutela dell'ambiente, della concorrenza e del corretto funzionamento dei servizi pubblici, purché economicamente valutabile. Rientra, inoltre, nel danno diretto anche il danno all'immagine della pubblica amministrazione, azionabile nei confronti di amministratori e funzionari condannati con sentenza penale irrevocabile per uno dei reati contro la pubblica amministrazione previsti dagli artt. 314 ss. c.p. Diversa è la figura del danno erariale indiretto, che ricorre quando il pregiudizio deriva dal risarcimento corrisposto dall'amministrazione ai terzi danneggiati per effetto della condotta dei propri funzionari o amministratori. In tali ipotesi, una volta eseguito il pagamento, l'amministrazione esercita l'azione di rivalsa nei confronti del responsabile (art. 22, comma 2, d.P.R. n. 3 del 1957) e denuncia il danno alla Corte dei conti (art. 52, comma 1, d.lgs. n. 174 del 2016), ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa.

[18] G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, cit., 1644.

[19] Cfr. A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2020, 1 ss.; la dottrina e la giurisprudenza contabile hanno da tempo chiarito che la colpa grave, quale elemento soggettivo della responsabilità erariale, non può essere definita mediante formule astratte o stereotipate, ma richiede una valutazione strettamente collegata alle circostanze concrete del caso. La Corte costituzionale ha progressivamente riconosciuto la funzione di tale requisito nel bilanciamento tra la tutela del patrimonio pubblico e l'esigenza di non scoraggiare l'iniziativa e la responsabilità decisionale dei funzionari pubblici. La limitazione della responsabilità al dolo e alla colpa grave risponde anche all'esigenza di evitare che il timore di possibili conseguenze patrimoniali produca atteggiamenti di inerzia o eccessiva cautela nello svolgimento dell'attività amministrativa. La giurisprudenza contabile ha individuato diversi criteri per la qualificazione della colpa grave. Un primo orientamento valorizza l'esigibilità concreta del comportamento dovuto, tenendo conto della qualifica professionale dell'agente, delle competenze attribuite e delle condizioni operative nelle quali l'azione amministrativa è stata esercitata. Un secondo indirizzo richiama gli standard della diligenza professionale, analogamente a quanto avviene per i soggetti chiamati a gestire interessi o patrimoni altrui. In entrambe le ricostruzioni la colpa grave viene ricondotta a comportamenti caratterizzati da evidente negligenza, da scelte manifestamente irragionevoli o dall'adozione di decisioni assunte senza le necessarie verifiche e informazioni preventive. La mera violazione di una norma non è di per sé sufficiente a integrare la colpa grave: occorre dimostrare un "quid pluris", tale da rendere la condotta manifestamente incompatibile con gli standard minimi di diligenza richiesti all'agente pubblico. La qualificazione della colpa grave richiede quindi una valutazione complessiva del comportamento tenuto, delle informazioni disponibili e delle condizioni organizzative nelle quali l'azione amministrativa è stata esercitata.

[20] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Audizione dinnanzi alle Commissioni riunite I e II (Affari costituzionali e Giustizia) della Camera dei deputati sulla proposta di legge n. 1621 d'iniziativa del deputato Foti*, cit., 6, il quale osserva come il visto o la registrazione dell'atto in sede di controllo preventivo di legittimità non escludano, in linea di principio, l'accertamento della

Muovendo da questa impostazione, la responsabilità amministrativo-contabile ha progressivamente assunto una fisionomia composita, caratterizzata dal «concorrere delle funzioni di prevenzione, risarcitoria e sanzionatoria»[21]. Tale pluralità non ne altera, tuttavia, la struttura essenziale: la responsabilità resta ancorata al danno effettivamente subito, sicché, in assenza di un pregiudizio erariale, e oltre la sua misura, non può configurarsi alcun obbligo risarcitorio.

In tale cornice si colloca la distinzione, consolidata nella giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, tra responsabilità amministrativo-contabile e responsabilità civile, espressione del c.d. "doppio binario". Le due forme di responsabilità possono concorrere pur originando dal medesimo fatto dannoso, in ragione della diversità delle rispettive finalità e dei criteri di imputazione.

La responsabilità civile[22], devoluta al giudice ordinario in base all'art. 28 Cost. e alle regole generali degli artt. 1218 e 2043 c.c., ed evolutasi anche sotto l'influenza del diritto dell'Unione europea, è orientata al pieno ristoro del danno subito dall'amministrazione o dai terzi[23] e si fonda su una logica che valorizza l'effettività della tutela delle posizioni giuridiche soggettive[24]. In tale ambito, le conseguenze patrimoniali dell'attività

responsabilità amministrativo-contabile. Il controllo è diretto alla verifica della legittimità dell'atto, mentre il giudizio contabile riguarda la liceità del comportamento e i suoi effetti patrimoniali, sicché anche un atto formalmente conforme a legge può inserirsi in una sequenza di condotte negligenti o imprudenti suscettibili di arrecare un pregiudizio erariale, la cui valutazione rimane riservata al giudice contabile.

[21] Cfr. Corte cost., sentt. n. 371 del 1998, n. 203 del 2022, n. 123 del 2023 e n. 132 del 2024, le quali evidenziano la compresenza, nella responsabilità amministrativo-contabile, di una funzione reintegratoria — diretta al ristoro del patrimonio pubblico — e di una funzione deterrente e preventiva, volta a rafforzare il rispetto dei doveri di diligenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

[22] Cfr. V. TENORE, *La responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti*, cit., 453 ss. La responsabilità civile della pubblica amministrazione e dei suoi dipendenti consiste nell'obbligo di risarcire il danno arrecato a terzi mediante la reintegrazione della situazione patrimoniale lesa e si distingue dalle altre forme di responsabilità proprie dell'azione amministrativa — penale, amministrativo-contabile, disciplinare e dirigenziale — per la centralità del danno e della sua integrale riparazione. Nell'ambito della responsabilità civile si distinguono tradizionalmente la responsabilità extracontrattuale o aquiliana, fondata sulla violazione del principio del *neminem laedere* (art. 2043 c.c.), la responsabilità contrattuale (artt. 1218 ss. c.c.) e quella precontrattuale (artt. 1337 e 1338 c.c.), suscettibili anche di concorrere quando il medesimo fatto integri, al contempo, un inadempimento e un illecito civile. Con riferimento alla pubblica amministrazione, la responsabilità contrattuale riguarda normalmente l'ente quale parte del rapporto obbligatorio, mentre il dipendente risponde nei confronti del terzo a titolo extracontrattuale. La responsabilità dell'amministrazione trova fondamento negli artt. 28 e 113 Cost., nelle disposizioni del codice civile e negli artt. 22 ss. del d.P.R. n. 3 del 1957. In forza del principio di immedesimazione organica e del regime di solidarietà previsto dall'art. 28 Cost., il terzo danneggiato può agire direttamente nei confronti dell'amministrazione per i danni cagionati dal funzionario nell'esercizio delle proprie funzioni. Tale imputazione presuppone, tuttavia, che la condotta sia collegata ai compiti istituzionali secondo il criterio dell'occasionalità necessaria, restando esclusa quando il comportamento persegua finalità esclusivamente personali o risulti del tutto estraneo alle funzioni esercitate.

[23] Cfr. Cass., 5 settembre 2024, n. 23833; Cass., 20 dicembre 2018, n. 32929; Cass., 14 luglio 2015, n. 14632. In presenza di danni arrecati alla pubblica amministrazione da un proprio dipendente, l'ente può agire per il risarcimento anche dinnanzi al giudice ordinario, secondo le regole del diritto civile. In tali ipotesi non si configura alcuna interferenza, né un rapporto di pregiudizialità ai sensi dell'art. 295 c.p.c., tra l'illecito amministrativo-contabile e quello civile. Resta fermo il divieto di doppia condanna del dipendente per il medesimo fatto, con la conseguenza che eventuali somme già recuperate in sede civile o transattiva producono un effetto riduttivo sulla pretesa azionata dalla Procura erariale (V. TENORE, *La responsabilità civile, amministrativo-contabile e penale dei pubblici dipendenti*, cit., 458 ss.).

[24] Sul ruolo del diritto dell'Unione europea nello sviluppo della responsabilità civile della pubblica amministrazione v. M. P. CHITI, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione nella intersezione del diritto nazionale e del diritto europeo*, in Riv. it. dir. pubbl. com., 1, 2024, 1 ss. L'Autore evidenzia come l'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia abbia inciso profondamente sui modelli nazionali di responsabilità pubblica, riconoscendo ai singoli il diritto al risarcimento dei danni derivanti dalla violazione del diritto dell'Unione imputabile allo Stato. Il punto di svolta è rappresentato dalla sentenza Francovich (Corte di giustizia, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90), nella

amministrativa tendono a essere imputate all'apparato organizzativo, chiamato a rispondere nei confronti del soggetto danneggiato.

Diversa è la logica che governa la responsabilità amministrativo-contabile, connotata da una marcata dimensione pubblicistica e da una funzione selettiva affidata prevalentemente all'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. La personalità dell'addebito, l'intrasmissibilità agli eredi, i limiti alla solidarietà passiva — coerenti con la natura personale dell'illecito — e il potere riduttivo attribuito al giudice delineano un sistema nel quale la responsabilità non colpisce ogni scelta rivelatasi inopportuna o inefficace, ma soltanto le condotte che manifestano una grave violazione dei doveri di corretta gestione delle risorse pubbliche[25].

Nel suo complesso, il sistema della responsabilità amministrativo-contabile si fonda su un meccanismo dove il rischio connesso all'esercizio delle funzioni pubbliche, pur riferibile a un interesse collettivo, viene in larga misura concentrato sul singolo agente.

Le conseguenze di questa impostazione emergono con particolare evidenza sul piano del processo decisionale nel quale ogni scelta comporta una ponderazione tra alternative caratterizzate da diversi livelli di esposizione al rischio. Non sorprende, allora, che l'agente pubblico tenda a privilegiare «la condotta capace di minimizzare tali rischi», anche a scapito della soluzione più efficace sul piano dell'interesse pubblico[26].

Ciò non implica che le decisioni amministrative abbiano sempre origine individuale. Nella prassi, esse maturano frequentemente all'interno di procedimenti complessi e di contesti organizzativi nei quali intervengono una pluralità di soggetti. Anche in tali ipotesi, tuttavia, il sistema tende a ricondurre la responsabilità al comportamento del singolo funzionario, chiamato a rispondere delle conseguenze patrimoniali delle proprie scelte quando esse risultino caratterizzate da macroscopica negligenza o da evidente violazione delle regole di condotta.

Una simile configurazione ha contribuito, nel tempo, ad alimentare un clima di accentuata cautela, talora descritto in termini di effetto "paralizzante"[27], sul quale si

---

quale il risarcimento viene qualificato come rimedio necessario a garantire la piena efficacia delle norme europee e la tutela effettiva delle situazioni giuridiche individuali. Tale orientamento è stato successivamente precisato nelle decisioni Brasserie du Pêcheur e Factortame, che hanno individuato i presupposti della responsabilità statale nella violazione di una norma dell'Unione attributiva di diritti ai singoli, nel carattere sufficientemente grave della violazione e nell'esistenza di un nesso causale tra la violazione e il danno subito. La dottrina ha sottolineato come tale evoluzione abbia progressivamente rafforzato la funzione riparatoria e di tutela dei diritti dei cittadini della responsabilità civile dell'amministrazione, contribuendo anche ad attenuare la centralità dell'elemento soggettivo dell'illecito e a valorizzare modelli di responsabilità riferiti all'apparato amministrativo.

[25] G. RIVOSECCHI, *Audizione dinnanzi alle Commissioni riunite I e II (Affari costituzionali e Giustizia) della Camera dei deputati sulla proposta di legge n. 1621 d'iniziativa del deputato Foti…,* op. cit., 4.

[26] Cfr. G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, cit., 1647.

[27] In merito agli effetti paralizzanti riconducibili al fenomeno della cosiddetta "paura della firma", v. M. R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2021, 2, 279 ss.; S. TUCCILLO, *Potere di riesame, amministrazione semplificata e "paura di amministrare"*, in *Nuove autonomie*, 2020, 3, 725 ss. Sul tema della burocrazia difensiva e delle sue ricadute sull'azione amministrativa si vedano inoltre: S. BATTINI, *Il riformismo e la burocrazia: eredità del passato e prospettive per il futuro*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2, 2023, 735; A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M.P. CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, *«Burocrazia difensiva»: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2021, 1295 ss.; M. Cafagno, *Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali*,

innestano gli interventi legislativi più recenti, culminati nella riforma introdotta con la legge 7 gennaio 2026, n. 1.

3. La riforma del 2026 e la trasformazione della responsabilità

La legge 7 gennaio 2026, n. 1, al centro di un acceso dibattito dottrinale[28], introduce un insieme organico di interventi che modificano in modo significativo sia il funzionamento della responsabilità amministrativo-contabile sia il ruolo istituzionale della Corte dei conti (artt. 1–5)[29].

Il tratto qualificante della riforma riguarda la ridefinizione del rapporto tra attività di controllo e giudizio di responsabilità.

Nel modello delineato dall'art. 1 della legge n. 20/1994, la sequenza risultava strutturata secondo una scansione lineare: alla decisione amministrativa seguiva, in presenza di un danno erariale, l'accertamento giudiziale della colpa grave. Il momento centrale della tutela si collocava, dunque, dopo il verificarsi del pregiudizio.

---

in *Dir. amm.*, 2020, 35 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia difensiva e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2020, 117 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 293 ss.; B. TONOLETTI, *La pubblica amministrazione sperduta nel labirinto della giustizia penale*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2019, 77 ss.; G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Napoli, 2017; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e burocrazia difensiva*, in *Diritto ed economia*, 2017, 625 ss.; A. POLICE, *Il principio di responsabilità*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi di diritto amministrativo*, Milano, 2012, 195 ss.

[28] Tra le prime riflessioni sull'argomento si v. G. RIVOSECCHI, *Audizione dinnanzi alle Commissioni riunite I e II (Affari costituzionali e Giustizia) della Camera dei deputati sulla proposta di legge n. 1621 d'iniziativa del deputato Foti, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale"*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, 1 ss.; T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, ivi, 2, 2025, 114 ss.; ID., *Brevi note ricostruttive in termini di (nuova) attività consultiva della Corte dei conti prevista dall'art. 2 della legge n. 1/2026*, ivi, anticipazione n. 1/2026; L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026 n. 1 (c.d. legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, ivi, anticipazione n. 1/2026; V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026 n. 1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, ivi, 1, 2026, 1 ss.; ID., *Riflessioni sulla "tendenziale tipizzazione" o "tipicità affievolita" degli illeciti disciplinari (nel sistema delle "clausole aperte") e spunti correttivi per alcuni regimi sanzionatori magistratuali ed associativi gravemente inosservanti di tale regola: il caso Corte dei conti dopo la legge Foti n. 1/2026,* in *Riv. Corte dei conti, 6, 2025,* 23 ss.*;* G. GUIDA, *Responsabilità amministrativa e responsabilità contabile: le nuove prospettive*, in *Bilancio Comunità Persona*, anticipazione n. 1/2026; F. FOGGIA, *La colpa grave e la sua natura essenzialmente atipica anche a seguito della riforma Foti*, in *Riv. Corte dei conti*, 2026, 1, 37 ss.; S. FOÀ, *Il sistema del "doppio binario" alla luce della legge n. 1 del 2026*, in *Bilancio Comunità Persona*, anticipazione n. 1/2026.

[29] La legge n. 1 del 2026 (c.d. legge Foti), in particolare, individua una seconda direttrice della riforma, affidata alla delega legislativa e diretta alla riorganizzazione delle funzioni della Corte dei conti e del sistema dei controlli sulla finanza pubblica. La disposizione conferisce al Governo il potere di adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi finalizzati al riassetto delle funzioni della magistratura contabile. I criteri direttivi comprendono la riorganizzazione dell'assetto centrale della Corte, il rafforzamento della funzione nomofilattica, la razionalizzazione del quadro normativo e l'introduzione di strumenti deflativi del contenzioso. La delega riguarda inoltre interventi sul Codice di giustizia contabile, anche con riferimento alla disciplina dei rimborsi delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa. Il riordino coinvolge anche l'organizzazione interna della magistratura contabile, prevedendo l'accorpamento delle sezioni, la revisione delle modalità di accesso alla carriera e una più netta distinzione tra funzioni requirenti e giudicanti, accompagnata dal rafforzamento delle attribuzioni del Procuratore generale. Sono inoltre previsti interventi di revisione dei modelli di controllo e di coordinamento con i sistemi di monitoraggio della spesa pubblica legati all'attuazione del PNRR e del Piano nazionale complementare (PNC).

La riforma non abbandona tale schema, ma ne riorganizza l'equilibrio, anticipando una parte delle valutazioni rilevanti ai fini dell'imputazione nel processo decisionale amministrativo, mediante il rafforzamento del sindacato preventivo e della funzione consultiva.

L'evoluzione appena descritta non costituisce, peraltro, un fenomeno isolato. Un significativo antecedente della riforma è rinvenibile nell'art. 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), il quale, introducendo il principio della fiducia[30], valorizza l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici e il perseguimento del risultato, nel dichiarato intento di contrastare i fenomeni di amministrazione difensiva, senza attenuare le esigenze di responsabilizzazione dell'azione pubblica.

Il medesimo articolo, al comma 3, contribuisce a precisare i criteri di accertamento della colpa grave, individuandone più puntualmente i presupposti ed escludendone la configurabilità quando la decisione risulti conforme agli indirizzi giurisprudenziali prevalenti o ai pareri delle autorità competenti[31].

