amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO SPECIALE

"LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI – LEGGE N. 1/2026"

15 APRILE 2026

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĭnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa

di Salvatore Cimini

(Professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico, Università degli Studi di Teramo)

Sommario

1. Le modifiche legislative all'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa: l'efficacia scriminante di controlli e pareri. – 2. Le novità introdotte dall'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76: la nuova nozione di dolo. – 3. La delimitazione normativa della colpa grave tra esigenze di certezze interpretative e rischi di irrigidimento. – 4. Le definizioni normative di colpa grave: il disallineamento tra l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 1 della legge n. 1/2026. – 5. Punti di contatto tra le due normative. – 6. Criticità della nozione di colpa grave *ex* art. 2 del Codice dei contratti: la (mera) violazione delle norme di diritto e degli autovincoli. – 7. La definizione di colpa grave nella legge n. 1 del 2026: la "manifesta violazione delle norme di diritto". – 8. La sovrapposizione tra la nozione di colpa grave *ex* art. 1 della l. n. 1 del 2026 e quella prevista nella responsabilità civile dei magistrati. – 9. Profili critici della nozione di colpa grave nella legge n. 1/2026: l'assenza di un riferimento espresso all'attività materiale e la necessità di una lettura sistematica con le altre nozioni di colpa. – 10. Conclusioni.

Abstract

This article examines recent legislative developments concerning the subjective element of administrative liability in Italian law, with particular focus on the evolving notion and normative typification of gross negligence (colpa grave). It analyses the significant reforms introduced by Decree-Law no. 76/2020 and Law no. 1/2026, highlighting their impact on both the definition of intent (dolo) and the progressive codification of gross negligence.

The study first explores the expansion of exculpatory mechanisms linked to preventive controls and advisory opinions, emphasising how recent amendments have broadened the circumstances under which gross negligence is excluded. It then addresses the shift toward a criminal law-oriented notion of intent, requiring proof of the will to cause the harmful event, and discusses the interpretative challenges arising from this approach, particularly in relation to dolus eventualis.

The core of the article focuses on the legislative attempt to typify gross negligence, traditionally an open-ended concept shaped by case law. It critically compares the dual definitions introduced by the 2023 Code of Public Contracts and the 2026 reform, highlighting their lack of alignment and the resulting risks for legal certainty and uniform application. While both provisions aim to reduce interpretative uncertainty, their coexistence leads to fragmentation and raises concerns about coherence within the system of administrative liability.

The paper argues for a systematic and integrated interpretation of these norms, suggesting that they should be read as complementary rather than conflicting. It also identifies key critical issues, including the ambiguity of "manifest violation of law," the overlap with standards developed in judicial liability, and the insufficient coverage of material administrative activities.

In conclusion, the article maintains that the recent reforms do not establish a closed definition of gross negligence but rather provide interpretative criteria that continue to rely on judicial assessment. The resulting model confirms the central role of the accounting judge in balancing legal certainty with the flexibility required by an inherently indeterminate concept, while also addressing the broader tension between administrative efficiency and accountability.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blind peer review*

ISSN 2036-7821

1. Le modifiche legislative all'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa: l'efficacia scriminante di controlli e pareri.

L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa ha subito diverse modifiche nel corso degli anni.

Per rimanere alle innovazioni più recenti, va ricordato che è stata esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo[1].

La locuzione "limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo" è stata soppressa dall'art. 1 della legge 7 gennaio 2026, n. 1 e sostituita da una formulazione di portata significativamente più ampia, ossia da questa: "ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo". Per cui, oggi, il riformato art. 1 della l. n. 20 del 1994 recita che: "In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo".

