

Appendice al primo volume della Collana editoriale di monografie *Strumenti per la governance pubblica* della Direzione Centrale per la Programmazione e gli Affari Economici e Finanziari

## LA RESPONSABILITÀ PATRIMONIALE, IL DANNO ERARIALE E LA TUTELA LEGALE PER IL PERSONALE DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO

Dr. Francesco Pizzuti  
(*Primo dirigente logistico-gestionale del C.N.VVF.*)

Con l'approvazione in via definitiva al Senato, si è concluso l'iter parlamentare, iniziato nel mese di aprile del 2025 e terminato il 27 dicembre scorso, che ha portato alla legge 7 gennaio 2026, n. 1 - *Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 e altre disposizioni, nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per il danno erariale*, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, n. 4 del 7 gennaio 2026.

I punti salienti della riforma possono essere sintetizzati nella nuova definizione della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari e del relativo risarcimento; nella nuova disciplina dei controlli e dei pareri preventivi; nella previsione di una delega al governo per la riorganizzazione dell'assetto della Corte dei conti.

Esaminando in modo analitico il primo aspetto legato alla **responsabilità patrimoniale**, dopo cinque anni di scudo erariale, derivante da una norma emergenziale approvata durante il Covid-19 che limitava la responsabilità ai soli casi di dolo, viene reintrodotta la **colpa grave** dei funzionari pubblici, con maggiori certezze nella sua effettiva declinazione, com'era stato richiesto dalla Corte costituzionale nella nota sentenza numero 132 del 2024.

Al comma 1 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 viene declinata la colpa grave come la *violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento*. Per valutare la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili dovrà tenersi conto *del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza*.

Non ci potrà essere colpa grave se il funzionario ha seguito “*indirizzi giurisprudenziali prevalenti o pareri delle autorità competenti*” e quando il fatto dannoso trae origine “*da un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità*”. Non si prevede la fattispecie della **colpa grave** e conseguentemente nessuna forma di responsabilità, nei casi di *conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria*. In questi casi la responsabilità sarà limitata solo ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo. Per gli amministratori locali arriva un rafforzamento del principio di buona fede che già mette al riparo da responsabilità amministrativa gli organi politici nel caso di atti che rientrano nella competenza degli uffici tecnici o amministrativi. Vi è una presunzione di buonafede che non dovrà essere provata nel caso in cui *gli atti siano stati proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali interni o esterni, di contrario avviso*, così come già previsto dall'attuale legge n. 20 del 1994.

Ulteriore elemento particolarmente significativo della riforma è dato dall'introduzione del potere riduttivo esercitato dalla Corte nel caso di danno causato, senza dolo, dal responsabile.

In caso di condanna per danno erariale, al di fuori dei casi di dolo o di illecito arricchimento, viene posto un tetto alla responsabilità dei funzionari pubblici: il danno a loro imputato non potrà superare il 30% del pregiudizio accertato e il doppio della retribuzione annua linda conseguita. È previsto inoltre che nella sentenza di condanna la Corte possa disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione della gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra i sei mesi ed i tre anni.

Strettamente connesso al diritto al risarcimento del danno, è il termine prescrizionale fissato in cinque anni, decorrente dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'Amministrazione o la Corte dei conti ne siano venuti a conoscenza.

Ultimo aspetto legato alla responsabilità patrimoniale, ed alla relativa azione risarcitoria del danno erariale, è connesso all'introduzione, nel nuovo apparato normativo, dell'**obbligo per coloro che assumono un incarico che comporta la gestione di risorse pubbliche, sottoposte alla giurisdizione della Corte, di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali causati per comportamenti gravemente colposi.**

Un altro punto particolarmente importante della riforma della Corte dei conti è quello che riguarda le norme in materia di **controlli e dei pareri preventivi**. Prima della riforma, infatti, il controllo preventivo dei provvedimenti riguardava solamente gli atti dello Stato, ora si estende anche agli atti degli enti territoriali quali le Regioni, le Province ed i Comuni. La magistratura contabile avrà trenta giorni di tempo per valutare e controllare gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità, al termine dei quali i provvedimenti divengono esecutivi e si intendono registrati, con conseguente esclusione dell'eventuale responsabilità patrimoniale dei soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti (cd. silenzio-assenso).