La legge n. 1 del 2026 si inserisce in tale traiettoria evolutiva, proseguendo il processo di rimodulazione della responsabilità amministrativo-contabile oltre il settore dei contratti pubblici.

La riforma realizza così una diversa distribuzione del rischio erariale, articolata lungo tre direttrici tra loro coordinate.

La prima direttrice concerne la ridefinizione dell'elemento soggettivo. La colpa grave, tradizionalmente costruita dalla giurisprudenza come criterio selettivo dell'illecito, presentava una marcata dimensione casistica, attraverso criteri quali «la "macroscopica violazione normativa", ovvero "l'inosservanza delle più elementari regole di buon senso e prudenza", o "la sprezzante trascuratezza dei propri doveri": perifrasi che postulano un giudizio in concreto, fondato sulle mansioni in effetti adibite al pubblico dipendente, alla

---

[30] *Ex multis*, v. R. URSI, *La "trappola della fiducia" nel Codice dei contratti pubblici*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2024, 15 ss.; S. MIRIELLO, *Il rapporto tra il super principio del risultato e il principio di legalità*, in *Riv. della Corte dei conti*, 3, 2025, 277 ss.; M. CORRADINO, S. STICCHI DAMIANI, *I nuovi appalti pubblici: commento al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) con i nuovi orientamenti giurisprudenziali*, Milano, 2024; M. GIUSTINIANI, A. PACCIONE, *I princìpi della nuova contrattualistica pubblica: una riforma per un cambio di prospettiva*, in F. CARINGELLA, M. GIUSTINIANI, A. NAPOLEONE (a cura di), *I Nuovi Contratti Pubblici. Analisi ragionata del nuovo Codice dei contratti pubblici (D. Lgs 36/2023)*, Dike Giuridica, 2023, 11 ss.; F. SCIARRETTA, *Il principio della fiducia nel diritto dei contratti pubblici: nuovo paradigma normativo o mera rassicurazione legislativa?*, in *Riv. quadr. dir. econ.*, 2-3, 2025, 207 ss.; P. M. ZERMAN, *Principio della fiducia e legittimità dell'atto amministrativo*, in *www.contabilita-pubblica.eu*, 1 ss.; R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Federalismi.it*, 12, 2023, 274; L. TORCHIA, *La nuova direttiva europea in materia di appalti servizi e forniture nei settori ordinari*, in *Dir. amm.*, 2-3, 2015, 340.

[31] In particolare, la disposizione chiarisce che, con riferimento alle attività svolte lungo l'intero ciclo dell'appalto — dalla programmazione alla progettazione, dall'affidamento all'esecuzione — la colpa grave non coincide con qualsiasi irregolarità o illegittimità, ma richiede una violazione qualificata degli obblighi gravanti sull'agente pubblico. Assumono rilievo, a tal fine, la violazione manifesta delle norme di diritto e degli autovincoli amministrativi, nonché l'omissione delle verifiche e delle cautele normalmente esigibili in relazione alle competenze dell'agente e alle circostanze del caso concreto. La colpa grave viene così ricondotta a una condotta caratterizzata da una evidente violazione dei doveri di prudenza, perizia e diligenza, idonea a distinguere l'errore scusabile dall'inosservanza inescusabile dei doveri d'ufficio. Coerentemente con tale impostazione, il legislatore esclude la configurabilità della colpa grave quando la decisione sia conforme agli indirizzi giurisprudenziali prevalenti o ai pareri delle autorità competenti, riconoscendo che l'attività amministrativa, specie nei settori caratterizzati da particolare complessità tecnica o normativa, implica fisiologici margini di interpretazione. La disposizione mira così a preservare uno spazio di decisione responsabile, sottraendo il funzionario al rischio di una responsabilità fondata esclusivamente su una valutazione ex post della scelta compiuta.

rispettiva qualifica, alla preparazione ed esperienza maturata, alla maggiore o minore difficoltà del contesto normativo da applicare»[32].

Tale configurazione, pur adattabile alla varietà delle situazioni, lasciava ampi margini di incertezza, esponendo il giudizio ex post a possibili distorsioni nella ricostruzione della prevedibilità dell'evento dannoso[33].

Anche alla luce di tali rilievi ben si comprende la scelta del legislatore di intervenire mediante una tipizzazione normativa delle ipotesi rilevanti, ancorando la colpa grave a fattispecie definite — quali la violazione manifesta delle norme di diritto, il travisamento del fatto e il contrasto con gli atti del procedimento — e circoscrivendone l'ambito attraverso criteri che valorizzano la chiarezza della norma e l'adesione a indirizzi giurisprudenziali o a pareri qualificati[34].

A ciò si affianca un ampliamento delle cause di esclusione della responsabilità, tra le quali assume particolare rilievo l'effetto esimente derivante dal controllo preventivo di legittimità[35], ora riferito all'intero contenuto dell'atto e ai relativi presupposti, nonché, in specifiche ipotesi, la limitazione della responsabilità al solo dolo[36]. Il quadro è completato da ulteriori strumenti di contenimento dell'esposizione individuale, tra cui la ridefinizione

[32] E. AMANTE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa nella prospettiva delle scienze comportamentali*, in *Riv. della Corte dei conti*, 3, 2022, 33 ss.

[33] Cfr. E. AMANTE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa nella prospettiva delle scienze comportamentali*, cit., 36 ss.; nello specifico, l'Autore esamina il requisito soggettivo dell'illecito erariale alla luce delle scienze comportamentali, richiamando la teoria della razionalità limitata per evidenziare come i processi decisionali dei funzionari pubblici siano influenzati da informazioni incomplete, euristiche cognitive e bias sistematici. Gli studi di H. Simon, successivamente sviluppati dalla behavioral economics (Kahneman, Tversky, Thaler), mostrano che le decisioni non sono assunte secondo un modello di perfetta razionalità, ma attraverso scorciatoie cognitive suscettibili di generare distorsioni di giudizio. Tali acquisizioni risultano particolarmente utili anche ai fini dell'accertamento della responsabilità amministrativa, poiché il giudizio contabile ricostruisce ex post lo stato soggettivo dell'agente sulla base delle circostanze esteriori della condotta. Tra i principali condizionamenti cognitivi si segnalano il *confirmation bias*, l'*hindsight bias* e il *bias del risultato*, che possono influenzare tanto l'attività requirente quanto il convincimento del giudice. L'apporto delle scienze comportamentali non ridimensiona la funzione dell'elemento soggettivo, ma consente di coglierne con maggiore realismo i limiti epistemologici nel giudizio di responsabilità.

[34] Art. 1, comma 1, lett. a), n. 1, L. n. 1/2026, che modifica l'art. 1, L. n. 20/1994.

[35] Art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1., L. n. 1/2026.

[36] La legge 7 gennaio 2026, n. 1, esclude la responsabilità per colpa grave nelle ipotesi di ricorso a strumenti di definizione consensuale o deflattiva, prevedendo che essa resti limitata ai soli casi di dolo. In particolare, tale esclusione opera non solo per gli accordi conciliativi conclusi nel procedimento di mediazione o in sede giurisdizionale dai rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, ma anche per i procedimenti di accertamento con adesione, per gli accordi di mediazione e, più in generale, per gli strumenti deflativi del contenzioso, nonché per le transazioni fiscali in materia tributaria (art. 1, comma 1, lett. a), n. 2, L. n. 1/2026, che sostituisce il comma 1.1 dell'art. 1, L. n. 20/1994).

del potere riduttivo[37] entro limiti predeterminati[38], la presunzione di buona fede degli organi politici[39], l'introduzione di misure accessorie — quali la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche[40]— e l'obbligo di copertura assicurativa per la colpa grave[41].

Nel suo complesso, la responsabilità amministrativa, pur mantenendo la propria struttura formale fondata sull'elemento soggettivo qualificato, viene ricondotta entro un perimetro più definito, ove risultano più chiaramente individuate le ipotesi in cui l'errore assume rilievo ai fini del danno erariale[42].

La seconda direttrice riguarda la trasformazione delle funzioni di controllo, che assumono una connotazione anticipata e conformativa.

---

[37] Cfr. E. TOMASSINI, *Il potere di riduzione dell'addebito: stato attuale e prospettive di riforma alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Corte dei conti*, 3, 2025, 241 ss. Sul piano normativo, l'istituto trova fondamento nell'art. 83 del r.d. n. 2440/1923 e nell'art. 52 del r.d. n. 1214/1934, poi recepiti dall'art. 1, comma 1-bis, della legge n. 20/1994, che collega il potere di riduzione anche alla valutazione dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione o dalla collettività. La giurisprudenza ne ha progressivamente definito i caratteri essenziali, qualificandolo come facoltà discrezionale del giudice, esercitabile in via eventuale e non obbligatoria (Corte dei conti, Sez. II app., n. 372/2021; Sez. riunite, n. 671/1990; Sez. III app., n. 5/2020), con conseguente obbligo di motivazione soltanto in caso di esercizio del potere. È stato inoltre chiarito che il potere riduttivo opera al di fuori della struttura dell'illecito, intervenendo dopo l'accertamento della responsabilità e incidendo esclusivamente sulla determinazione dell'addebito, senza modificare la sussistenza del danno, della condotta, del nesso causale o dell'elemento soggettivo (Corte dei conti, Sez. III app., n. 603/2021). Sul piano applicativo, la giurisprudenza valorizza sia circostanze soggettive (quali buona fede, inesperienza e difficoltà operative), sia circostanze oggettive (complessità del quadro normativo, disfunzioni organizzative e peculiarità della vicenda concreta), pur escludendo che il potere riduttivo possa fondarsi su elementi già rilevanti ai fini dell'accertamento della responsabilità (Corte dei conti, Sez. II app., n. 277/2018). L'istituto assume, così, la funzione di «valvola di adattamento» del giudizio di responsabilità contabile, consentendo di modulare l'entità della condanna alla luce della crescente complessità dell'azione amministrativa, caratterizzata dalla pluralità delle fonti, dalle incertezze interpretative, dalla riduzione delle risorse disponibili e dalla costante esigenza di conciliare prudenza, efficienza e tempestività dell'azione pubblica, come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale (sent. n. 132/2024).

[38] Cfr. T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, cit., 135 ss. La legge 7 gennaio 2026, n. 1 si colloca nel solco delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale e contabile, ridefinendo in modo profondo il potere riduttivo dell'addebito. L'istituto, tradizionalmente configurato come facoltà discrezionale, assume ora, nelle ipotesi tipizzate, la natura di potere-dovere del giudice (art. 1, comma 1, lett. a), n. 3, L. n. 1/2026, che modifica l'art. 1, L. n. 20/1994). Il nuovo assetto amplia i parametri rilevanti per la quantificazione del danno. Il comma 1-bis impone di considerare non soltanto la condotta dell'agente, ma anche il concorso dell'amministrazione danneggiata e i vantaggi comunque conseguiti, introducendo una valutazione che tiene conto dell'intera dinamica dell'azione amministrativa. Il comma 1-octies segna un ulteriore passaggio, prevedendo limiti rigidi alla responsabilità: l'addebito non può superare il 30 per cento del danno accertato né il doppio della retribuzione o del compenso percepito. La determinazione del quantum non dipende più da un apprezzamento equitativo, ma da una disciplina che stabilisce ex ante la misura massima dell'obbligazione. Il passaggio dal modello previgente a quello delineato dalla riforma conserva un elemento di continuità nella funzione di adeguamento della condanna alle caratteristiche del caso concreto, ma introduce una trasformazione strutturale della disciplina. La discrezionalità giudiziale è sostituita da una regolazione legislativa puntuale; la graduazione del danno non dipende più da un apprezzamento equitativo, ma dall'applicazione di criteri predeterminati; la responsabilità amministrativa si discosta, almeno in parte, dal paradigma della reintegrazione integrale del pregiudizio. Si configura così una separazione tra il danno accertato, che continua a essere individuato secondo il criterio della deminutio patrimonii, e il danno risarcibile, che risulta limitato da soglie legali. La parte eccedente resta a carico della finanza pubblica, con conseguenze che investono tanto l'equilibrio complessivo del sistema quanto la capacità della responsabilità amministrativo-contabile di svolgere una funzione effettivamente deterrente. Nel complesso, la riforma appare ispirata alla logica dell'introduzione di un effetto di "scudo" anticipato del decisore pubblico, con ricadute problematiche sulla funzione di vigilanza affidata alla magistratura contabile.

[39] Art. 1, comma 1, lett. a), n. 4.

[40] Art. 1, comma 1, lett. a), n. 5.

[41] Art. 1, comma 1, lett. a), n. 7.

[42] Al riguardo, l'art. 6, rubricato "Disposizioni transitorie", stabilisce che il nuovo regime di responsabilità erariale introdotto dall'art. 1, comma 1, lett. a), si applica anche ai procedimenti e ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della legge, purché non ancora definiti con sentenza passata in giudicato.

L'estensione del controllo preventivo di legittimità, riferita sia ai contratti pubblici sopra soglia europea[43], sia alla disciplina specifica per gli interventi PNRR/PNC[44], insieme all'introduzione di una "nuova"[45] funzione consultiva su fattispecie concrete[46], valorizza le verifiche che accompagnano il processo decisionale amministrativo.

Il controllo non si limita a verificare la conformità dell'atto, ma concorre a orientare il processo decisionale.

L'adesione agli indirizzi espressi — così come la registrazione, espressa o per decorso del termine — esclude la configurabilità della colpa grave[47], attribuendo al parere una funzione non solo interpretativa, ma anche di orientamento (e di copertura) del rischio erariale[48].

La sequenza temporale risulta così modificata: la decisione amministrativa può essere preceduta o accompagnata da momenti di verifica e certificazione che, senza eliminare la responsabilità, anticipano la valutazione del rischio e si riflettono sulla futura imputabilità del danno.

---

[43] Art. 1, comma 1, lett. b), L. n. 1/2026, che modifica l'art. 3, L. n. 20/1994.

[44] Art. 3, commi 1-ter e ss., L. n. 20/1994, come modificato.

[45] Si intende sottolineare come il carattere consultivo della Corte dei conti non rappresenta un'acquisizione recente dell'ordinamento, ma affonda le proprie radici in una tradizione ben più risalente, che ne ha progressivamente definito i tratti funzionali e sistematici. Come è stato efficacemente osservato dalla dottrina, «l'attività consultiva […] va a qualificarsi tratto saliente nella stessa collocazione istituzionale e funzionale della Corte dei conti», lungo una linea di raccordo tra ausiliarietà nei confronti degli organi della rappresentanza e supporto all'amministrazione (C. CHIAPPINELLI, *Le risorse del Pnrr e l'attività consultiva della Corte dei conti*, in *Riv. Corte dei conti*, 3, 2022, 66 ss.). Già nella disciplina pre-costituzionale emerge una duplice articolazione della funzione. Da un lato, essa si manifesta come attività di supporto alla normazione, come attestato dal r.d. n. 2440 del 1923, che prevede il parere della Corte sugli schemi di atti normativi in materia di contabilità pubblica; dall'altro lato, assume una dimensione più propriamente amministrativa, come evidenziato dall'art. 13 del r.d. n. 1214 del 1934, che attribuisce alla Corte il compito di «dar parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge» (ivi, 67 ss.). Questa duplicità consente di cogliere un elemento strutturale della funzione consultiva, la quale non si presenta come categoria unitaria, ma come attività «non univoca sia nella configurazione normativa che nella stessa realtà operativa», oscillante tra interpretazione della norma e ausilio all'azione amministrativa. Nel suo sviluppo, tale funzione è stata progressivamente ricondotta entro un ambito oggettivo ben definito, rappresentato dalla materia della contabilità pubblica, che ne delimita il perimetro e ne orienta il contenuto. L'ausilio consultivo non si estende, infatti, a qualsiasi scelta amministrativa, ma resta circoscritto alla chiarificazione di principi, norme e istituti che governano la gestione finanziaria e patrimoniale delle amministrazioni. Proprio questo vincolo oggettivo consente di comprendere il limite più significativo della funzione: essa non può tradursi in forme di coamministrazione, né anticipare valutazioni proprie del controllo o del giudizio di responsabilità (ivi, 68 ss.). La Corte stessa ha chiarito che l'attività consultiva deve svolgersi nel rispetto del principio di non interferenza con le altre funzioni, poiché solo in tal modo è possibile preservare la posizione di terzietà e indipendenza della magistratura contabile. La funzione consultiva si configura, pertanto, come un ausilio di natura interpretativa e ordinatrice, volto a fornire criteri di lettura del diritto della contabilità pubblica, senza incidere direttamente sulle scelte discrezionali dell'amministrazione. È proprio questo equilibrio tra supporto e distacco che ne ha garantito, nel tempo, la coerenza sistematica e la tenuta istituzionale.

[46] Art. 2, L. n. 1/2026.

[47] Art. 3, comma 2, L. n. 20/1994, come modificato.

[48] Cfr. T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, cit., 134 ss.; nello specifico la nuova disciplina stabilisce che, qualora nel corso di una procedura emergano possibili profili di danno erariale, l'amministrazione non risponde per colpa grave quando abbia agito in conformità al parere espresso dalla Corte dei conti. In altri termini, se l'ente si adegua alle indicazioni fornite dall'organo di controllo, la colpa grave è esclusa anche nel caso in cui, in un momento successivo, venga accertato un danno. Il sistema è ulteriormente rafforzato dalla previsione di un termine perentorio di trenta giorni entro cui la Corte deve pronunciarsi. Decorso inutilmente tale termine, il parere si considera comunque reso e l'amministrazione può procedere. Il silenzio della Corte non equivale necessariamente a un parere favorevole in senso pieno, ma impedisce che l'assenza di una pronuncia paralizzi l'azione amministrativa. La mancata risposta dell'organo consultivo diventa così un elemento rilevante nella valutazione complessiva della responsabilità, incidendo sulla possibilità di configurare la colpa grave.