Questo intervento normativo determina un significativo ampliamento delle ipotesi in cui può escludersi la gravità della colpa, poiché ricomprende anche gli atti presupposti e, dunque, l'intero complesso documentale che sorregge, sul piano logico-argomentativo e giuridico, il provvedimento sottoposto a verifica e ne costituisce un antecedente necessario[2], superando la precedente limitazione ai soli profili esaminati dall'organo di controllo. Si tratta di una novità importante, pur se va segnalato che la Corte dei conti, già prima di questa riforma, nel vagliare la legittimità di un atto, esaminava gli atti allegati che ne costituivano le premesse logico-giuridiche. A seguito di questa modifica normativa, spetterà al giudice contabile, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità, individuare quali siano gli "atti richiamati e allegati" che possono effettivamente essere considerati il "presupposto logico e giuridico" dell'atto sottoposto a controllo. Ne deriva che non

[1] La modifica è stata introdotta dall'art. 17, c. 30-*quater*, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2009, n. 102, subito dopo integrato dal d.l. 3 agosto 2009, n. 103 convertito, con modificazioni, dalla l. 3 ottobre 2009, n. 141.

[2] Sulla nozione di atto presupposto si veda, ad esempio, Cons. Stato, Sez. III, 10 novembre 2020, n. 6922, che ribadisce il principio secondo cui: "la nozione di atto presupposto è fondata, in relazione ad atti di un unico procedimento o anche ad atto autonomi, sull'esistenza di un collegamento fra gli atti stessi, così stretto nel contenuto e negli effetti, da far ritenere che l'atto successivo sia emanazione diretta e necessaria di quello precedente, così che il primo è in concreto tanto condizionato dal secondo nella statuizione e nelle conseguenze da non potersene discostare". Cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 3 aprile 2025, n. 2869. In dottrina, si veda, indicativamente, S. DETTORI, *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006.

ISSN 2036-7821

tutti gli atti trasmessi dall'amministrazione sono idonei a produrre l'effetto scriminante, ma solo quelli che risultano rilevanti ai fini del vaglio di legittimità.
Va inoltre ricordato che l'art. 1, c. 1, lett. *b)*, n. 2, della legge n. 1 del 2026 ha inserito il comma 1-*ter* all'art. 3 della l. n. 20 del 1994, stabilendo che, per i contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, i termini del controllo preventivo di legittimità previsti dal comma 2 del medesimo articolo assumono carattere perentorio. Decorso inutilmente tale termine, l'atto si intende registrato, anche ai fini dell'esclusione di responsabilità.
Ed ancora, l'art. 1, comma 1, lett. *b)*, n. 3, della legge n. 1 del 2026 ha aggiunto al comma 2 dell'art. 3 della l. n. 20 del 1994 una disposizione di analogo tenore, stabilendo che, decorso il termine previsto dallo stesso comma 2, i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo "si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità" erariale. In precedenza, la norma si limitava a prevedere che, spirato il termine, i provvedimenti diventavano esecutivi.
In modo analogo, l'art. 2, c. 2, della legge n. 1 del 2026 prevede che i pareri di cui al comma 1 del medesimo articolo siano resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere entro tale termine, esso si intende reso in senso conforme alla soluzione prospettata dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa.
Ora, al di là dell'opportunità e delle criticità connesse all'ampliamento dell'attività consultiva e di controllo della Corte dei conti[3], va osservato che, in entrambe le ipotesi, l'effetto perseguito dal legislatore è quello, da un lato, di attribuire, all'*inutiliter* decorso del termine, efficacia all'atto o al parere e, dall'altro, di escludere la responsabilità per colpa grave. Ne consegue che non può essere contestata la colpa grave a chi abbia sottoposto un atto al controllo preventivo di legittimità e, una volta che questo sia divenuto efficace per l'infruttuoso decorso del termine, vi abbia dato attuazione[4], così come a chi abbia richiesto un parere e si sia conformato alla soluzione risultante dall'inutile decorso del termine perentorio.
Prima della novella del 2026, un'ulteriore modifica in tema di elemento soggettivo è stata introdotta dall'art. 4, comma 12-*ter*, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla l. 14 giugno 2019, n. 55. Tale disposizione ha previsto una peculiare causa di esclusione della gravità della colpa – e di ogni conseguente responsabilità – nei casi in cui il danno derivi da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati vistati e registrati dalla Corte dei conti in sede di

[3] Si vedano al riguardo le considerazioni critiche di G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*, in www.federalismi.it, n. 5/2026, 8 e SS.
[4] In questa direzione L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n. 3/2025, 40.