L'attività consultiva della Corte dei conti, normata dall'art. 2 della legge n. 1 del 7 gennaio 2026, prevede la possibilità per le Regioni, le Province, le città metropolitane ed i Comuni di inviare alla Corte gli atti attuativi del PNRR, con esclusione della gravità della colpa dell'amministratore pubblico per gli atti adottati in conformità dei pareri resi. Anche in tale fattispecie interviene il termine dei trenta giorni ed il cd. silenzio-assenso, vale a dire, in caso di mancata espressione del parere nel termine predetto, lo stesso si intende reso in modo conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, con esclusione della gravità della colpa.

Ultimo punto, infine, è rappresentato dalla **delega al Governo per la riorganizzazione ed il riordino delle funzioni della Corte dei conti**. La delega dovrà orientarsi ad una organizzazione unitaria, sia a livello centrale che territoriale, delle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali. L'esercizio della delega dovrà improntarsi a specifici principi e criteri direttivi finalizzati, in particolare, a prevedere un nuovo assetto delle procure contabili con una maggiore attribuzione di poteri di indirizzo e di coordinamento al procuratore generale, nonché di controllo sull'attività di indagine dei procuratori territoriali, con la possibilità di avocare a sé le inchieste e con la possibilità di accedere direttamente agli atti dei procedimenti istruttori svolti dai procuratori regionali, sino alla sottoscrizione congiunta con il procuratore territoriale per la formalizzazione di atti che si caratterizzano per la particolare rilevanza, complessità o novità delle questioni.

La legge di riforma ha suscitato reazioni articolate e non univoche, dando luogo - sin dalle fasi iniziali dell'iter parlamentare - a un confronto ampio e talvolta aspro tra le forze politiche, la magistratura contabile e il mondo accademico-giuridico.

Il dibattito si è concentrato in particolare sull'equilibrio tra l'esigenza di rafforzare l'azione amministrativa e quella di preservare adeguati presidi di responsabilità. In tale quadro, uno dei profili maggiormente discussi è stato l'introduzione di una forma di garanzia a favore del pubblico funzionario, attraverso la previsione di un limite alla responsabilità per colpa grave, circoscritta al 30 per cento del danno accertato e, in ogni caso, non eccedente il doppio della retribuzione annua lorda. Una scelta che, nelle intenzioni del legislatore, mira a ridurre il fenomeno della cosiddetta "amministrazione difensiva", senza tuttavia giungere a una sostanziale deresponsabilizzazione dell'apparato pubblico.

Particolarmente controversa è risultata l'estensione della funzione consultiva attribuita alla Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi - a seconda dell'ente richiedente - tramite la Sezione centrale per il controllo di legittimità sugli atti ovvero attraverso le Sezioni regionali. Tale funzione, dotata di efficacia esimente rispetto alla colpa grave, è stata letta da più parti come una scelta suscettibile di alterare in modo significativo l'equilibrio complessivo del sistema dei controlli. La previsione di un termine stringente di trenta giorni per l'espressione del parere, unita al meccanismo del silenzio-assenso in caso di mancata pronuncia, rischia infatti di trasformare lo strumento consultivo in un fattore di sostanziale depotenziamento del controllo, incidendo sul ruolo costituzionale della magistratura contabile e sollevando interrogativi sulla reale tenuta delle garanzie di legalità e di tutela dell'interesse pubblico.

L'estensione del controllo preventivo di legittimità, inizialmente circoscritto agli atti dello Stato, anche agli atti delle Regioni, delle Province e dei Comuni rappresenta uno dei passaggi più delicati e divisivi della riforma. Secondo i sostenitori, tale scelta risponde all'esigenza di offrire un presidio di accompagnamento agli amministratori pubblici, spesso chiamati ad operare in un contesto normativo frammentato e complesso, percepito come un vero e proprio labirinto regolatorio, e al tempo stesso esposti al rischio di una responsabilità personale dalle conseguenze patrimoniali potenzialmente molto gravose.

Di segno opposto sono le valutazioni critiche, che evidenziano come l'ampliamento del perimetro del controllo, a fronte di oltre ottomila enti locali potenzialmente interessati, rischi di appesantire in modo significativo il funzionamento del sistema, rendendo di fatto problematica la capacità della Corte dei conti di pronunciarsi nei tempi previsti e alimentando, per effetto del meccanismo del silenzio-assenso, il timore di una compressione sostanziale delle garanzie di legalità.