La terza direttrice, infine, si sviluppa sul piano ordinamentale e trova espressione nella riorganizzazione delle funzioni della Corte dei conti nel sistema della finanza pubblica. La delega al Governo è volta a una revisione complessiva dell'assetto istituzionale della magistratura contabile[49], attraverso la ridefinizione delle competenze, il rafforzamento della funzione nomofilattica e l'introduzione di strumenti idonei a contenere il contenzioso.

A tali interventi si affiancano misure che ampliano l'ambito della responsabilità, includendo anche il profilo temporale dell'azione amministrativa, mediante la previsione di sanzioni per i ritardi nei procedimenti PNRR/PNC[50].

Nella stessa direzione si colloca l'allineamento della responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato a quella dei magistrati, con un rafforzamento della tutela nelle attività caratterizzate da elevata discrezionalità tecnico-giuridica[51].

A una prima lettura le innovazioni introdotte dalla riforma potrebbero essere interpretate come un possibile "indebolimento" del presidio giurisdizionale, giustificato dall'esigenza di rendere più agevole e rapida l'azione amministrativa.

Un'analisi più attenta consente tuttavia di cogliere un diverso criterio di organizzazione della tutela erariale, che non si concentra esclusivamente nella fase successiva al danno, ma si estende ai momenti nei quali la decisione viene costruita, verificata e progressivamente perfezionata prima della sua attuazione.

È proprio in questa dimensione che si colloca il tema della gestione del rischio patrimoniale, inteso come elemento anteriore al danno, destinato a orientare la distribuzione dei presìdi istituzionali chiamati a confrontarsi con l'aleatorietà delle decisioni di spesa.

4. L'amministrazione del "rischio": il principio di precauzione nel controllo patrimoniale

4.1 Le origini della gestione del rischio

Il superamento di un modello centrato esclusivamente sull'accertamento del danno conduce a valorizzare il momento decisionale e, con esso, una tutela anticipata del

[49] Art. 3, L. n. 1/2026, che delega il Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti, secondo criteri direttivi concernenti, tra l'altro, l'assetto della magistratura contabile, il rafforzamento della funzione nomofilattica, la razionalizzazione del quadro normativo e l'introduzione di strumenti deflativi del contenzioso.

[50] Art. 4, L. n. 1/2026; in particolare, la disposizione prevede che, ferma restando l'eventuale azione di responsabilità ai sensi dell'art. 1 della legge n. 20/1994, il pubblico ufficiale incaricato dell'attuazione di procedimenti connessi al PNRR e al PNC sia assoggettato a una sanzione pecuniaria qualora, per fatto a lui imputabile, si verifichi un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al termine previsto per la conclusione del procedimento; la sanzione è determinata, in relazione alla gravità della colpa, in un importo compreso tra 150 euro e due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo.

[51] Art. 5, L. n. 1/2026.

patrimonio pubblico, espressa, nel diritto italiano[52] ed europeo[53], attraverso le tecniche di gestione del rischio (c.d. *risk regulation*).

Il tema della *risk regulation* si sviluppa originariamente in ambiti estranei al diritto della contabilità pubblica, affondando le proprie radici in riflessioni di matrice sociologica che hanno messo in luce la stretta relazione tra impresa, concorrenza e mercato, mostrando come le attività economiche producano, accanto ai benefici, anche rischi per la salute e per l'ambiente[54].

Per lungo tempo, l'ordinamento ha confidato nella capacità della scienza di individuare e governare tali fenomeni.

L'evoluzione delle conoscenze ha tuttavia mostrato i limiti del sapere tecnico, soprattutto nei settori caratterizzati da elevata complessità e da rapida trasformazione[55]. Ciò si riflette anche sulle modalità di assunzione delle decisioni pubbliche: la legge non è più in grado di anticipare ogni possibile evenienza e l'amministrazione è chiamata a operare sulla base di informazioni parziali, destinate a un costante aggiornamento. Il principio di legalità continua a orientare l'azione pubblica, ma si confronta con esigenze di adattamento e valutazione discrezionale[56], in un contesto nel quale le categorie di rischio, incertezza ed emergenza non rimangono confinate a situazioni eccezionali, ma tendono a divenire condizioni ricorrenti[57]. Non è un caso che Ulrich Beck abbia osservato come lo stato di emergenza sia destinato a divenire una dimensione "ordinaria", capace di "orientare" le modalità di costruzione delle decisioni e le stesse categorie del diritto[58].

---

[52] Nella dottrina italiana, la riflessione sul governo del rischio muove dalla distinzione tra rischio, alea ed emergenza, categorie accomunate dall'incertezza ma differenziate in funzione del diverso grado di prevedibilità degli eventi e della possibilità di governarne gli effetti. Sul punto v., tra gli altri, F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, cit., 1674 ss.; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018, 1 ss.; M. P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, cit., 142 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, 14 ss.; P. GRAZIOLI, *Il rischio sanitario nel diritto amministrativo dell'emergenza*, cit., 1 ss.; C. MARZUOLI, *Il diritto amministrativo dell'emergenza: fonti e poteri*, in *Annuario AIPDA 2005*, Milano, 2006, 10 ss.; I. M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 2177 ss.; R. FERRARA, *Precauzione e prevenzione nella pianificazione del territorio*, in *Riv. giur. edil.*, 2012, 61 ss.

[53] A fronte del più recente interesse della dottrina europea per i rischi connessi all'ignoto tecnologico, l'ordinamento statunitense si è distinto per un'attenzione anticipata alle conseguenze dello sviluppo economico e industriale. Già a partire dagli anni Sessanta del Novecento, in concomitanza con la piena maturazione del capitalismo industriale, l'esperienza nordamericana ha elaborato soluzioni originali e innovative nei settori della sicurezza, della salute pubblica e della tutela ambientale. Per un maggior approfondimento, v. D. VOGEL, *The politics of Risk regulation in Europe and the United States*; C. SUNSTEIN, *Risk and Reason: Safety, Law and the Environment*, New York, Cambridge University Press, 2004.

[54] A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law – Erdal*, 1, 2020, 63-67; in ambito ambientale, il tema è stato ampiamente indagato, tra gli altri, da U. BECK, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1986 (trad. it. a cura di W. PRIVITERA, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Roma, Carocci, 2000); ID., *From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment*, in M. FEATHERSTONE (ed.), *Cultural Theory and Cultural Change*, London, Sage, 1992, 97-124; nonché da N. LUHMANN, *Soziologie des Risikos*, Berlin, 1991 (trad. it. a cura di G. CORSI, *Sociologia del rischio*, Milano, 1996).

[55] A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, cit., 63.

[56] E. DEL PRATO, *Sostenibilità, precauzione, sussidiarietà*, in *Contratto e impresa Europa*, 3, 2023, 422.

[57] Cfr. G. GORGONI, *Il principio di precauzione e la governance dell'incertezza*, in *Governare la paura*, 2013, 188 ss., ove si evidenzia come l'incertezza scientifica ricorra quando non sia possibile determinare con attendibilità la probabilità o l'entità del danno, diversamente dal rischio in senso stretto, che presuppone la possibilità di stimare, secondo criteri probabilistici, tanto l'evento dannoso quanto le sue conseguenze.

[58] R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., 2.

Per queste ragioni, la dottrina ha progressivamente individuato nella "regolazione giuridica del rischio"[59] una funzione pubblica autonoma, diretta al governo di fenomeni complessi e mutevoli che, in attuazione del principio di precauzione, "trova il suo epicentro nel momento amministrativo, procedimentale"[60]. Tale funzione si caratterizza per una marcata trasversalità[61] e una struttura multilivello[62], entro cui interagiscono ordinamenti nazionali, europei e internazionali, non sempre allineati nei criteri e nelle logiche di intervento.

A differenza della regolazione economica, tradizionalmente orientata a correggere ex post i fallimenti del mercato, la *risk regulation* si configura come una forma di regolazione preventiva, radicata nel momento procedimentale, che si avvale di strumenti "flessibili"[63] e

---

[59] Cfr. R. DAGOSTINO, *La funzione di regolazione in transizione per la governance di rischi sistemici immanenti*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2024, 211 ss.; A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006; ID., *L'amministrazione del rischio*, in A. BARONE, C. COLAPIETRO, G. SERGES (a cura di), *Diritto pubblico per l'economia e gli studi sociali*, Torino, 2024; M. SIMONCINI, *La regolazione del rischio*, Napoli, 2010; F. LAUS, *L'amministrazione del rischio*, Milano, 2023.

[60] R. DAGOSTINO, *La funzione di regolazione in transizione per la governance di rischi sistemici immanenti*, cit., 211 ss.; in particolare, la dottrina ha tradizionalmente individuato due principali nozioni di regolazione. In senso stretto, essa coincide con l'attività delle Autorità amministrative indipendenti ed è espressione del modello dello Stato regolatore, affermatosi con i processi di liberalizzazione, nel quale lo Stato si limita a fissare le "regole del gioco", assumendo il ruolo di arbitro del mercato. Tale modello si caratterizza per l'indipendenza del regolatore, la presenza di *single mission authorities*, la struttura condizionale delle norme, il rapporto trilaterale regolatore–impresa–utente e la centralità del procedimento e del controllo giurisdizionale. La regolazione svolge, in questa accezione, una funzione prevalentemente correttiva dei fallimenti del mercato. In senso lato, invece, essa comprende l'insieme delle attività dei pubblici poteri dirette a conformare gli assetti economici, in attuazione dell'art. 41, commi 2 e 3, Cost. La progressiva estensione della regolazione ai settori sociale e del terzo settore ha evidenziato i limiti di tale bipartizione, favorendo l'affermazione di una nozione più ampia di amministrazione di regolazione, orientata alla tutela dei diritti fondamentali e della sicurezza umana. Su tale evoluzione si innesta la regolazione giuridica del rischio, che sposta l'intervento pubblico dall'evento dannoso alla sua possibile verificazione, facendo ricorso al principio di precauzione e ai criteri di proporzionalità e ragionevolezza. Il procedimento amministrativo assume così una struttura dinamica, nella quale la decisione è concepita come il risultato di un processo continuo di valutazione, monitoraggio e aggiornamento delle misure adottate, coerentemente con l'evoluzione delle conoscenze scientifiche e delle circostanze di fatto.

[61] A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, cit., 64; «senza alcuna pretesa di esaustività, possono richiamarsi, tra i principali contributi: per la dottrina penalistica, F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell'innocente e la tutela delle vittime*, III ed., Milano, 2003; per la dottrina processualpenalistica, O. DOMINIONI, *La prova penale scientifica. Gli strumenti scientifico-tecnici nuovi o controversi e di elevata specializzazione*, Milano, 2005; per la dottrina processualcivilistica, M. TARUFFO, *La prova scientifica nel processo civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, 1079, nonché L. LOMBARDO, *Prova scientifica e osservanza del contraddittorio nel processo civile*, ivi, 2002, 1083. Quanto agli studi di diritto civile e commerciale, si segnalano F. SANTONASTASO, *Principio di «precauzione» e responsabilità d'impresa: rischio tecnologico e attività pericolosa «per sua natura». Prime riflessioni su un tema di ricerca*, in *Contratto e impresa Europa*, 2005, 21, e C. M. NANNA, *Principio di precauzione e lesioni da radiazioni non ionizzanti*, Padova, 2003; per i profili di diritto internazionale e dell'Unione europea, L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004».

[62] A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, cit., 64; «per l'analisi delle peculiarità del principio di precauzione nella dimensione globale, con specifico riguardo all'art. 5.7 dell'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (SPS) adottato nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, si rinvia a C. JOERGES, *Law, Science and the Management of Risks to Health at the National, European and International Level: Stories on Baby Dummies, Mad Cows and Hormones in Beef*, in *Columbia Journal of European Law*, 7, 2001, 1-19; J. SCOTT, E. VOS, *The Juridification of Uncertainty: Observations on the Ambivalence of the Precautionary Principle within the EU and the WTO*, in R. DEHOUSSE, C. JOERGES (eds.), *Good Governance in an Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, 2001; G. DELLA CANANEA (a cura di), *I principi dell'azione amministrativa nello spazio giuridico globale*, Napoli, 2007; S. BATTINI, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, Milano, 2007. Per un inquadramento generale del diritto amministrativo globale, il riferimento è a S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009».

[63] Cfr. R. FERRARA, *L'incertezza delle regole tra indirizzo politico e "funzione definitoria" della giurisprudenza*, in *Dir. amm.*, 4, 2014, 665 ss.; secondo l'Autore, la nozione di flessibilità – più propriamente di *flexsecurity* – designa una tecnica di regolazione che combina, in modo dinamico, l'esigenza di sicurezza giuridica con quella di adattabilità delle decisioni pubbliche. Non si tratta di un bilanciamento statico tra due poli contrapposti, ma di una modalità di governo che consente al diritto di operare anche in condizioni di incertezza scientifica e di elevata complessità tecnica, attraverso la

di dinamiche di "co-tutorship" tra soggetti pubblici e privati, funzionali al governo continuo e condiviso del rischio[64].

Il principio di precauzione[65] segna, a riguardo, un passaggio decisivo: l'intervento può essere anticipato anche in presenza di conoscenze non definitive, sulla base di valutazioni che tengono conto di elementi scientifici e della comparazione tra interessi economici, sociali ed etici[66].

Diversamente dalla prevenzione, che riguarda rischi accertati, la precauzione si riferisce a rischi incerti ma plausibili[67] e si caratterizza per la tempestività dell'intervento (che precede l'accertamento definitivo del rischio), la pluralità delle valutazioni (che non si esauriscono nel sapere scientifico) e il diverso rapporto tra conoscenza e azione (che consente di intervenire anche in condizioni di incertezza)[68].

"messa in sicurezza dei valori" senza irrigidire il processo decisionale. La sicurezza, infatti, non coincide più con la rigidità delle regole, ma con la capacità dell'ordinamento di predisporre procedure affidabili, trasparenti e controllabili entro cui le decisioni possono essere assunte. Parallelamente, la flessibilità non si traduce in arbitrio, ma si esprime attraverso meccanismi di adattamento, revisione e aggiornamento, resi necessari dalla mutevolezza degli interessi pubblici e dall'evoluzione delle conoscenze scientifiche. In tale logica, il principio di precauzione rappresenta una forma paradigmatica di "regola del procedere", che consente di assumere decisioni anche in presenza di conoscenze incomplete, sulla base di valutazioni probabilistiche integrate da cautele procedurali e da controlli successivi. La flexsecurity descrive, in definitiva, un modello di diritto che non mira a eliminare l'incertezza, ma a governarla, mantenendo la funzione ordinante delle regole e, al tempo stesso, la loro apertura a possibili revisioni, così da garantire stabilità e adattabilità dell'azione pubblica.

[64] R. DAGOSTINO, *La funzione di regolazione in transizione per la governance di rischi sistemici immanenti*, op. cit., 217 ss.

[65] Il ricorso al principio di precauzione comporta «l'*identificazione di effetti potenzialmente negativi derivanti da un fenomeno, da un prodotto, o da un procedimento; la necessità di una valutazione seria e preventiva del rischio, in una situazione nella quale, una carente informazione, l'imprecisione o la non definitività dei dati scientifici disponibili, non consenta di determinare con sufficiente certezza il rischio in questione*». In tal senso si esprime la Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, adottata in risposta alla risoluzione del Consiglio del 13 aprile 1999, che invitava la Commissione a fare più ampio ricorso a tale principio nell'elaborazione delle proposte legislative e nelle attività connesse alla tutela dei consumatori, nonché a predisporre linee guida chiare ed efficaci per la sua applicazione.

[66] Cfr. F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, cit., 1675; secondo la Comunicazione della Commissione europea sul principio di precauzione del febbraio 2000, i decisori pubblici sono costantemente chiamati a confrontarsi con l'esigenza di bilanciare diritti e libertà individuali, al fine di adottare decisioni proporzionate, non discriminatorie, trasparenti e coerenti. Tale obiettivo richiede un processo decisionale strutturato, articolato nei tre momenti tipici dell'analisi del rischio: valutazione, gestione e comunicazione del rischio. L'applicazione del principio presuppone, pertanto, una valutazione responsabile e contestualizzata del rischio, che deve risultare esistente o comunque scientificamente apprezzabile al momento in cui la decisione viene assunta. In questa direzione si colloca la giurisprudenza del Tribunale dell'Unione europea (par. 144), secondo cui una misura preventiva è ammissibile quando il rischio, pur non pienamente dimostrato da evidenze scientifiche conclusive, risulti sufficientemente documentato sulla base delle conoscenze disponibili al momento dell'intervento. La stessa Comunicazione precisa che le valutazioni del rischio devono fondarsi sui dati scientifici e statistici esistenti. Nella maggior parte dei casi tali dati consentono l'adozione di misure adeguate; in altri, invece, le informazioni risultano incomplete o lacunose, rendendo inevitabile un margine di incertezza. Da ciò discende il carattere provvisorio delle misure precauzionali, adottate sulla base di un sapere scientifico intrinsecamente instabile (L. GRADONI, *Commento all'art. 7 del Regolamento 178/2002/CE*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003, 208).

[67] F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2005, 1674 ss.; secondo l'Autore, il principio di precauzione si distingue dalla mera prevenzione, poiché consente l'adozione di misure preventive anche in presenza di rischi caratterizzati da incertezza scientifica. La sua peculiarità consiste nel fatto che gli effetti potenzialmente dannosi sono stati individuati, ma l'evoluzione delle conoscenze scientifiche non consente ancora di determinarne con sufficiente certezza l'entità e la probabilità che essi si realizzino.