ISSN 2036-7821

controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente.

2. Le novità introdotte dall'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76: la nuova nozione di dolo.

Le innovazioni di maggior rilievo all'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa sono state introdotte però nel pieno della crisi pandemica da Covid-19, ancora una volta mediante il ricorso alla decretazione d'urgenza. In particolare, l'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, ha inciso in via permanente sulla definizione di dolo, aderendo ad una interpretazione di tale elemento soggettivo in chiave penalistica.

Il primo comma dell'art. 21, infatti, modificando l'art. 1, co. 1, della l. 20/1994, ha stabilito che "la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso".

Per effetto di tale disposizione tramonta definitivamente l'indirizzo dottrinale secondo cui il dolo contrattuale o *in adimplendo* (volontarietà della condotta antidoverosa) è sufficiente per la sussistenza dell'elemento soggettivo[5] e viene consacrato quello restrittivo che intende il dolo in senso penalistico, cioè come volontarietà dell'azione ma anche degli effetti che la stessa produce[6].

Si è così posto fine ad un contrasto giurisprudenziale sorto in seno alla Corte dei Conti che rischiava di frustrare il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost[7].

Come rilevato in dottrina, la novità in esame non rappresenta – a ben vedere – una deroga orientata ad una maggiore mitezza rispetto all'assetto tradizionale della responsabilità amministrativa delineato nella legge n. 20/1994, riguardando, piuttosto, il differente e generale aspetto dell'onere probatorio[8].

Il pericolo, più che altro, è quello di un'esegesi della disposizione che, intendendo la prova della volontà dell'evento dannoso come dimostrazione del dolo intenzionale o diretto, escluderebbe il dolo eventuale con conseguente snaturamento del sistema di

---

[5] In tal senso, A. VETRO, *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della corte dei conti*, 10 dicembre 2011, in www.contabilitapubblica.it.

[6] In questo senso, invece, si vedano V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in Id. (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2018, 367 ss.; A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova, 1997, 115; P. DELLA VENTURA, *La colpa grave e il dolo*, in E.F. SCHLITZER, C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018, 188 ss.

[7] Ad indentificare il dolo erariale con la nozione penalistica di cui all'art. 43 c.p. è stata originariamente Corte Conti, Sez. Riun., 10 giugno 1997, n. 56 e, più recentemente, tra le altre, Corte Conti, Sez. II, 26 ottobre 2011, n. 549. In senso contrario, la prevalente giurisprudenza abbracciava una nozione di dolo contrattuale, tra cui originariamente Corte Conti, Sez. Riun.,18 settembre 1996, n. 58/A, seguita, tra le altre, da Corte Conti Sicilia, sez. app., 27 novembre 2014, n. 461.

[8] Il riferimento è ad A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. 76/2020*, cit., 18 ss.

ISSN 2036-7821

responsabilità amministrativo-contabile. Siffatta interpretazione, in pratica, produrrebbe l'effetto di rendere giuridicamente irrilevante un ampio ventaglio di condotte come quelle in cui la *deminutio patrimonii* non sia specificamente voluta o quelle nelle quali il pregiudizio consista nella lesione di interessi funzionali correlati all'azione amministrativa. Il danno all'immagine, il danno da disservizio, il danno alla concorrenza, non costituirebbero più pregiudizi rilevanti atteso che, al verificarsi di uno di questi, graverebbe sulle Procure contabili la *probatio diabolica* della volontà del soggetto di ledere il buon andamento della p.a.[9] Di qui, una sostanziale immunità che neutralizzerebbe i principi generali della responsabilità amministrativo-contabile a cominciare dal disposto dell'art. 28 Cost.