La magistratura contabile ha sollevato più di qualche dubbio sulla riforma. Il presidente della Corte dei conti Guido Carlino in un'intervista rilasciata al Corriere della Sera del 28 dicembre 2025, ha dichiarato, riguardo il profilo della responsabilità di un amministratore, che *"si prevede che il soggetto riconosciuto responsabile del danno erariale per condotte gravemente colpose sia tenuto a risarcire il danno non più per l'intero ma per un importo non superiore al 30% e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda. Il resto del danno non risarcito rimane a carico dell'amministrazione, e quindi della collettività, indebolendo gli effetti deterrenti della responsabilità amministrativa e incentivando una maggiore leggerezza nell'adozione di atti e provvedimenti amministrativi. Il tetto previsto peraltro è alquanto modesto soprattutto nel caso in cui responsabili del danno siano privati beneficiari di contributi per la realizzazione di programmi di spesa pubblica ovvero concessionari di opere. La riforma, inoltre, introduce un esimente da responsabilità amministrativa, meccanismo che possa consentire l'immissione nell'ordinamento di atti illegittimi e produttivi di danno per i quali non potrà mai essere accertata la responsabilità amministrativa"*.

Sulla tanto discussa *paura della firma* il presidente ha osservato che “*sia addebitabile alla legislazione farraginosa, alla formazione dei funzionari non sempre adeguata e non necessariamente al timore di essere convenuti in un giudizio di responsabilità. Alcune disposizioni approvate potrebbero indebolire la funzione preventiva della magistratura contabile, che ha rappresentato uno degli argini più efficaci contro sprechi e cattiva gestione delle risorse pubbliche*”<sup>1</sup>.

Il presidente dell’Associazione Nazionale Magistrati della Corte dei conti, Donato Centrone, ha sottolineato le tante perplessità della magistratura contabile sul provvedimento, rivelando “*che il risarcimento viene trasformato in una sanzione limitata, che grava per il 70% residuo sui cittadini. Inoltre, vi è una deresponsabilizzazione di chi gestisce i soldi pubblici. Con la riforma attuata nel nome della semplificazione si rischiano meno controlli perché sono previsti 30 giorni per valutare operazioni anche di miliardi di euro, sia di amministrazioni statali che di altri enti pubblici. Se il parere non arriva in tempo vale il silenzio-assenso, quindi, scatta l’esenzione dalla colpa grave e dal danno erariale*”<sup>2</sup>.

Qualche eccezione viene sollevata anche dall’avv. Vittorio Barosio e dall’ex magistrato Gian Carlo Caselli che, su un articolo su *La Stampa* del 30 dicembre scorso<sup>3</sup>, analizzano alcuni aspetti critici della nuova riforma della Corte dei conti. Sono quattro i punti di debolezza individuati. Il primo riguarda il termine entro il quale la Corte è tenuta ad effettuare il fondamentale controllo preventivo di legittimità sugli atti dell’amministrazione. “*Un termine di 30 giorni può essere sufficiente quando si debbano controllare atti semplici, non lo è invece quando si tratti, come spesso avviene, di atti assai complessi, che possono valere milioni o miliardi di euro e di cui si deve valutare la legittimità in base a molte norme, sia statali sia di fonte comunitaria, che tutelano i più svariati interessi pubblici. Escludere la responsabilità dei funzionari prima che l’atto faccia in tempo ad essere controllato è molto pericoloso*”. Il secondo punto evidenziato riguarda la colpa grave. “*La legge di riforma prevede ora che i funzionari pubblici siano responsabili, salvo alcune ipotesi, anche per colpa grave. Questa però viene definita dalla legge in termini così ristretti che ravisare l’esistenza di una colpa grave diventa molto difficile. Il potere di controllo e sanzionatorio della Corte dei conti nei confronti dei funzionari rischia quindi di essere parecchio limitato, cosicché i funzionari stessi vengono in buona misura deresponsabilizzati, con evidente danno per il buon funzionamento delle pubbliche amministrazioni e in definitiva di tutti i cittadini*”. Il terzo elemento si riferisce alla misura del risarcimento del danno. “*Il funzionario pubblico che cagiona un danno all’Erario deve risarcirlo solo nella misura massima del 30% di due annualità del suo stipendio la parte restante rimane a carico dello Stato. È vero che un funzionario può anche fare un danno di centinaia di migliaia di euro che con il suo stipendio non sarà mai in grado di risarcire, ma proprio perciò la legge prevede già che la Corte dei conti abbia la facoltà di ridurre in via equitativa la somma del risarcimento*”. Il quarto punto riguarda la prescrizione per il risarcimento del danno. “*La prescrizione di cinque anni per il risarcimento del danno cagionato all’Erario inizia a decorrere già da quando è stato commesso il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui la pubblica amministrazione o la Corte dei conti ne siano venuti a conoscenza del danno. Da ciò deriva che la prescrizione diventerà più facile e che in ogni caso la Procura della Corte avrà meno tempo per avviare l’azione di risarcimento del danno a carico del funzionario responsabile*”.