[68] Cfr. M. MARCHESE, *Il principio di precauzione tra luci ed ombre*, www.comparazionedirittocivile.it, 2011, 3; G. GORGONI, *Il principio di precauzione e la governance dell'incertezza*, cit., 176 ss. In ambito ambientale si evidenzia come «l'approccio preventivo presupponga la conoscenza del livello di danno sostenibile dall'ambiente — danno che deve risultare tecnicamente riparabile ed economicamente risarcibile — mentre l'approccio precauzionale, segnato dall'incertezza scientifica, modifica radicalmente tale impostazione, spostando l'attenzione dalla definizione del danno

La decisione pubblica si forma, dunque, lungo un percorso ove la conoscenza disponibile, pur incompleta, orienta scelte che devono risultare ragionevoli e giustificate[69].

Non si tratta di eliminare il rischio, ma di affrontarlo prima che si traduca in un evento dannoso, attraverso un uso consapevole delle informazioni e una valutazione coerente degli interessi coinvolti[70].

Rileva, in particolare, la qualità del procedimento[71] come sede in cui si apprezza la capacità dell'amministrazione di anticipare gli effetti delle proprie decisioni secondo criteri di adeguatezza, prudenza[72] e, soprattutto, di proporzionalità[73]. Quest'ultima, pur

---

tollerabile alla consapevolezza che la natura non dispone, nel lungo periodo, di una capacità illimitata di rigenerazione» (L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004, 6, nt. 13).

[69] F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, cit., 1674; la Comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione evidenzia l'esigenza di evitare una sovrapposizione concettuale tra l'impiego del principio e l'aspirazione a un rischio nullo, evenienza che l'esperienza dimostra essere solo raramente realizzabile. Nel tentativo di sistematizzare le diverse modalità applicative, Favret individua tre modelli interpretativi: un approccio massimalista, che assume il rischio zero quale criterio decisorio e richiede la prova dell'assoluta innocuità dell'azione; un approccio minimalista, che subordina l'intervento a una valutazione comparativa tra costi e benefici e lo circoscrive ai casi di rischio elevato e di danno grave; una posizione intermedia, che esige la presenza di un rischio dotato di sufficiente credibilità scientifica (M. FAVRET, *Le principe de précaution ou la prise en compte par le droit de l'incertitude scientifique et du risque virtuel*, in *Rec. Dalloz*, 2001, 3462 ss.). Una simile classificazione perde parte della propria capacità esplicativa ove si consideri che l'intensità applicativa del principio varia in funzione del settore materiale coinvolto. Nei campi in cui vengono in rilievo beni di rango primario, quali la salute, si giustifica un'applicazione particolarmente rigorosa, orientata a escludere anche rischi meramente eventuali. Il cosiddetto rischio zero si configura, pertanto, come espressione della gerarchia dei valori tutelati, piuttosto che come esito di una specifica opzione ermeneutica. La giurisprudenza dell'Unione europea si colloca lungo questa direttrice: nella causa C-286/02 (*Bellio srl*), la Corte di giustizia ha ritenuto legittima la distruzione di farine animali potenzialmente infette, nonostante l'incertezza scientifica sulla soglia minima di rischio, valorizzando il primato della tutela della salute pubblica. In termini analoghi si è espressa nella causa C-3/00, consolidando un orientamento che privilegia un approccio precauzionale rafforzato.

[70] Cfr. R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., 2.

[71] G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, 2004, in *Dir. pubb.*, 2004, 1086, sottolinea che «il principio di precauzione si differenzia da quello di prevenzione non solo quantitativamente, perché anticipa la soglia al di là della quale scattano le misure preventive, ma soprattutto, qualitativamente, perché è basato su un modo nuovo di percepire i pericoli derivanti dal progresso».

[72] Il parallelismo con la contabilità pubblica è d'obbligo, in quanto il principio della prudenza rappresenta uno dei criteri ordinatori fondamentali del processo di formazione del bilancio e della costruzione dell'informazione contabile. Esso opera come regola di giudizio nelle attività valutative, imponendo che le grandezze economiche e finanziarie siano rappresentate secondo criteri cautelativi, idonei a evitare sopravvalutazioni delle risorse disponibili e sottovalutazioni degli oneri gravanti sull'amministrazione. La prudenza incide anzitutto nella fase di stima, orientando la selezione delle ipotesi di base e dei parametri di riferimento verso soluzioni tecnicamente plausibili e verificabili, nonché coerenti con l'esigenza di preservare l'equilibrio di bilancio. Tale criterio si riflette, altresì, nella fase di predisposizione dei documenti contabili, che richiede coerenza metodologica e rigore nelle scelte tecniche, al fine di assicurare una rappresentazione attendibile della situazione economico-finanziaria dell'ente. In termini operativi, il principio si traduce nella necessità di rilevare tempestivamente gli oneri e le perdite, anche quando non siano ancora definitivamente manifestati, mentre i proventi possono essere iscritti soltanto al momento della loro effettiva maturazione. In tal modo, la prudenza svolge una funzione di contenimento del rischio di rappresentazioni distorsive, contribuendo a garantire l'affidabilità delle informazioni contabili. A tale impostazione si collegano i requisiti di attendibilità e correttezza, che impongono valutazioni esenti da errori o approssimazioni rilevanti e conformi a criteri di razionalità contabile, non sempre integralmente codificati ma ricavabili dall'ordinamento nel suo complesso. La prudenza assume, pertanto, una valenza sistemica, incidendo non solo sulle singole operazioni di stima, ma anche sulla qualità complessiva dell'informazione prodotta. Infine, il principio si coordina con i criteri di significatività e rilevanza, che richiedono di apprezzare le poste contabili in relazione alla loro incidenza sugli equilibri complessivi, assicurando una rappresentazione idonea a sostenere le funzioni di controllo, programmazione e responsabilizzazione dell'azione amministrativa. Per un maggior approfondimento sui principi della finanza pubblica si rinvia a D. PERROTTA, *Le nuove sfide della finanza pubblica: princìpi e strumenti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2025, 1, 245.

[73] Cfr. A. NAPOLITANO, *L'evoluzione del principio di precauzione nel panorama giuridico nazionale ed europeo*, in *De Iustitia*, 1, 2019, 10, che richiama F. De Leonardis, *Principio di precauzione e amministrazione del rischio*, Milano, 51, secondo il quale il

costituendo uno strumento essenziale di limitazione del potere[74], presenta applicazioni non uniformi e pone delicate questioni relative alla discrezionalità del giudice e alla tutela dei diritti, come evidenziato nella riflessione dottrinale e giurisprudenziale[75].

La tutela precauzionale, peraltro, non dipende sempre da una disciplina normativa puntuale. Può trovare fondamento anche nelle posizioni giuridiche coinvolte dall'azione amministrativa, che orientano l'attività dei pubblici poteri e incidono, allo stesso tempo, sui comportamenti dei privati[76].

---

principio di precauzione è considerato dalla giurisprudenza europea «una filiazione del principio di proporzionalità», essendo stato originariamente ricompreso al suo interno prima di un espresso riconoscimento autonomo. L'Autore osserva, inoltre, che «se si definisce […] il principio di precauzione come il principio in base al quale, anche in caso di incertezza tecnico-scientifica, la decisione amministrativa deve essere supportata da un'adeguata istruttoria volta a far emergere il rischio probabile e deve, in ogni caso, essere proporzionata, non si può non pervenire alla conclusione che si tratti di un principio cogente a tutti i livelli ordinamentali in quanto collegato direttamente con il principio (istituzionale) di ragionevolezza». In senso diverso, G. GORDINI, *Diritto ambientale comparato*, Padova, 2002, 187, ritiene che ogni azione preventiva costituisca espressione di un più generale principio di precauzione.

[74] M. D'ALBERTI, *Giudicare il potere amministrativo. Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, Bologna, 2025, 54; l'Autore sottolinea come il principio di proporzionalità, oltre a operare quale limite all'esercizio del potere pubblico nei confronti dei diritti fondamentali, assuma oggi una funzione altrettanto rilevante nei confronti dei poteri privati. La sua portata si estende, dunque, in una duplice direzione: da un lato, contiene l'azione dei pubblici poteri; dall'altro, circoscrive l'esercizio di poteri economici e organizzativi di natura privata. Questa duplice valenza assume particolare rilievo nell'età globale, nella quale i diritti non risultano esposti soltanto all'azione dell'autorità pubblica, ma anche – e in misura crescente – all'influenza delle grandi imprese. In tale scenario, l'applicazione del principio di proporzionalità ai poteri privati rappresenta uno strumento essenziale per garantire una tutela effettiva dei diritti fondamentali.

[75] M. D'ALBERTI, *Giudicare il potere amministrativo. Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, cit., 54. L'Autore evidenzia come la forza espansiva del principio di proporzionalità abbia fatto emergere significativi profili critici, anzitutto per l'eterogeneità delle sue applicazioni. Talvolta esso tende a sovrapporsi al criterio della ragionevolezza, specie nella giurisprudenza costituzionale; in altri casi assume una struttura assai più rigorosa, come nel sindacato trifasico di matrice tedesca (idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto) o nel diritto del commercio internazionale, ove le limitazioni risultano ammissibili solo se strettamente necessarie al perseguimento di finalità tassativamente individuate. Accanto a tali modelli convivono, tuttavia, forme di controllo più deboli, limitate alla censura della manifesta sproporzione, con la conseguenza che non esiste una figura unitaria della proporzionalità, bensì una pluralità di tecniche di sindacato. Un secondo profilo problematico riguarda l'ampiezza della discrezionalità giudiziale, particolarmente evidente nel giudizio di proporzionalità in senso stretto e nel *bilan coûts-avantages* del giudice amministrativo francese, ove il controllo implica un bilanciamento tra interessi, valori e diritti che può avvicinare il sindacato di legittimità al merito. Per contenere tali rischi, l'Autore propone di ancorare il giudizio a parametri sufficientemente oggettivi, valorizzando, da un lato, la delimitazione delle finalità legittime dell'azione pubblica (*proper purposes* o *motivi imperativi di interesse generale*) e, dall'altro, il test di necessità, volto a verificare l'esistenza di misure alternative meno restrittive ma ugualmente idonee al perseguimento del fine. Solo quando il giudizio di proporzionalità in senso stretto risulti inevitabile, il bilanciamento dovrebbe fondarsi su elementi concreti, qualitativi e quantitativi, così da contenere il rischio di valutazioni eccessivamente soggettive e preservare la funzione del principio quale presidio contro l'eccesso di potere.

[76] Cfr. E. DEL PRATO, *Sostenibilità, precauzione, sussidiarietà*, in *Contratto e impresa Europa*, 3, 2023, spec. § 10, ove si afferma che il principio di precauzione «deriva dalla necessità di assicurare il buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.)» e «si lascia apprezzare per la sua attitudine a vincolare l'attività amministrativa a prescindere da una legge che ne specifichi l'attuazione». L'Autore precisa, inoltre, che il principio non si esaurisce nelle sue esplicazioni normative, operando anche «là dove non è menzionato», e che il riferimento contenuto nell'art. 191 TFUE costituisce «non più che un'allusione», incapace di esaurirne la portata. Il principio assume, pertanto, la funzione di criterio immanente dell'azione pubblica, idoneo a orientare l'esercizio dei *munera* amministrativi in relazione alle posizioni giuridicamente protette coinvolte, anche in assenza di una disciplina positiva puntuale. Tale ricostruzione si collega agli artt. 9 e 41 Cost., che valorizzano la tutela dell'ambiente e della salute anche nelle loro proiezioni future, rafforzando il ruolo della precauzione quale parametro di conformazione dell'azione amministrativa e di orientamento dell'agire dei privati.

Affermatosi inizialmente nei settori della salute e dell'ambiente[77], il principio ha progressivamente esteso il proprio ambito di applicazione[78], fino a interessare anche il campo giuscontabile, nel quale si delinea una forma di precauzione finanziaria[79] orientata al controllo anticipato delle dinamiche di bilancio.

Proprio questa anticipazione consente di mettere in luce un legame sempre più evidente tra precauzione e tutela del pubblico danaro, che non si esaurisce nel momento del danno, ma si estende anche alla fase genetica delle scelte di spesa.

---

[77] Sul principio di precauzione nella dottrina italiana, v. in particolare E. DEL PRATO, *Sostenibilità, precauzione, sussidiarietà*, in *Contratto e impresa Europa*, 3, 2023, 422; I. M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *www.giustamm.it*; R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, cit., 9; R. FERRARA, I. M. MARINO, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, 2003; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, 1673-1707; R. Ferrara, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2007, 1-36; G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2008, 158-170. Per i lavori monografici, v. A. BARONE, *Il diritto del rischio*; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008.

[78] L'evoluzione degli studi sul governo del rischio si è sviluppata lungo due direttrici principali. Una prima linea di ricerca, maturata in ambito economico-aziendale, ha posto crescente attenzione alla prevenzione e alla gestione del rischio-corruzione nella pubblica amministrazione attraverso il paradigma dell'Integrity Risk Management, oggi al centro delle politiche anticorruzione. L'obiettivo consiste nell'individuare preventivamente i fattori di rischio e nel predisporre strumenti organizzativi idonei a contenerne la manifestazione (A. BARONE, *La prevenzione della corruzione nella "governance" del territorio*, in *Il diritto dell'economia*, 3, 2018, 571-577; Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, *Rapporto*, cit., 34-36). Sul piano giuridico, i piani di prevenzione della corruzione costituiscono strumenti organizzativi interni che presentano evidenti affinità con i modelli di organizzazione e controllo previsti dal d.lgs. n. 231/2001, assumendo rilievo sia sotto il profilo del funzionamento dell'amministrazione e della distribuzione delle responsabilità, sia ai fini della valutazione della posizione del Responsabile della prevenzione della corruzione. La stessa Commissione ministeriale sottolinea che tali piani «ricordano in parte la previsione dei modelli di organizzazione e controllo nelle imprese e negli organismi privati previsti dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231» (Commissione, cit., 35). In termini analoghi, anche la giurisprudenza penale attribuisce crescente rilievo all'adeguatezza del modello organizzativo adottato dall'ente ai fini della prevenzione del rischio-reato, valorizzandolo anche sotto il profilo della non punibilità. Una seconda direttrice, più recente, estende la prospettiva della risk regulation all'impiego dell'intelligenza artificiale nell'azione amministrativa, evidenziando come l'innovazione tecnologica, pur ampliando le capacità operative dell'amministrazione, introduca nuove forme di rischio che richiedono strumenti adeguati di analisi e gestione (A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in *European Review of Digital Administration & Law – ERDAL*, 1, 2020, 63-67).

[79] R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 5, 2011, 1043 ss.; nello specifico, il principio di precauzione finanziaria si concretizza attraverso un insieme di strumenti che operano lungo tre direttrici funzionali — preventiva, cautelativa e correttiva — tra loro coordinate e progressive. Le misure preventive intervengono in una fase anteriore all'insorgere dello squilibrio e mirano a evitare che si formino condizioni di instabilità. Esse consistono, anzitutto, nella sorveglianza anticipata delle politiche economiche e di bilancio, esercitata attraverso procedure come il semestre europeo, che consente una valutazione preventiva dei programmi nazionali. A ciò si aggiunge il monitoraggio di indicatori macroeconomici (indebitamento, espansione del credito, dinamica dei prezzi), funzionali a individuare segnali precoci di vulnerabilità. Sul piano normativo, rientrano tra queste misure anche l'introduzione di regole di bilancio prudenziali e di obiettivi di medio termine, diretti a orientare ex ante le scelte di finanza pubblica. Le misure cautelative operano quando il rischio è già individuato ma non si è ancora tradotto in un danno effettivo. Esse svolgono una funzione di contenimento e si concretizzano, in primo luogo, negli allarmi preventivi formulati dagli organismi europei di vigilanza macroprudenziale, in particolare dall'ESRB, i quali segnalano situazioni di rischio sistemico potenziale sulla base di specifici indicatori di instabilità. A tali segnalazioni si affiancano raccomandazioni rivolte agli Stati, secondo la logica del *comply or explain*, idonee a orientare le decisioni nazionali verso comportamenti coerenti con gli obiettivi di stabilità finanziaria, pur in assenza di un vincolo giuridico immediato. Le misure correttive intervengono quando lo squilibrio si manifesta o tende a consolidarsi. In questo caso, l'ordinamento europeo prevede strumenti più incisivi, volti a ristabilire l'equilibrio finanziario. Tra essi rientrano le procedure per disavanzi eccessivi, l'imposizione di vincoli di rientro dal debito, nonché l'applicazione di sanzioni finanziarie (come depositi fruttiferi o non fruttiferi) nei confronti degli Stati inadempienti. Tali misure non si limitano a registrare l'esito negativo, ma impongono percorsi di aggiustamento e rafforzano la disciplina di bilancio. L'insieme di tali strumenti restituisce una tecnica di regolazione improntata alla continuità e alla consapevolezza decisionale, che consente di governare le dinamiche finanziarie anche in presenza di incertezza e di rischi non completamente quantificabili.

Da qui prende avvio la distinzione tra la perdita già verificata e la più ampia dimensione del rischio patrimoniale, alla quale si dedicherà il paragrafo che segue.

4.2 Dal danno erariale al rischio patrimoniale: struttura ed effetti della riforma

La responsabilità amministrativo-contabile è tradizionalmente edificata attorno alla categoria del danno erariale, inteso quale diminuzione patrimoniale effettiva imputabile a una condotta dolosa o gravemente colposa.

Il giudizio contabile si attiva quando la perdita si è già verificata ed è volto a ricostruirne le condizioni di imputazione secondo una sequenza che muove dal comportamento, passa attraverso il pregiudizio e giunge all'accertamento.

Il riferimento al patrimonio pubblico assume, in tale schema, un significato peculiare.

Nel diritto civile, il patrimonio del debitore rappresenta la garanzia generica delle obbligazioni, secondo il principio espresso dall'art. 2740 c.c., in forza del quale il debitore risponde dell'adempimento con tutti i suoi beni presenti e futuri[80].

Nel sistema pubblicistico, invece, il patrimonio non svolge soltanto questa funzione di garanzia, ma diventa oggetto diretto dell'azione amministrativa: deve essere gestito, preservato e, ove possibile, "valorizzato"[81]. La sua alterazione rappresenta il presupposto dell'illecito erariale, rispetto al quale il giudice contabile è chiamato a ricostruire la sequenza causale e soggettiva che ha condotto alla perdita.

Pur nella diversità dei presupposti, il patrimonio continua a rappresentare il riferimento fondamentale della responsabilità, non soltanto come sede nella quale si manifesta il pregiudizio, ma anche come ambito rispetto al quale possono essere apprezzate, in via anticipata, le possibili conseguenze delle decisioni amministrative.

---

[80] Cfr. G. ROJAS ELGUETA, *Autonomia privata e responsabilità patrimoniale del debitore: nuove prospettive*, in *Europa e dir. priv.*, 3, 2012, 819 ss.; in particolare, l'Autore ricostruisce l'evoluzione dell'istituto della responsabilità patrimoniale a partire dalle teorie patrimoniali dell'obbligazione elaborate tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento, nelle quali si afferma la distinzione tra debito (Schuld), quale dovere di eseguire la prestazione, e responsabilità (Haftung), intesa come assoggettamento del patrimonio del debitore alla soddisfazione coattiva del credito. Tale impostazione è stata successivamente superata dalla teoria processualistica, che ha ricondotto la responsabilità patrimoniale alla fase dell'esecuzione forzata e alla funzione pubblica dell'intervento statale, trovando uno dei suoi principali riferimenti negli studi di F. CARNELUTTI (*Appunti sulle obbligazioni*, in *Riv. dir. comm.*, 1915, I, 557 ss.; *Obbligo del debitore e diritto del creditore*, ivi, 1927, I, 295 ss.; *Diritto e processo*, cit., 324 ss.). Secondo Rojas Elgueta, tuttavia, la progressiva affermazione della natura sostanziale della responsabilità patrimoniale impone di riconsiderare criticamente la tradizionale interpretazione dell'art. 2740, secondo comma, c.c., limitando il divieto alle sole restrizioni della garanzia patrimoniale aventi efficacia reale e opponibili alla generalità dei creditori, senza estenderlo agli accordi convenzionali produttivi di effetti esclusivamente inter partes. Ne consegue che «si deve ritenere che le limitazioni convenzionali della responsabilità patrimoniale configurino un fenomeno parzialmente abdicativo non dell'azione esecutiva bensì di quella situazione giuridica sostanziale del creditore individuabile nella nozione di garanzia generica. Da qui, una volta esclusa la connotazione pubblicistica della responsabilità patrimoniale e ridimensionata la suggestione del richiamo alla formula dell'ordine pubblico, [...] appare evidente come la comune interpretazione dell'art. 2740, co. 2, c.c. sia più il risultato di formule ripetute con opacità storica [...] che non una meditata lettura della sua reale portata, che consente invece di aprire all'autonomia privata nuovi spazi più coerenti con le esigenze dell'economia».

[81] Cfr. A. BUSCEMA, *La tutela e la valorizzazione dei beni pubblici tra funzione sociale e interessi economici della proprietà pubblica*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2026, 1 ss.

Se il danno rappresenta l'esito finale del processo decisionale, la scelta amministrativa si sviluppa in una fase anteriore, nella quale gli effetti economici sono ancora oggetto di previsione e non di accertamento.

È in questa fase che l'amministrazione è chiamata a operare sulla base di informazioni necessariamente incomplete, soprattutto nei settori con elevata complessità tecnica e finanziaria, dove l'incertezza non costituisce un'anomalia, ma un elemento fisiologico, che rende possibile una valutazione anticipata delle conseguenze delle scelte pubbliche.

Diventa allora necessario distinguere tra il danno, quale perdita già verificatasi e suscettibile di accertamento, e il rischio patrimoniale, inteso come la possibile esposizione del patrimonio pubblico a effetti negativi futuri, prima ancora che il pregiudizio si consolidi in una perdita definitiva. Il rischio patrimoniale esprime questa dimensione fisiologica: la possibilità che una scelta amministrativa si fondi su valutazioni discrezionali e stime formulate in presenza di informazioni parziali e in continuo aggiornamento, con effetti che si proiettano oltre il singolo capitolo di spesa e si riflettono sugli equilibri complessivi dell'ente nel lungo periodo, nonché sulla loro compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica anche a livello sovranazionale[82].

Su tale distinzione si innesta la riforma del 2026, che, pur non alterando la struttura dell'illecito erariale, concorre a ridefinirne il baricentro istituzionale. Il rischio patrimoniale non viene eliminato, ma anticipato nella fase di formazione della decisione mediante strumenti diretti a «governare l'incertezza»[83] tanto sul piano organizzativo quanto su quello della posizione del decisore pubblico.

L'incertezza economico-finanziaria non resta più affidata al solo giudizio di responsabilità, ma viene presidiata lungo il procedimento mediante verifiche tecniche e contabili anteriori all'adozione dell'atto. Rilevano, in particolare, da un lato, la nuova funzione consultiva della Corte dei conti, capace di orientare l'azione amministrativa in via preventiva; dall'altro, il controllo tecnico-finanziario della Ragioneria generale dello Stato, chiamata a verificare la coerenza e la copertura delle decisioni di spesa e, nell'ambito del PNRR e del PNC, ad assicurare la tracciabilità e la corretta contabilizzazione dei flussi finanziari.

---

[82] Cfr. F. CONTE, *Patrimonio, sostenibilità e accountability: la metamorfosi della contabilità pubblica italiana*, in *Riv. Corte dei conti*, 4, 2025, 8, ove si evidenzia come la recente evoluzione dei sistemi contabili pubblici consenta di cogliere con maggiore precisione gli effetti economici e patrimoniali delle decisioni amministrative nel tempo. In particolare, la revisione del Patto di stabilità e crescita e le riforme previste dal PNRR – tra cui la riforma 1.15 – hanno promosso l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale basata sul principio accrual nelle amministrazioni pubbliche. Tale impostazione implica che la valutazione dell'equilibrio di bilancio non possa più essere ricondotta alla sola dimensione finanziaria della gestione, ma debba considerare anche gli effetti economici e patrimoniali delle operazioni amministrative. Il principio della competenza economica richiede infatti che costi e ricavi siano imputati all'esercizio nel quale maturano sotto il profilo economico, ossia nel momento in cui si realizza la correlazione tra l'utilizzo o l'acquisizione delle risorse e l'attività amministrativa svolta, indipendentemente dal momento in cui si verificano i relativi pagamenti o incassi. Il conto economico è pertanto chiamato a rappresentare le risorse effettivamente consumate e quelle acquisite nel periodo di riferimento, offrendo una rappresentazione più completa della gestione e dei suoi effetti sul patrimonio pubblico e sulla sostenibilità nel tempo delle politiche di spesa, rendendo così visibile la proiezione temporale delle decisioni amministrative. Tale modello si distingue dal tradizionale principio della competenza finanziaria, che registra le operazioni sulla base dei flussi numerari – entrate e spese – collegati agli atti di accertamento e impegno, privilegiando la dimensione autorizzatoria e finanziaria della gestione.

[83] Cfr. B. CAMPEDELLI, *Governare l'incertezza*, Milano, 2024, 297 ss.

La valutazione della sostenibilità decisionale (*rectius*: del rischio patrimoniale), che nel modello tradizionale affiorava soprattutto nel momento successivo del giudizio, viene ora in parte anticipata e assorbita nelle diverse sedi di controllo che accompagnano il procedimento. Si apre, così, il tema della sua redistribuzione istituzionale, cui è dedicato il paragrafo seguente.

5. La redistribuzione istituzionale del "rischio": verso un nuovo governo patrimoniale

La redistribuzione istituzionale del rischio patrimoniale costituisce uno degli effetti più significativi della riforma del 2026. La novella non si limita a intervenire su singoli istituti della responsabilità amministrativo-contabile, ma riflette una trasformazione più profonda del modo in cui l'ordinamento anticipa, distribuisce e gestisce il rischio derivante dall'azione amministrativa, in rapporto ai vincoli di equilibrio di bilancio e di buon andamento sanciti dagli artt. 81 e 97 Cost[84].

Questa lettura trova un primo riscontro nella sentenza n. 132 del 2024, con la quale la Corte costituzionale, pur riconoscendo la temporanea compatibilità costituzionale dello scudo erariale, ha ricondotto la responsabilità amministrativa al più ampio problema della distribuzione del rischio dell'attività tra «apparato e agente pubblico». La Consulta ha chiarito che il regime della responsabilità deve essere modulato in funzione del contesto istituzionale e storico, individuando un punto di equilibrio tra l'esigenza di non scoraggiare l'azione amministrativa e quella di non trasferire irragionevolmente sulla collettività le conseguenze economiche delle condotte gravemente negligenti[85].

Muovendo da questa premessa, la riforma affianca al giudizio ex post strumenti preventivi, consultivi e tecnico-finanziari destinati a operare nelle fasi anteriori o preparatorie della decisione. La Corte dei conti conserva integralmente il proprio ruolo di giudice di bilancio, disciplinato dagli artt. 100 e 103 Cost., che autorevole dottrina ha da tempo ricondotto al c.d. principio del parallelismo nel rapporto tra funzione di controllo e riserva di giurisdizione[86]; tuttavia, la tutela dell'equilibrio economico-finanziario non si

[84] F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista AIC*, 2, 2026, 244 ss.

[85] F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., 245.

[86] Cfr. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Napoli, 2022, 106 ss.; secondo una prima impostazione, le attività di controllo e di giurisdizione costituirebbero espressione di una funzione unitaria di tutela del pubblico danaro, articolata in forme diverse ma convergenti nell'accertamento della corretta gestione delle risorse pubbliche. L'orientamento prevalente (A. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, 22 ss.) ha tuttavia sottolineato la distinzione tra le due "funzioni", pur riconoscendone la necessaria integrazione secondo il principio del parallelismo. Il controllo trova infatti il proprio completamento nella giurisdizione contabile: pur essendo possibile la giurisdizione anche senza previo controllo, non si ammette un controllo privo della sua naturale proiezione giurisdizionale. Il confronto dottrinale si è riflesso sul piano processuale, conducendo all'individuazione di due modelli: il giudizio di conto, volto alla verifica della regolarità contabile, e il giudizio di responsabilità, destinato alla condanna risarcitoria per danno erariale. L'insieme di tali strumenti delinea una giurisdizione contabile a carattere estensivo, capace di abbracciare l'intero ambito della contabilità pubblica. La l. cost. n. 1/2012 ha rafforzato il legame tra controllo e giurisdizione, attribuendo copertura costituzionale al principio del parallelismo. La legge può disciplinare forme e modalità dei controlli (art. 20, co. 2, l. n. 243/2012), ma

esaurisce più nella verifica successiva dell'illecito, del nesso causale e del pregiudizio. Accanto alla giurisdizione contabile assume crescente rilievo il presidio della Ragioneria generale dello Stato, chiamata ad assicurare la copertura, la sostenibilità e la coerenza delle decisioni di spesa rispetto agli equilibri di bilancio.

Il rafforzamento della funzione consultiva assume, sotto questo profilo, un rilievo emblematico[87]. La novità non consiste soltanto nell'estensione dell'attività consultiva ad ambiti di particolare complessità finanziaria e gestionale, come il PNRR e il PNC, ma nella diversa collocazione del parere all'interno del procedimento decisionale. La Corte viene chiamata a intervenire in maggiore prossimità rispetto a fattispecie concrete, sicché il confine tra indirizzo tecnico-contabile e influenza sulla decisione amministrativa tende a farsi più sottile.

Questa diversa collocazione riflette una più ampia trasformazione delle tecniche di regolazione del rischio. L'avvicinamento del controllo al momento decisionale non altera, di per sé, l'equilibrio tra "amministrazione e giurisdizione"[88], né consente di ricondurre il fenomeno, se non "*lato sensu*", alla categoria della "giurisdizionalizzazione dell'amministrazione"[89], talvolta richiamata per descrivere fenomeni di espansione della

non può separare tale nesso senza comprimere le garanzie costituzionali. La Corte dei conti si configura, dunque, quale giudice del bilancio pubblico, titolare di una giurisdizione esclusiva (art. 25 Cost.), sottratta ad interferenze esterne e ulteriormente rafforzata dall'assenza di ricorso per cassazione per violazione di legge (art. 111 Cost.).

[87] Cfr. T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, cit., 135 ss., ove si evidenzia che l'art. 2 della legge n. 1/2026 circoscrive l'accesso alla funzione consultiva ai progetti di rilevante consistenza economica, di valore non inferiore a un milione di euro, escludendo gli atti già sottoposti al controllo preventivo di legittimità e le fattispecie per le quali sia già intervenuto l'invito a dedurre della Procura contabile. Pur mantenendo una connotazione selettiva, la disciplina segna uno scostamento dal tradizionale presupposto della generalità del quesito, consentendo pareri su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete. L'adeguamento al parere esclude la colpa grave anche ove sia successivamente accertato un pregiudizio erariale; decorso il termine di trenta giorni, il parere si considera comunque reso, sicché l'amministrazione può procedere, con effetti sulla futura valutazione della responsabilità.

[88] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione e giurisdizione*, in *Giur. cost.*, 2019, 1825 ss.; in particolare, l'Autore muove da una distinzione strutturale tra funzione amministrativa e funzione giurisdizionale, fondata non soltanto sulla diversa finalità, ma soprattutto sul differente statuto costituzionale, sul regime degli atti e sulla posizione degli organi che le esercitano. La funzione amministrativa si esplica nella cura concreta degli interessi pubblici mediante provvedimenti sottoposti ai principi di legalità, imparzialità, trasparenza e partecipazione procedimentale, nonché al successivo controllo giurisdizionale. La funzione giurisdizionale, invece, è diretta alla definizione delle controversie attraverso decisioni definitive, rese da un giudice terzo e imparziale nel rispetto del contraddittorio e delle garanzie del giusto processo. Anche nelle ipotesi di amministrazione contenziosa o giustiziale, la funzione conserva natura amministrativa, poiché gli atti restano privi della definitività propria della giurisdizione e rimangono soggetti al sindacato del giudice. Ne consegue che la qualificazione di una funzione come giurisdizionale presuppone il carattere decisorio, definitivo e irreversibile degli atti che la esprimono, mentre, in difetto di tali requisiti, permane la natura amministrativa della funzione. L'Autore ricorda, infine, che il sistema conosce limitate deroghe al principio della piena sottoposizione dell'amministrazione alla giurisdizione (quali il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, l'autodichia degli organi costituzionali e il segreto di Stato), fermo restando che il sindacato del giudice amministrativo incontra il limite del merito, il cui superamento integra il c.d. eccesso di potere giurisdizionale.

[89] Cfr. F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, cit., 1685 ss.; l'Autore richiama i «temuti pericoli di una giurisdizionalizzazione dell'amministrazione» per indicare il rischio che, nell'applicazione del principio di precauzione, «finisca per essere *accollata* sui giudici l'effettiva e concreta responsabilità e paternità delle scelte e delle decisioni». Il timore nasce dal fatto che l'amministrazione, operando su «situazioni non definite» e su «valutazioni per natura incomplete», possa adottare provvedimenti interdittivi fondati su «dubbi seri e ragionevoli» circa la possibile dannosità futura, esponendo tali decisioni a un controllo giurisdizionale più penetrante. In tali ipotesi, il giudice è chiamato a confrontarsi con «valutazioni tecniche» connesse allo «stato della ricerca scientifica», potendo giungere a «confermare o disattendere la valutazione compiuta dall'amministratore» senza tuttavia sostituirsi ad esso. L'Autore ridimensiona, però, tale allarme: il problema non è specifico del principio di precauzione, ma attiene più in generale al rapporto tra amministrazione e giurisdizione, giacché «giudicare l'amministrazione comporta, in certa

funzione giurisdizionale. Impone, piuttosto, un uso attento e calibrato delle «tecniche di controllo», la cui crescente prossimità al momento decisionale rende necessario salvaguardarne la funzione di verifica – evitando che esse si traducano in forme di condizionamento sostanziale dell'azione amministrativa[90] – quale presidio essenziale dello Stato di diritto, posto che «l'incertezza e l'imprevedibilità delle pronunce giudiziali sono l'antitesi della rule of law e della giustizia»[91].

Il dato decisivo risiede nel fatto che il legislatore attribuisce rilievo non soltanto al parere espresso, ma anche al decorso del termine. Il silenzio-assenso non equivale a un giudizio positivo sul merito dell'operazione, poiché manca una valutazione espressa della Corte; esso svolge, piuttosto, una diversa funzione, trasformando l'assenza di dissenso in una

---

misura, anche amministrare». Su un piano distinto si colloca invece la nozione di giurisdizionalizzazione del controllo, che deve essere tenuta separata da quella sopra richiamata (F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Napoli, 2022, 33). Essa non designa un'espansione indebita del potere giurisdizionale, ma l'«estensione delle forme giurisdizionali ai più importanti e penetranti controlli successivi della Corte dei conti sul bilancio». La ragione di tale qualificazione risiede nella produzione di «effetti concreti e vincolanti» nei confronti dei soggetti controllati, che conferisce a tali attività una dimensione «materialmente giurisdizionale». Il controllo viene così organizzato secondo modelli propri della giurisdizione: forma-sentenza, contraddittorio, efficacia di giudicato e pieno inserimento nel sistema delle garanzie del giusto processo. La trasformazione risponde a un'esigenza di coerenza costituzionale, fondata sulla «riserva costituzionale della cognizione […] al giudice del controllo (artt. 100 e 103 Cost.)». La distinzione è netta: mentre la giurisdizionalizzazione dell'amministrazione riguarda il rischio di trasferire al giudice il governo delle scelte amministrative, la giurisdizionalizzazione del controllo attiene alla struttura del controllo stesso, che, quando produce effetti definitivi su posizioni giuridiche, richiede necessariamente forme e garanzie giurisdizionali.