<sup>1</sup> Ilaria Sacchettoni – Corriere della Sera del 28 dicembre 2025. *Intervista al Presidente della Corte dei conti*.

<sup>2</sup> Irene Famà - La Stampa del 27 dicembre 2025. *Intervista al presidente dell’Associazione Nazionale Magistrati della Corte dei conti*.

<sup>3</sup> Vittorio Barosio, Gian Carlo Caselli – La Stampa del 30 dicembre 2025. *Nuova Corte dei conti, incentivo a fare male*

Interessante appare l'analisi del Prof. Luigi Balestra, Vicepresidente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, pubblicata sul *Il Sole24 Ore* del 6 gennaio 2026, una delle voci a sostegno della riforma. *“La reintroduzione della colpa grave, che sin dal luglio 2020, in ragione della necessità di far ripartire il Paese, era stata accantonata a favore di uno scudo erariale per i pubblici funzionari. Una misura confermata dai governi avvicendatisi sino ad oggi, e proprio per questo dovrebbe ingenerare più di un elemento di riflessione. Con la riforma appena approvata la colpa grave viene reintrodotta ancorché con un tetto massimo per quel che concerne il danno risarcibile. Lo spettro di una responsabilità patrimoniale senza confini in cui puoi incorrere chi maneggia il denaro pubblico, può apparire irragionevole e sproporzionato se si tiene conto, a fronte dell'immane compito dell'amministrare, del modesto importo delle retribuzioni di molti amministratori e funzionari pubblici. Basti pensare alle responsabilità dei sindaci di piccoli comuni i quali sono sovente sprovvisti di apparati amministrativi adeguati a supportarne l'azione. Il 30% del danno cagionato, ovvero il doppio della retribuzione linda, rappresenta comunque una reazione/sanzione di particolare impatto nella sfera patrimoniale del pubblico funzionario. Il secondo aspetto che merita una riflessione riguarda il fatto che il danno va risarcito integralmente da parte di chi agisca con dolo ovvero di coloro che conseguono un illecito arricchimento. Inoltre, nei casi più gravi la Corte dei conti può disporre a carico del dirigente o del pubblico funzionario, la sospensione della gestione di risorse pubbliche per un periodo che va da tre mesi a sei mesi. Ragion per cui, fermo restando che tutto è sempre perfettibile, nonché criticabile, il sistema ideato sembra ispirato alla ragionevolezza. Inoltre, la riforma sembra far proprie, al fine di porvi rimedio, le preoccupazioni espresse poco più di un anno fa dalla Corte costituzionale, la quale non esitò a parlare di fatica dell'amministrare, generatrice di fenomeni di burocrazia difensiva. Si è inteso promuovere un cambiamento non di poco conto soprattutto sotto il profilo culturale, con una Corte dei conti chiamata a svolgere secondo gli intendimenti originari, un'intensa attività di collaborazione e di supporto delle pubbliche amministrazioni. Certo, i 30 giorni entro cui rendere il parere in sede consultiva impongono una significativa riorganizzazione di lavoro e di funzioni, ma in ciò bisogna confidare sia sulle abilità degli stessi magistrati della Corte dei conti di autoriformarsi, sia sulla capacità del governo di saper far fronte alla riorganizzazione e al riordino delle funzioni della Corte dei conti attraverso i decreti legislativi che è stato delegato ad adottare”.*<sup>4</sup>