[90] F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, cit., 90, ove si afferma che «l'affermazione legislativa della "piena" cognitio […] implica […] che la Corte dei conti esercita una giurisdizione di "merito" […] estesa alla conoscenza dei fatti e delle relazioni sottostanti […]», precisandosi altresì che il giudizio delle Sezioni riunite è caratterizzato da «un sindacato pieno ed esclusivo […] finalizzato ad un *novum iudicium* e non ad una *revisio prioris instantiae*». In termini analoghi, A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione*, in *Riv. Corte dei conti*, 1-2, 2018, 609 ss., il quale chiarisce che «laddove merito, come già per la giustizia amministrativa del Consiglio di Stato, non significa giurisdizione sull'opportunità, ma […] piena giurisdizione sul fatto e quindi piena estensione della cognizione giurisdizionale alla conoscenza del fatto, alla sua qualificazione e alle conseguenti statuizioni in termini di assunzione di decisioni sui fatti e sugli atti oggetto del sindacato».

[91] Cfr. M. D'ALBERTI, *Giudicare il potere amministrativo. Il controllo del giudice sulla pubblica amministrazione*, Bologna, 2025, 70 ss.; l'Autore evidenzia come il controllo giudiziale del potere amministrativo abbia assunto, nel tempo, forme estremamente eterogenee e non prive di contraddizioni, pur presentando un tratto costante: il progressivo arricchimento degli strumenti e delle tecniche di sindacato, che ha consentito ai giudici di esercitare un controllo sempre più penetrante sull'azione amministrativa, oscillando tra forme di "deferenza" e manifestazioni di "attivismo", fino a casi di eccessiva intrusività (*impertinence*). Questa variabilità, influenzata da una pluralità di fattori — tra cui la cultura e le attitudini dei giudici, le tecniche di sindacato e il contesto normativo — comporta problemi di certezza del diritto e di prevedibilità delle decisioni. Non a caso, come osservato da de Smith, i giudici dispongono di un ampio margine nel determinare ciò che ritengono *fair and reasonable*. Da qui l'esigenza di un migliore equilibrio tra il principio di effettività della tutela giurisdizionale e quello di separazione dei poteri. Il giudice deve poter esercitare un controllo incisivo, senza sostituirsi all'amministrazione, salvo i casi eccezionali di giurisdizione di merito (*de novo review* o *review on the merits*). In tale direzione, l'Autore valorizza strumenti di controllo calibrati. Da un lato, una forma di hard look review limitata alla verifica della sufficienza e completezza dell'istruttoria; dall'altro, un sindacato di proporzionalità articolato in più fasi — idoneità, necessità e proporzionalità in senso stretto — volto a evitare che il giudizio si trasformi in una nuova comparazione tra interessi. Il controllo deve concentrarsi sugli effetti concreti della decisione, verificando se essa sia eccessiva rispetto ai diritti e ai valori coinvolti. Un ruolo rilevante è attribuito alle conoscenze scientifiche, la cui "virtù epistemica" consente di ancorare il giudizio a basi oggettive, soprattutto in materie come ambiente e sanità. Infine, l'Autore sottolinea che la giustizia amministrativa non può esaurirsi nel contenzioso, ma richiede una più ampia "complete machinery of complaints", fondata su garanzie procedimentali e strumenti stragiudiziali. Il ricorso al giudice dovrebbe rappresentare l'*extrema ratio*, all'interno di un sistema nel quale il controllo giurisdizionale resta essenziale, ma inserito in un equilibrio complessivo tra tutela dei diritti e rispetto della funzione amministrativa.

condizione procedimentale sufficiente a consentire la prosecuzione dell'azione amministrativa e attenuando la futura rimproverabilità della condotta del decisore.

Il silenzio-assenso non elimina, dunque, il rischio dell'operazione, ma ne modifica la soglia di emersione. Esso consente che decisioni complesse o economicamente rilevanti siano portate avanti senza un vaglio espresso a monte, con la possibilità che il rischio patrimoniale riaffiori nelle fasi successive della gestione, del controllo o del giudizio di responsabilità. Tale profilo diviene ancora più sensibile ove si consideri la possibile serialità delle richieste consultive: l'aumento delle istanze rivolte alla Corte potrebbe rendere non sempre praticabile un esame motivato entro termini stringenti, imponendo una selezione delle priorità sulla base della rilevanza economico-finanziaria, della complessità tecnico-contabile e del possibile impatto sugli equilibri di bilancio[92].

A questo elemento si affianca la previsione di limiti quantitativi predeterminati alla condanna risarcitoria. Il rilievo sistematico della disposizione non risiede soltanto nella determinazione del quantum dovuto dal responsabile, ma nella diversa allocazione del rischio patrimoniale generato dalla decisione amministrativa. La responsabilità del funzionario conserva la propria rilevanza giuridica, ma la sua traduzione patrimoniale viene contenuta entro una misura predeterminata, con il possibile effetto di rendere solo parziale la reintegrazione del patrimonio pubblico leso. Nei casi di danni di elevato ammontare, il limite retributivo o indennitario può ridurre sensibilmente l'effettività della condanna, attenuandone la capacità preventiva e dissuasiva.

La combinazione tra funzione consultiva, silenzio-assenso e limiti quantitativi alla responsabilità rivela il punto più delicato della riforma: il rischio connesso alla decisione di spesa non viene eliminato, ma cambia sede di imputazione. La quota non recuperabile attraverso la condanna può restare nell'area dell'amministrazione danneggiata e, in ultima istanza, gravare sulla collettività. Si pone, allora, il problema della sufficienza degli altri presìdi — consultivi, preventivi e finanziari — nel compensare la ridotta capacità del giudizio di responsabilità di assicurare il ristoro del danno e di scoraggiare condotte gravemente negligenti[93].

I riflessi problematici della riforma possono così essere ricondotti a due direttrici principali.

La prima è di ordine costituzionale-finanziario. La rimodulazione della responsabilità amministrativo-contabile non può essere valutata soltanto come intervento sul regime soggettivo dell'agente pubblico, ma deve essere misurata alla luce dei principi di finanza

---

[92] F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., 246.

[93] Cfr. T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, cit., 135 ss.; l'Autore osserva che, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1/2026, l'accesso alla funzione consultiva è circoscritto ai progetti di rilevante consistenza economica, di valore non inferiore a un milione di euro, con esclusione degli atti già sottoposti al controllo preventivo di legittimità e delle fattispecie per le quali sia già intervenuta la notifica dell'invito a dedurre da parte della Procura contabile. Tali condizioni, pur conferendo alla disciplina una struttura selettiva, segnano uno scostamento rispetto al tradizionale requisito della generalità del quesito, poiché consentono l'attivazione della funzione consultiva in relazione a situazioni concrete e operative. In questa direzione, la sostituzione, in sede referente, del riferimento al "caso concreto" con quello alle «questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete» non sembra modificare in modo sostanziale l'ambito applicativo della previsione, che resta funzionale a orientare decisioni amministrative specificamente individuabili.

pubblica che presidiano la trasparenza, l'attendibilità, la veridicità e la verificabilità dei dati di bilancio[94]. Tali principi costituiscono il presupposto tanto della sana gestione finanziaria quanto della corretta copertura delle decisioni di spesa, poiché solo una rappresentazione fedele e controllabile delle grandezze finanziarie, economiche e patrimoniali consente di comprendere se il rischio non recuperato attraverso il giudizio di responsabilità venga effettivamente assorbito da altri presìdi di controllo oppure finisca, più semplicemente, per gravare sul bilancio pubblico[95].

La seconda direttrice è di ordine organizzativo-istituzionale e riguarda i possibili riflessi della riforma sulla tenuta dell'equilibrio di bilancio, in ragione della diversa redistribuzione del rischio gestionale lungo il ciclo della spesa pubblica[96]. Il silenzio-assenso opera nella fase

---

[94] Sia consentito rinviare a F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., 247, ove si osserva che i principi di verità, correttezza e comparabilità, originariamente elaborati dalla dottrina economico-aziendale e posti a fondamento della *true and fair view* del bilancio, hanno ormai assunto piena consistenza giuridica, divenendo criteri ordinanti della rappresentazione e del controllo dei conti pubblici. Essi trovano riscontro nell'ordinamento interno — dai principi contabili generali di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 alla legge n. 196 del 2009 — e nella giurisprudenza costituzionale, che ha valorizzato la veridicità del bilancio quale presupposto dell'art. 81 Cost., escludendo che la copertura delle spese possa ridursi a una mera indicazione numerica priva di fondamento giuridico (Corte cost., sent. n. 197 del 2019). Sul progressivo ampliamento dei principi di bilancio (*rectius*: di finanza pubblica), v. D. PERROTTA, *Le nuove sfide della finanza pubblica: princìpi e strumenti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2025, 1, 228 ss., la quale evidenzia come il relativo nucleo si sia esteso sino a ricomprendere principi formali, funzionali e comportamentali: i primi attinenti alla struttura e alla rappresentazione dei documenti di finanza pubblica; i secondi riferiti alle decisioni allocative e distributive del ciclo di bilancio; i terzi destinati a orientare le condotte degli attori istituzionali nella costruzione delle stime e dei quadri contabili. Particolare rilievo assumono, ai fini qui considerati, i principi di pubblicità, trasparenza, chiarezza e verificabilità, diretti ad assicurare l'«effettiva conoscenza della situazione della finanza pubblica» e a consentire, mediante l'esame dei documenti contabili, la valutazione dell'operato degli attori istituzionali; nonché i principi di veridicità, attendibilità e correttezza, riferiti al processo valutativo di costruzione delle poste di bilancio, che deve restare privo di «errori o distorsioni rilevanti». Sul versante eurounitario, tali esigenze risultano rafforzate dall'art. 310 TFUE, dal regolamento finanziario (UE) 2018/1046, dal SEC 2010 e dal processo di progressiva convergenza verso gli EPSAS. Sul piano dell'unità ordinamentale dei dati finanziari, si veda altresì R. CAVALLO PERIN, *I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, 639 ss., spec. laddove riconduce l'amministrazione dei dati a una «attività unitaria utile a tutti» e osserva che «tempi non coordinati su base nazionale dell'andamento del flusso dei dati negano in radice ogni lettura unitaria dei conti della Repubblica italiana»; precisando, inoltre, che i poteri di coordinamento della finanza pubblica rispondono all'esigenza di tenere insieme la «complessità organizzativa pubblica chiamata Repubblica italiana», nella quale gli enti conservano autonomia, ma non possono operare come «variabile indipendente».

[95] Sia consentito rinviare a F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., spec. §§ 1 e 4, ove si è sottolineato che la rappresentazione "tridimensionale" del bilancio pubblico costituisce «il presupposto per rendere le decisioni amministrative conoscibili, comparabili e verificabili nei loro effetti» e che il bilancio non è soltanto «lo strumento di registrazione delle decisioni già assunte», ma la «forma giuridico-contabile attraverso la quale le scelte pubbliche diventano rappresentabili nella loro consistenza complessiva». La progressiva europeizzazione del diritto contabile ha trasformato i criteri di rilevazione e rappresentazione delle poste di bilancio in strumenti di controllo patrimoniale. La Corte dei conti è così chiamata non soltanto a garantire «la regolarità delle scritture e il rispetto della legalità finanziaria», ma anche a presidiare «la corretta amministrazione delle risorse e la conservazione del loro valore economico e funzionale». L'omessa o scorretta contabilizzazione di un bene, di una partecipazione o di un debito potenziale, così come l'errata qualificazione delle operazioni di partenariato pubblico-privato, possono assumere rilievo quali forme di danno erariale da falsificazione informativa, poiché alterano «la veridicità della situazione patrimoniale» e la fiducia pubblica nell'attendibilità dei conti dello Stato. La responsabilità patrimoniale viene così proiettata verso un sistema di «accountability integrata», nel quale l'amministrazione risponde non soltanto secondo la logica autorizzatoria dei flussi finanziari, ma anche in relazione alla «veridicità e alla rappresentazione fedele delle decisioni gestionali», ossia alla corretta emersione contabile degli effetti finanziari, economici e patrimoniali dell'azione amministrativa.

[96] Cfr. A. CENCIONI, *Risk management anche nelle amministrazioni pubbliche: perché no?*, in www.econopoly.ilsole24ore.com, 2021. Per rischio gestionale si intende il rischio connesso alle scelte organizzative e attuative dell'amministrazione, i cui effetti economico-finanziari tendono a manifestarsi nelle successive fasi del ciclo di bilancio, quando gli impegni di spesa risultano ormai perfezionati. Nell'attuazione del PNRR tali rischi si articolano

anteriore alla decisione, consentendo che una parte crescente delle operazioni sia portata avanti anche in assenza di un parere espresso; il "doppio tetto"[97] interviene, invece, nella fase successiva, limitando le conseguenze patrimoniali dell'illecito[98].

Pur collocandosi in momenti diversi, i due strumenti convergono nel medesimo esito: una parte delle conseguenze economiche della decisione amministrativa tende a non ricadere integralmente sul singolo agente, ma a essere almeno parzialmente assorbita dal bilancio pubblico. Il rischio non resta, dunque, concentrato nella sola responsabilità individuale e nel giudizio ex post della Corte dei conti, ma tende a traslarsi verso il circuito dei controlli finanziari, con un rafforzamento del ruolo della Ragioneria generale dello Stato.

Ciò appare con particolare evidenza nell'attuazione del PNRR e del PNC, ambiti nei quali la Ragioneria è chiamata ad assicurare la coerenza, la tracciabilità e la corretta contabilizzazione dei flussi finanziari, oltre a monitorare gli effetti che eventuali rettifiche o decertificazioni europee possono produrre sui conti pubblici[99].

---

su due livelli tra loro complementari: da un lato, i rischi di portafoglio, concernenti la configurazione complessiva del Piano, l'interdipendenza tra gli interventi, l'allocazione delle risorse e l'efficacia dei sistemi di monitoraggio e rendicontazione; dall'altro, i rischi di progetto, riferiti alla singola iniziativa, che investono la continuità degli esecutori, le catene di approvvigionamento, il coordinamento delle attività, i tempi autorizzativi e i profili di sicurezza, tutela ambientale e protezione delle informazioni. Sul piano sistemico, l'introduzione del risk management nelle amministrazioni pubbliche incontra ancora significative criticità, riconducibili all'assenza di un quadro normativo organico, alla limitata integrazione con i sistemi di controllo interno e di gestione e alla persistenza di modelli organizzativi prevalentemente orientati alla regolarità formale piuttosto che alla gestione prospettica del rischio e al conseguimento dei risultati (M. CASTELLINI, *La riforma della pubblica amministrazione italiana e il risk management: riflessioni su un processo in divenire*, in *Il diritto degli affari*, 1, 2021, 8 ss.). A tali fattori si aggiungono la pluralità degli obiettivi perseguiti dall'azione amministrativa e la limitata disponibilità di analisi empiriche sistematiche, che rendono ancora incompleta la diffusione di modelli condivisi di gestione del rischio.

[97] Cfr. T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti*, cit., 135 ss.; nello specifico, «un primo nucleo di disposizioni, destinate a trovare immediata applicazione, incide direttamente sulla disciplina della responsabilità amministrativa, introducendo il meccanismo del cosiddetto "doppio tetto al risarcimento" del danno erariale, in forza del quale l'importo posto a carico del soggetto condannato non può eccedere il trenta per cento del pregiudizio accertato e, in ogni caso, il limite massimo di due annualità di retribuzione lorda. Una simile opzione normativa determina una frattura strutturale tra il danno effettivamente prodotto e quello concretamente risarcibile, con l'effetto di trasferire sulla finanza pubblica la parte residua del pregiudizio, incidendo non soltanto sull'equità complessiva del sistema, ma anche sulla funzione deterrente che tradizionalmente connota la responsabilità contabile».

[98] F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., 249.

[99] *Ibidem*; in particolare, «nell'architettura di governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), per il tramite del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), esercita una funzione centrale di coordinamento, presidio economico-finanziario e controllo interno, articolata lungo l'intero ciclo di programmazione, attuazione e rendicontazione degli interventi. Alla Ragioneria generale dello Stato è attribuita, in particolare, la gestione del Fondo Next Generation EU – Italia, nonché la disciplina dei flussi finanziari connessi all'attuazione delle misure del Piano, assicurando la disponibilità delle risorse necessarie a consentire alle amministrazioni titolari e ai soggetti attuatori di sostenere la spesa nei tempi previsti. In tal modo, la RGS garantisce la copertura finanziaria degli interventi nella fase esecutiva, anticipando sul bilancio nazionale gli oneri derivanti dall'attuazione del PNRR, a fronte di rimborsi dell'Unione europea che intervengono solo successivamente e in via condizionata, all'esito della verifica del conseguimento degli obiettivi concordati. A tale funzione si affiancano la disciplina dei tempi di pagamento, il coordinamento della tesoreria e la vigilanza sull'effettiva disponibilità finanziaria degli interventi, anche attraverso il sistema informativo ReGiS (Sistema di Registrazione, Monitoraggio e Gestione dei Progetti di Investimento Semplificati), che costituisce l'infrastruttura nazionale per il monitoraggio, la rendicontazione e il controllo del Piano (così nella Circolare del MEF – RGS del 19 settembre 2025, 2). Attraverso l'Ispettorato generale per il PNRR (IGPNRR), incardinato presso la Ragioneria generale dello Stato, viene verificata la coerenza finanziaria delle richieste di erogazione, l'effettiva disponibilità delle risorse, la corretta registrazione dei Codici unici di progetto (CUP), il rispetto delle condizionalità di matrice europea — tra cui il principio del *Do No Significant Harm*, il divieto di doppio finanziamento e il criterio della sana gestione finanziaria — nonché l'affidabilità complessiva dei dati trasmessi alla

Nel modello tradizionale, infatti, il rischio connesso alle decisioni amministrative si manifestava soprattutto come rischio patrimoniale: esso coincideva, in sostanza, con la possibilità che la scelta dell'amministrazione producesse un danno erariale, successivamente accertato nel giudizio di responsabilità dinanzi alla Corte dei conti, con imputazione personale delle relative conseguenze agli agenti pubblici in presenza di dolo o colpa grave. In tale assetto, il momento centrale di emersione del rischio era rappresentato dal giudizio ex post sul danno già verificatosi[100].

Nel nuovo modello, invece, le trasformazioni più recenti – segnate dall'attenuazione del regime della responsabilità amministrativa e dalla crescente rilevanza delle verifiche tecnico-contabili – non eliminano il rischio, ma ne modificano il punto di emersione e i meccanismi di gestione. L'attenzione tende infatti a spostarsi, almeno in parte, dal rischio patrimoniale legato alla responsabilità personale del funzionario al rischio finanziario connesso alla copertura e alla sostenibilità delle decisioni di spesa, con possibili riflessi sui saldi di finanza pubblica e, in ultima analisi, sulla dinamica del debito, quale «padre di tutte le giustizie amministrative»[101].

Si comprende, allora, il rilievo crescente della Ragioneria generale dello Stato. Sul piano della decisione di spesa, esso si traduce nella verifica della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria, secondo il modello delineato dagli artt. 17 e 21 della legge n. 196 del 2009; sul piano attuativo, nelle funzioni di monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi PNRR e PNC, ricondotte al sistema ReGiS dall'art. 1, comma 1043, della legge n. 178 del 2020 e dalla disciplina di governance recata dal d.l. n. 77 del 2021; sul versante eurounitario, nei meccanismi di sospensione, riduzione e recupero del contributo finanziario previsti dagli artt. 22, 24 e 25 del regolamento (UE) 2021/241. Non a caso, il Servizio centrale per il PNRR istituito presso la Ragioneria generale dello Stato è stato qualificato come struttura «deputat[a] a svolgere funzioni di coordinamento in relazione a tutte le fasi di attuazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo del Piano nazionale di ripresa e resilienza», mentre il sistema ReGiS costituisce il «sistema informativo unico e centralizzato» attraverso il quale vengono assicurati il monitoraggio finanziario, la

---

Commissione europea. Tale complesso di attribuzioni si colloca prevalentemente a monte e in itinere del processo di spesa e si sostanzia in controlli che, pur fondandosi in larga parte su attestazioni formali rese dalle amministrazioni responsabili dell'attuazione, assumono un rilievo sostanzialmente vincolante sotto il profilo dell'accesso alle risorse, della legittimazione dei flussi economico-finanziari e della stessa continuità dell'attuazione del Piano».

[100] *Ivi*, 250.

[101] L'espressione «padre di tutte le giustizie amministrative», ripresa da Merusi, richiama il ruolo originario del debito pubblico quale ambito privilegiato di emersione di una giustizia distinta da quella ordinaria (F. MERUSI, *La legalità amministrativa fra passato e futuro*, Napoli, 2016, 137 ss.). Le controversie relative ai titoli del debito e ai rapporti tra Stato e creditori furono, infatti, devolute al giudice amministrativo, in quanto espressione di rapporti nei quali «la legge e le norme a lei assimilabili producevano fenomeni giuridici particolari», rendendo necessaria una forma di giustizia «nell'amministrazione». Il richiamo a tale formula, in relazione alla crescita del debito pubblico, consente di cogliere un profilo di particolare rilievo: gli effetti economici che si traducono in aumento dell'indebitamento — anche quando derivano da scelte amministrative o da una attenuazione della responsabilità individuale — non restano circoscritti alla dimensione interna dell'azione amministrativa, ma si proiettano su una grandezza che ha storicamente rappresentato il terreno di formazione e sviluppo delle stesse forme di tutela giurisdizionale. Per un inquadramento sistematico più ampio, si rinvia a G. COLOMBINI, *La giurisdizione contabile in materia di debito pubblico: una ipotesi da esplorare*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1, 2020, 113 ss., che ricostruisce l'evoluzione del contenzioso in materia e ne evidenzia le implicazioni attuali, anche alla luce della sua riconduzione alle materie di contabilità pubblica e del rilievo assunto dagli equilibri di finanza pubblica nell'ordinamento costituzionale ed europeo.

rendicontazione e il controllo degli interventi[102]. La progressiva valorizzazione di tali istituti conferma che il governo del rischio patrimoniale non si esaurisce più nel giudizio di responsabilità per danno erariale, ma tende a svilupparsi lungo l'intero percorso di programmazione, gestione, monitoraggio e rendicontazione della spesa pubblica.

Resta, tuttavia, un limite strutturale. Il parere espresso dalla Corte dei conti consente un vaglio motivato di «attendibilità tecnica», diretto a verificare la coerenza tra fatti accertati, regole tecniche applicate e parametro normativo, senza trasformarsi in un «sindacato sostitutivo» della scelta amministrativa[103]. Quando l'operazione, invece, procede per effetto del silenzio-assenso, viene meno uno scrutinio tecnico-contabile espresso dell'organo di magistratura contabile, con conseguente accrescimento del rilievo assunto dal circuito delle verifiche finanziarie[104].

Ciò non comporta alcuna sovrapposizione tra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei conti, i cui controlli restano «autonomi e disgiunti»[105]; segnala, piuttosto, che il presidio della Ragioneria assume maggiore peso nella verifica della compatibilità dell'operazione con gli stanziamenti disponibili. Il limite strutturale di tale presidio risiede nella sua collocazione procedimentale: quando la verifica interviene su un atto già formato, essa può accertarne la regolarità contabile e la coerenza con le risorse stanziate, ma non sempre riesce a orientare la scelta nel momento in cui il rischio patrimoniale viene generato[106].

Per questa ragione, la redistribuzione dei presìdi lungo il ciclo della spesa deve essere valutata alla luce del principio di neutralità finanziaria, che richiede un controllo effettivo e tempestivo della copertura prima che l'operazione produca effetti destinati a gravare sul bilancio, con possibili riflessi sugli equilibri di finanza pubblica e, nei casi più rilevanti, sulla sostenibilità del debito[107].

---

[102] Cfr. U. LIBERATORE, *Le progettualità Pnrr: gli adempimenti, i controlli e l'audit*, in *Riv. Corte dei conti*, 3, 2022, 79 ss.

[103] Cfr. F. SUCAMELI, *La discrezionalità tecnica e il sindacato di legittimità delle poste contabili*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2020, ove, richiamando la giurisprudenza amministrativa sulla discrezionalità tecnica, si evidenzia che il giudice, pur non potendo sostituirsi a un potere già esercitato, è chiamato a verificare se la valutazione complessa sia corretta «sotto il profilo delle regole tecniche applicate», nella fase di «contestualizzazione della norma» e nel «raffronto tra i fatti accertati ed il parametro contestualizzato» (Cons. Stato, sez. VI, 30 gennaio 2020, n. 780; Cons. Stato, sez. V, 22 gennaio 2020, n. 532). Nello stesso senso, sul limite del sindacato giurisdizionale, si precisa che non è ammesso un «sindacato sostitutivo», ma soltanto un sindacato di «attendibilità tecnica» (Cons. Stato, sez. VI, 23 settembre 2019, n. 6315; Cons. Stato, sez. VI, 15 luglio 2019, n. 4990).

[104] F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., 250.

[105] *Ibid.*

[106] *Ibid.*

[107] Cfr. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Napoli, 2022, 33. L'Autore richiama il problema dell'uso del debito pubblico quale strumento ordinario di copertura della spesa, evidenziando come tale prassi debba essere valutata alla luce dell'attuale assetto costituzionale. Come chiarito dallo stesso Autore, «la sostenibilità del debito implica che lo stesso non può sempre essere, indiscriminatamente, mezzo di copertura, ma lo può essere legittimamente solo se è saldamente ancorato alla continuità di bilancio e alla capacità di non alterarne quella di raggiungere l'equilibrio annuale, dando copertura ai costi di ammortamento» (F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, 36, 2020, 160 ss.). L'indebitamento assume, dunque, una funzione residuale e condizionata: non rappresenta più una copertura "indifferente", ma una copertura eccezionale, o "di rifugio", ammissibile soltanto entro i limiti della sostenibilità, dell'anticiclicità e del supporto democratico richiesto dall'art. 81, comma 2, Cost. Copertura ed equilibrio risultano così strettamente connessi in una "diade" costituzionale, letta anche alla luce del principio dell'«equilibrio tendenziale». Un'analogia, sul piano strutturale, può essere rinvenuta nei modelli di indennizzo sviluppati in altri settori dell'ordinamento, in particolare nel diritto sanitario (cfr. F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione*

Sul piano sistematico, ciò si riflette in un mutamento dei criteri di imputazione: il giudizio non si arresta più alla prevedibilità dell'evento dannoso, ma si estende alla conoscibilità del rischio e all'adeguatezza delle cautele adottate. La responsabilità assume così una dimensione anticipatoria, che valorizza la capacità dell'amministrazione di organizzare e governare l'incertezza nella fase decisionale. Si tratta di una trasformazione che avvicina la responsabilità amministrativa a modelli più complessi, caratterizzati da una dimensione in parte collettiva e non integralmente riconducibile allo schema tradizionale fondato sulla colpa individuale[108].

La questione è particolarmente delicata per le pubbliche amministrazioni, poiché attiva forme di responsabilità non soltanto dinanzi a danni già verificati, ma anche a fronte di omissioni nell'analisi, nella prevenzione e nell'organizzazione dei presìdi necessari a fronteggiare rischi possibili, ancorché non pienamente certi[109]. La gestione dei fondi europei offre, sotto questo aspetto, un terreno emblematico: qualora irregolarità nell'utilizzo delle risorse dell'Unione determinino una rettifica finanziaria o una decertificazione della spesa, lo Stato può essere chiamato a restituire le somme indebitamente imputate al finanziamento europeo[110]. In tali ipotesi, l'attenuazione della responsabilità amministrativo-contabile può

---

e "qualità" dell'azione amministrativa, cit., 1690), nei quali strumenti compensativi operano in funzione integrativa e non sostitutiva della responsabilità. Si consideri, ad esempio, la legge 25 febbraio 1992, n. 210, che prevede un indennizzo per danni derivanti da trattamenti sanitari, ferma restando la possibilità di agire per il risarcimento integrale (art. 1, comma 4, l. n. 229/2005). Tali modelli, pur rispondendo a finalità differenti, esprimono una logica comune: l'ordinamento affianca alla responsabilità individuale strumenti di gestione del rischio, capaci di assorbire, almeno in parte, le conseguenze dannose entro un circuito istituzionale, senza eliminare la responsabilità né creare ambiti sottratti a ogni forma di imputazione.

[108] Cfr. G. GORGONI, *Il principio di precauzione e la governance dell'incertezza*, in *Governare la paura*, 2013, 188; l'Autore chiarisce che il principio di precauzione individua, più che una regola sostanziale, un campo di applicazione — l'incertezza scientifica — e un metodo decisionale, la "decisione contestuale". Il suo valore risiede prevalentemente nella funzione di norma di organizzazione, destinata a operare nella fase decisionale prima ancora che in quella giurisdizionale, il cui significato emerge dalle concrete applicazioni piuttosto che dalle formulazioni linguistiche, talora incomplete, presenti nei testi ufficiali. Tale inquadramento consente, da un lato, di salvaguardarne la giuridicità, evitando che venga confinato nella sola sfera politico-discrezionale; dall'altro, restituisce la complessità di un principio al tempo stesso etico, giuridico e politico. Il paradigma precauzionale introduce così un mutamento nei modelli della responsabilità: essa non si fonda sulla prova dell'esistenza del rischio, ma sull'assenza di elementi idonei a escluderlo con certezza, in ragione dell'insufficienza delle procedure preventive. Si afferma così una responsabilità prudenziale, analoga alla *phronesis*, che dà luogo a un vero e proprio «diritto in situazione». Quella che viene a configurarsi in questo modo è una forma «ibrida» di responsabilità caratterizzata da una dimensione collettiva e da una profonda asimmetria tra i soggetti coinvolti, estranea al modello classico della reciprocità.

[109] Cfr. F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, cit., 1688, il quale evidenzia come il riconoscimento del valore normativo del principio, soprattutto nei settori della salute e dell'ambiente, comporti non soltanto l'obbligo per gli Stati di predisporre adeguate garanzie organizzative e procedimentali, ma anche il correlativo diritto dei cittadini al risarcimento dei danni subiti in caso di violazione del diritto dell'Unione. L'ordinamento italiano appare, sotto questo profilo, già parzialmente attrezzato, anche per effetto dell'evoluzione della giurisprudenza civile e amministrativa, che ha progressivamente ampliato gli spazi della tutela risarcitoria e ridotto le aree di irresponsabilità dell'apparato pubblico. In tale direzione si colloca, tra l'altro, il riferimento alle disposizioni del codice civile in materia di tutela del lavoro (art. 2087 c.c.) e di attività pericolose (art. 2050 c.c.). Con particolare riguardo a quest'ultima ipotesi, la giurisprudenza ha esteso in modo significativo l'ambito applicativo della norma, ricomprendendovi, ad esempio, l'immissione in commercio di farmaci contenenti gammaglobuline, i danni derivanti da linee elettriche ad alta tensione, l'attività di smaltimento di rifiuti tossici e, più di recente, la commercializzazione del tabacco. Essa ha inoltre distinto, ai fini dell'imputazione della responsabilità (artt. 2043 e 2050 c.c.), tra pericolosità della condotta e pericolosità dell'attività in sé considerata: nel primo caso richiedendo l'accertamento della colpa (imprudenza o negligenza nella creazione del pericolo), nel secondo valorizzando il grado di pericolosità intrinseca dell'attività secondo un criterio oggettivo.

[110] Nel sistema dei finanziamenti dell'Unione europea, la "decertificazione" dei fondi designa il procedimento attraverso il quale una spesa, inizialmente dichiarata ammissibile e certificata dallo Stato membro, viene

impedire il recupero integrale del pregiudizio nei confronti dell'agente responsabile, con la conseguenza che la quota residua del danno resta a carico dell'amministrazione e, in ultima istanza, del bilancio pubblico.

In conclusione, le evidenze sin qui emerse mettono in luce i primi segnali critici di una riforma che investe direttamente il nucleo essenziale dell'architettura giuscontabile, nella misura in cui può attenuare la capacità del sistema dei controlli di verificare la corrispondenza tra le poste formalmente iscritte in bilancio e la loro effettiva consistenza economica[111].

Le prime riflessioni di autorevole dottrina confermano, da angolazioni diverse, tale complessità. In primo luogo, «è stato segnalato il rischio che l'esigenza di efficienza amministrativa finisca per comprimere il controllo giudiziale sulla legalità finanziaria[112], a scapito dei necessari presìdi di garanzia e della solidità dei principi che governano l'impiego delle risorse pubbliche, chiamando così la magistratura contabile a rafforzare il proprio ruolo nel "garantire la piena attuazione dell'art. 97 della Costituzione"[113]. È stata inoltre

successivamente riconosciuta come non conforme alle regole eurounitarie, con la conseguente revoca del contributo europeo e l'obbligo di restituzione delle somme al bilancio dell'Unione. Essa costituisce l'esito di un articolato circuito di verifiche, che coinvolge tanto le autorità nazionali quanto quelle europee, ed è funzionale alla tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Nel modello tradizionale dei finanziamenti europei, fondato sui fondi strutturali e di investimento – in particolare sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo sociale europeo (FSE) – il controllo era prevalentemente ancorato alla regolarità formale della spesa e alla correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione. In tale contesto, la decertificazione interveniva soprattutto a fronte di irregolarità amministrative o contabili, quali la violazione delle norme sugli appalti, sugli aiuti di Stato o sull'ammissibilità delle spese. Con l'introduzione del PNRR e del meccanismo del Next Generation EU, la logica sottesa al finanziamento subisce un mutamento significativo. L'erogazione delle risorse non è più correlata esclusivamente alla spesa sostenuta, ma è subordinata al raggiungimento di obiettivi predeterminati, misurati attraverso *milestone* e *target*. In questo quadro, la decertificazione non discende soltanto da vizi procedurali, ma può derivare anche dal mancato conseguimento dei risultati concordati o dall'inadeguatezza dei sistemi di controllo e monitoraggio. Le conseguenze di tale evenienza sono rilevanti sul piano ordinamentale, poiché la perdita del finanziamento europeo comporta che l'onere economico dell'intervento rimanga definitivamente a carico dello Stato, incidendo sugli equilibri di finanza pubblica e rafforzando l'esigenza di controlli preventivi e sostanziali, capaci di garantire l'affidabilità complessiva dell'azione amministrativa e della rappresentazione contabile. Per un maggior approfondimento sul fondamento normativo del meccanismo di revoca e recupero delle risorse europee in caso di irregolarità o mancato conseguimento degli obiettivi, si v. artt. 22, 24 e 25 del regolamento (UE) 2021/241 in attuazione dell'art. 325 TFUE.