Un ulteriore contributo all'analisi della riforma, valutata in termini meno critici e ricettiva degli indirizzi emersi dalla sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale, è quello pubblicato su *ItaliaOggi* del 30 dicembre 2025. *“La riforma proposta dall'attuale ministro Tommaso Foti, accoglie molti dei desiderata che la Corte costituzionale nel 2024 aveva chiesto al legislatore per uscire dall'imbarazzo di uno scudo erariale che, limitando la responsabilità contabile ai soli casi di dolo, finiva per addossare i danni erariali quasi esclusivamente sulla collettività. Di qui la necessità di ripristinare la responsabilità per colpa grave ma con confini più certi. La colpa grave andrà esclusa per violazioni e omissioni determinate dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti. Per gli amministratori locali, inoltre, arriva un rafforzamento del principio di buona fede che già mette al riparo da responsabilità gli organi politici in caso di atti che rientrano nella competenza degli uffici tecnici o amministrativi. L'attuale norma della legge n. 20/1994 già esclude la responsabilità degli amministratori che in buona fede abbiano approvati atti ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l'esecuzione. Ora la buona fede sarà sempre presunta, e quindi non dovrà essere provata quando gli atti adottati sono proposti, vistati o sottoscritti dai*

---

<sup>4</sup> Luigi Balestra – Il Sole 24 Ore del 6 gennaio 2026, *Il nuovo ruolo della Corte dei conti dopo la riforma*.

*responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso. La legge, inoltre, recepisce la richiesta della Consulta riguardo l'introduzione di un limite massimo al danno e la previsione di fattispecie obbligatorie di esercizio del potere riduttivo del giudice e l'incentivazione di polizze assicurative. Nei casi più gravi di accertamento della responsabilità amministrativa, la legge prevede la possibilità di disporre, a carico del dirigente o funzionario condannato, la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni.*<sup>5</sup>

\* \* \*

La legge n. 1 del 7 gennaio 2026 rappresenta un intervento di ampia portata sul sistema della responsabilità amministrativa e sull'assetto delle funzioni della Corte dei conti, provando a collocarsi nel solco delle indicazioni provenienti dalla Corte costituzionale e del dibattito maturato negli anni successivi all'introduzione dello scudo erariale. L'obiettivo dichiarato del legislatore è quello di superare le rigidità emerse nel passato, introducendo criteri più certi nella definizione della colpa grave e nel perimetro della responsabilità patrimoniale dei pubblici funzionari.

La riforma mira a favorire una maggiore serenità nell'esercizio dell'azione amministrativa, riducendo il rischio di comportamenti difensivi e rafforzando, al contempo, una funzione di supporto e collaborazione della Corte dei conti nei confronti delle amministrazioni, anche attraverso l'estensione dei controlli preventivi e dell'attività consultiva. In tale prospettiva, si inseriscono sia la previsione di limiti al risarcimento del danno erariale, sia il ricorso a meccanismi procedurali orientati alla semplificazione e alla certezza dei tempi.

Permangono tuttavia profili che richiedono particolare attenzione nella fase applicativa, in relazione all'equilibrio tra esigenze di efficienza e salvaguardia delle garanzie di legalità. In particolare, l'impatto del termine di trenta giorni per l'esercizio dei controlli e dei pareri, nonché il ricorso al silenzio-assenso, pone interrogativi sulla capacità del sistema di assicurare un controllo effettivo, soprattutto a fronte dell'ampliamento del numero degli enti coinvolti.

In conclusione, la riforma apre una fase di transizione che potrà essere valutata compiutamente solo alla luce dell'attuazione concreta delle nuove disposizioni e dei decreti delegati. La sua efficacia dipenderà dalla capacità di mantenere un equilibrio sostenibile tra responsabilità, legalità ed efficienza dell'azione amministrativa, preservando il ruolo della Corte dei conti quale presidio essenziale di tutela dell'interesse pubblico.

---

<sup>5</sup> Francesco Cerisano – ItaliaOggi del 30 dicembre 2025. *Riforma Corte dei conti, torna la colpa grave. Ma con più certezze.*