[111] Così Paola Briguori, Presidente dell'Associazione dei magistrati contabili, la quale, nel corso dell'iter parlamentare della riforma poi approvata con legge 7 gennaio 2026, n. 1, aveva indirizzato al Governo e ai Presidenti di Senato e Camera un appello volto a sollecitare un percorso di riforma realmente condiviso, avvertendo che il disegno di legge allora all'esame della Camera «rischia di cancellare un presidio fondamentale di controllo sull'utilizzo dei fondi pubblici», con la conseguenza di indebolire l'efficacia del sistema di garanzie preposto alla tutela della legalità finanziaria e alla corretta gestione del denaro pubblico.

[112] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Audizione dinanzi alle Commissioni riunite I e II (Affari costituzionali e Giustizia) della Camera dei deputati sulla proposta di legge n. 1621 d'iniziativa del deputato Foti, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale"*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, 3, ove l'Autore, con riferimento al testo allora in discussione della proposta di legge A.C. n. 1621, poi confluita nella legge 7 gennaio 2026, n. 1, segnalava come l'intervento fosse destinato ad apportare modificazioni radicali alla disciplina dei controlli e della responsabilità amministrativo-contabile, sino a incidere sulla natura e sulla ratio dei relativi istituti. In particolare, Rivosecchi osservava che, «nel bilanciamento tra controllo giudiziale di legalità finanziaria ed efficienza dell'azione amministrativa, veniva sistematicamente privilegiato il secondo termine, mediante il ricorso a pareri ad iniziativa delle amministrazioni pubbliche su fattispecie concrete, con effetti sostitutivi dei controlli preventivi di legittimità, e attraverso l'estensione della portata "legittimante" dei controlli preventivi all'intera catena esecutiva degli atti e dei comportamenti conseguenti all'atto "vistato". Il comune denominatore delle nuove funzioni consultive e di controllo della Corte dei conti veniva individuato nella "esimente" dalla responsabilità per danni al patrimonio pubblico arrecati in esecuzione o in adesione ai nuovi istituti previsti».

[113] Corte dei conti, Sezioni riunite in sede consultiva, parere 28 ottobre 2024, n. 3/2024/CONS, 2.

evidenziata la possibilità che l'ampliamento della funzione consultiva esponga la Corte al rischio di una progressiva cogestione dell'attività amministrativa»[114].

Ulteriori criticità riguardano l'immediata applicazione della novella e i nuovi limiti alla responsabilità, dai quali discendono rilevanti questioni processuali e sostanziali[115]. Sul piano ordinamentale, non può essere trascurato il tema della tipizzazione degli illeciti e delle garanzie disciplinari della magistratura contabile, rispetto al quale è stata richiamata l'esigenza di evitare formule «eccessivamente generiche ed evanescenti»[116].

Sul versante dell'imputazione soggettiva, la definizione legislativa della colpa grave non sembra sciogliere del tutto il problema. Pur introducendo criteri più puntuali, essa non sottrae la valutazione alla concretezza del caso, poiché la colpa grave conserva, secondo la dottrina, una natura «essenzialmente atipica»[117]. A ciò si aggiunge il possibile affiorare di

---

[114] F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., 252. Sul tema v., in particolare, T. TESSARO, *Dalla funzione consultiva alla cogestione dell'attività: la Corte dei conti verso l'orizzonte delle autorità indipendenti?*, cit., 114 ss., il quale evidenzia il rischio che la funzione consultiva possa evolvere da «mero strumento di supporto tecnico-giuridico» a una forma di partecipazione al processo decisionale «sempre più marcata e incisiva», sino a «sfiora[re] la soglia della codecisione». V., inoltre, ID., *Brevi note ricostruttive in termini di (nuova) attività consultiva della Corte dei conti prevista dall'art. 2 della legge n. 1/2026*, cit., spec. §§ 1, 3 e 7, ove l'Autore sottolinea come la nuova disciplina incorpori «istanze di prevenzione del rischio amministrativo-contabile», con effetti anche sulla delimitazione della colpa grave.

[115] Cfr. V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2026, spec. § 1.1 e § 2, ove l'Autore qualifica la legge n. 1 del 2026 come ius superveniens, poiché essa interviene su giudizi già pendenti e ne impone la trattazione alla luce di regole "sopravvenute", non previste al momento della formazione delle difese e dell'attività istruttoria. Tenore osserva, in particolare, che molte modifiche alla legge n. 20 del 1994 sono «immediatamente operanti dal 22 gennaio 2026» in forza di un regime intertemporale (rectius: di immediata applicabilità) «redatto "con l'accetta", in modo rozzo, grossolano e generalizzato», poiché destinato a incidere su procedimenti istruttori e processi in corso, nonché su sentenze appellate o comunque non definitive. La criticità risiede nel fatto che accuse, difese e attività istruttorie, svolte secondo il previgente quadro normativo, vengono ora valutate alla luce di «un sopravvenuto testo normativo più restrittivo», con rilevanti problemi di ragionevolezza, parità delle parti ed effettività del contraddittorio.

[116] Cfr. V. TENORE, *Riflessioni sulla "tendenziale tipizzazione" o "tipicità affievolita" degli illeciti disciplinari (nel sistema delle "clausole aperte") e spunti correttivi per alcuni regimi sanzionatori magistratuali ed associativi gravemente inosservanti di tale regola: il caso Corte dei conti dopo la legge Foti n. 1/2026,* in *Riv. Corte dei conti, 6, 2025,* spec. §§ 1 e 4, il quale osserva come il sistema disciplinare dei magistrati contabili continui a poggiare su formulazioni «eccessivamente generiche ed evanescenti» e, come tali, «strumentalizzabili sia sul piano sanzionatorio che assolutorio». L'Autore sottolinea che il diritto disciplinare non conosce una tipicità rigida assimilabile a quella penalistica, ma soltanto una «tendenziale tipizzazione» o «tipicità affievolita» degli illeciti, fondata sul sistema delle «clausole aperte». Tali clausole, se da un lato consentono all'ordinamento di adattarsi «all'evoluzione della società» e alle «mutevoli esigenze sociali ed economiche», dall'altro espongono al rischio che «l'esito di un procedimento disciplinare […] dipenda in larga misura dall'interpretazione di tali clausole e dalla sensibilità del giudicante». Per Tenore, dunque, l'utilizzo di formule aperte deve essere compensato dai principi di «motivazione della scelta sanzionatoria» e di «proporzionalità punitiva», al fine di evitare «un uso distorto e arbitrario» della discrezionalità disciplinare.

[117] Cfr. F. FOGGIA, *La colpa grave e la sua natura essenzialmente atipica anche a seguito della riforma Foti*, in *Riv. Corte dei conti*, 1, 2026, spec. §§ 1 e 3, muove dal carattere strutturalmente aperto della responsabilità amministrativa, la quale «nasce come atipica» e può manifestarsi «in plurime e diverse fattispecie», accomunate dalla ricorrenza del rapporto di servizio, della condotta illecita, del danno e dell'elemento soggettivo. Proprio questa fisionomia spiega, secondo l'Autore, la tradizionale cautela del legislatore nel positivizzare la colpa grave, poiché una definizione rigida avrebbe rischiato di risultare «poco fungibile rispetto alle molteplici e non tutte prevedibili ipotesi che possano dar luogo a danni finanziari». Anche dopo la legge n. 1/2026, pertanto, la tipizzazione non appare pienamente risolutiva: la novella dedica «molta attenzione alla componente oggettiva della colpa», ma lascia in ombra «la componente prettamente soggettiva», legata al giudizio di esigibilità e prevedibilità. In questa direzione si comprende il rilievo critico rivolto agli aggettivi «manifesta» e «incontrastabilmente», ritenuti «del tutto inidonei a riferirsi all'atteggiamento soggettivo dell'agente», con la conseguenza che la colpa grave conserva uno spazio di accertamento concreto affidato all'interprete.

una forma di "responsabilità senza debito", non pienamente idonea a garantire l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico[118].

La riforma riapre, inoltre, il nodo del doppio binario, poiché la distinzione tra interesse generale tutelato dalla Procura contabile e interesse "settoriale" dell'amministrazione danneggiata rischia di apparire, secondo parte della dottrina, sempre più «artificiosa»[119].

Infine, la rimodulazione della responsabilità per danno erariale accresce il rilievo del giudizio di conto, inteso come presidio autonomo di legalità contabile e come strumento effettivo di tutela delle risorse pubbliche, specie in una fase nella quale il giudizio di responsabilità amministrativa è oggetto di una più netta delimitazione legislativa[120].

Permane, dunque, una tensione già consolidata nella dottrina amministrativista: l'estensione di modelli precauzionali, fondati su valutazioni non consolidate, può mettere alla prova la certezza del diritto[121], ampliando i margini di apprezzamento

---

[118] Cfr. L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2026, spec. § 9, ove gli Autori ravvisano nella novella il rischio di una "responsabilità senza debito", poiché la riduzione del quantum risarcibile può separare l'accertamento della responsabilità dalla piena reintegrazione del danno erariale. Muovendo dalla sentenza n. 371 del 1998 della Corte costituzionale, essi ricordano che la colpa grave assolve alla funzione di determinare «quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente», nella ricerca di un equilibrio idoneo a rendere la responsabilità «ragione di stimolo, e non di disincentivo». Una disciplina eccessivamente sbilanciata a favore del dipendente, con conseguente traslazione del costo sull'apparato pubblico, porrebbe allora problemi di compatibilità con gli artt. 28, 81 e 97 Cost., specie alla luce dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico. In questa lettura, poiché il bilancio costituisce un "bene pubblico" e uno strumento di garanzia dei diritti, la deterrenza propria delle regole di responsabilità diviene pre-condizione della tutela delle risorse pubbliche; sicché, secondo gli Autori, «se il bilancio - strumento di garanzia dei diritti - è la "promessa" dello Stato ai cittadini e se i pubblici dipendenti ne sono i "garanti operativi", la traslazione sproporzionata sulla collettività del "costo" dell'inefficienza di quest'ultimi [sic] tradisce tale "promessa"».

[119] Cfr. S. FOÀ, *Il sistema del "doppio binario" alla luce della legge n. 1 del 2026*, in *Bilancio Comunità Persona*, anticipazione n. 1/2026, spec. §§ 1 e 3, ove si osserva che, se «sono oggettive le differenze processuali tra i due riti», resta tuttavia «artificiosa la distinzione tra interesse generale (alla legalità finanziaria e al buon andamento) rimessa all'azione doverosa della procura contabile e interesse "settoriale" affidato alla cura dell'amministrazione danneggiata». Il permanere del doppio binario condurrebbe, così, a un «paradosso», poiché «l'interesse generale risulterebbe tutelato meno di quello settoriale», soprattutto alla luce dei nuovi limiti quantitativi alla responsabilità introdotti dalla legge n. 1/2026. La concorrenza tra giudizio civile e giudizio contabile continuerebbe inoltre a fondarsi su una costruzione «opinabile», basata sulla distinzione tra finalità risarcitoria e finalità sanzionatoria, sino a evocare il possibile contrasto con il principio del *ne bis in idem*. Da qui l'esigenza di una «concentrazione della tutela a favore della Corte dei conti» e di una giurisdizione «tendenzialmente esclusiva», capace di assicurare una protezione effettiva dell'interesse finanziario pubblico.

[120] Cfr. G. GUIDA, *Responsabilità amministrativa e responsabilità contabile: le nuove prospettive*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2026, spec. §§ 2, 3 e 4, il quale, muovendo dalla legge n. 1/2026, richiama l'esigenza di una "riscoperta" della natura e della specialità della responsabilità contabile rispetto alla responsabilità amministrativa. Secondo l'Autore, la responsabilità contabile presenta una propria autonomia, radicata nel rapporto tra gestione di risorse pubbliche, obbligo di rendicontazione, controllo giurisdizionale sul conto e responsabilità restitutoria; proprio per tale ragione, dopo gli interventi di perimetrazione della responsabilità amministrativa, il giudizio sui conti assume una rinnovata "importanza strategica". In particolare, Guida richiama la funzione del giudizio di conto quale presidio volto ad assicurare la "legalità contabile delle risorse pubbliche" e a dare attuazione al principio secondo cui il denaro pubblico deve essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della gestione, garanzia che trova nello strumento del conto giudiziale una sede propria di verifica. Il giudizio di conto può quindi costituire, se adeguatamente valorizzato, «uno strumento chiave per la tutela dell'equità finanziaria nell'utilizzo delle risorse pubbliche», anche in ragione della complementarietà tra responsabilità contabile e controllo, intesi come aspetti del medesimo fenomeno della rendicontazione.

[121] Cfr. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Napoli, 2022, 120 ss. La certezza del diritto, pur frequentemente accostata alla sicurezza giuridica, presenta rispetto a quest'ultima un ambito più specifico: mentre la sicurezza giuridica rinvia alla complessiva capacità dell'ordinamento di garantire stabilità e prevedibilità, la certezza del diritto esprime la «legittima

dell'amministrazione e alterando il rapporto tra fattispecie concreta e regola giuridica. In tali situazioni, il sindacato giurisdizionale non può sostituirsi alle valutazioni dell'amministrazione, limitandosi a verificare la coerenza, l'attendibilità e la non manifesta irragionevolezza del percorso decisionale, senza entrare nel merito delle scelte discrezionali o tecniche.

Le più recenti ordinanze di rimessione[122] sembrano, del resto, confermare l'osservazione formulata in dottrina, secondo cui «dalle questioni più recenti emerge la tendenza dei giudici remittenti a contrastare o quantomeno dubitare, per conflitto con norme o principi costituzionali o convenzionali, un insieme di scelte che il legislatore (...) ha assunto per attenuare ovvero limitare il "peso" della responsabilità nei confronti di coloro che, a diverso titolo, operano all'interno delle pubbliche amministrazioni»[123].

Sarà dunque decisivo l'apporto interpretativo della Corte dei conti, quale giudice del bilancio, e della Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, cui spetterà chiarire la portata della riforma e verificarne la tenuta sul piano costituzionale e contabile, anche con riferimento alla nuova distribuzione del rischio decisionale nel sistema di finanza pubblica[124].

La riforma del 2026 segna, in definitiva, il passaggio da un sistema fondato prevalentemente sul giudizio dell'errore (*rectius:* del danno) a un assetto orientato al governo costituzionale del rischio patrimoniale, nella consapevolezza che «il diritto del rischio […] porta con sé un rischio, spesso più reale di quelli che mira a controllare, la rinuncia alla funzione (essenziale per il diritto) di assicurare la certezza delle aspettative nel futuro»[125].

---

aspettativa che i pubblici poteri rispettino il sistema delle fonti» (A. PACE, *Libertà individuali e qualità della vita*, cit., 93). Su tale fondamento si innesta la funzione nomofilattica, chiamata a presidiare l'uniformità dell'interpretazione e, con essa, la prevedibilità delle decisioni. La Corte costituzionale ha qualificato la certezza del diritto come «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali», riconoscendo alla nomofilachia un ruolo essenziale nell'ordinamento (Corte cost., sent. n. 13/2022). Alla medesima esigenza rispondono le disposizioni del codice di giustizia contabile, in particolare l'art. 11, in raccordo con l'art. 117 c.g.c. e con l'art. 65 r.d. n. 12/1941. L'Autore osserva, in particolare, che la concentrazione della competenza nelle Sezioni riunite in speciale composizione risponde a una duplice esigenza: evitare incertezze sulla titolarità della giurisdizione, preservando il perimetro della Corte dei conti, e assicurare coerenza nell'interpretazione del diritto del bilancio. Le funzioni nomofilattiche delle Sezioni riunite in speciale composizione assumono così un ruolo centrale: ridimensionano le competenze di coordinamento attribuite ad altre articolazioni della Corte, specie alle Sezioni riunite in sede di controllo, ormai circoscritte alle attività consultive e di referto, e rafforzano l'esigenza di preservare l'ambito della giurisdizione contabile nei rapporti con gli altri plessi giurisdizionali, soprattutto quando vengono in rilievo questioni attinenti alla materia del bilancio.

[122] Le questioni di legittimità costituzionale concernenti la legge n. 1 del 2026 sono state inizialmente sollevate dalla Corte dei conti, Sez. giur. Puglia, con ord. 25 febbraio 2026, n. 11, che ha censurato la tipizzazione legislativa della colpa grave, ritenendo che la tassatività delle fattispecie previste dalla riforma possa determinare ingiustificate aree di irresponsabilità, soprattutto con riguardo alle condotte materiali e ai casi di *malpractice* sanitaria. Sono seguite le ordinanze della Sez. II centrale d'appello, 23 aprile 2026, n. 9, e 12 maggio 2026, n. 10, nonché quelle della Sez. giur. Piemonte, 21 maggio 2026, n. 15, che ha rimesso alla Corte costituzionale la questione concernente il c.d. «doppio tetto» risarcitorio, contestando la ragionevolezza del limite quantitativo al risarcimento del danno erariale anche in presenza di condotte gravemente colpose, e della Sez. giur. Toscana, 8 giugno 2026, n. 28, che ha sollevato analoghi dubbi con riguardo ai limiti introdotti dalla riforma all'accertamento della responsabilità amministrativa e al recupero del danno erariale.

[123] F. S. MARINI, *Le responsabilità del pubblico dipendente davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. Corte dei conti*, 2026, 1 ss.

[124] F. CONTE, *Legalità finanziaria e governo del patrimonio pubblico: il ruolo della Corte dei conti*, cit., 253.

[125] P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. Amm.*, 2, 2010, 372.