Viceversa, aderendo alla concezione penalistica di dolo, dovrà rilevare ai fini della responsabilità amministrativa il dolo in tutti i suoi livelli di intensità: da quello più alto del dolo intenzionale, a quello intermedio del dolo diretto, fino al livello di intensità più mite costituito dal dolo eventuale che tradizionalmente si pone sulla linea di confine con la colpa cosciente. Del resto, se il dolo va riferito all'evento dannoso in chiave penalistica, la responsabilità contabile sarebbe cancellata ove non si tenesse conto di alcuni istituti tipici e imprescindibili del diritto penale come i reati di pura condotta e il dolo eventuale[10].

Così, la giurisprudenza contabile ha affermato che la "volontà dell'evento dannoso" richiesta dall'art. 21, comma 1, deve ritenersi certamente inclusiva del dolo eventuale, anch'esso connotato da un'indefettibile componente volontaristica rispetto all'evento lesivo, come chiarito dal più recente ed autorevole insegnamento delle Sezioni Unite penali con la sentenza n. 38343 del 18 settembre 2014 (caso *ThyssenKrupp*). La Corte dei conti precisa che nel "dolo erariale", nella sua più frequente manifestazione sotto forma di dolo eventuale, l'adesione psichica dell'agente è rivolta non solo alla condotta illecita e anti-doverosa, bensì anche alle sue conseguenze dannose, che costituiscono un evento accessorio e collaterale non oggetto di volizione diretta e immediata da parte del soggetto agente, che, ciononostante, si autodetermina ugualmente nella propria condotta (accettando la prospettiva di cagionare un danno all'erario)[11].

---

[9] Cfr. 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*, cit., 280 ss., secondo il quale il dolo erariale, nella sua innovativa qualificazione, sarà impossibile da dimostrare da parte delle Procure contabili mediante i poteri giudiziari loro propri, come risulta da un'analisi della giurisprudenza contabile. L'autore si esprime in termini di errore del legislatore di gravità inaudita che disarma completamente la giurisdizione contabile.

[10] Cfr. A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativa tra legge e necessità. Note sull'art. 21 d.l. 76/2020*, cit., 18 ss. Tra gli altri, chiarisce che la nozione di dolo eventuale è ricompresa nella nozione di dolo prospettata dall'art. 21 del d.l. 76 del 2020, E. TOMASSINI, *La limitazione della responsabilità erariale*, in *Il decreto "semplificazioni" per gli enti locali. Il D.L. 16 luglio 2020, n. 76 convertito con Legge 11 settembre 2020, n. 120*, a cura di F. GARELLA, M. MARIANI, Halley informatica, 2020, 376.

[11] Così, per tutte, Corte conti, Sez. giur. d'Appello Regione Siciliana, 22 novembre 2023, n. 62/A/2023.

ISSN 2036-7821

Sulla nozione di dolo eventuale è chiara la sentenza *Thyssenkrupp*, richiamata dal giudice contabile, la quale precisa che anche in tale tipologia di dolo è necessario dimostrare che lo stato d'incertezza sia accompagnato dalla positiva adesione all'evento, dalla scelta di agire a costo di ledere l'interesse protetto dalla legge[12].
Così correttamente la Corte dei conti afferma che nel dolo eventuale l'atteggiamento interiore, assimilabile alla volizione dell'evento, si configura se l'agente prevede la concreta, significativa possibilità di verificazione dell'evento e, ciò nonostante, si determina ad agire, aderendo a esso, per il caso in cui si verifichi[13]. Se manca la prova di tale consapevolezza e rappresentazione, si versa nell'ambito dell'errore, per negligenza, imperizia o altro. Senza questa consapevolezza si configura infatti la colpa cosciente nella quale il soggetto agisce rappresentandosi l'evento come possibile conseguenza della propria condotta ma con la certezza, mal riposta, di poterne evitare l'accadimento. Rientra quindi nella colpa cosciente o con previsione il grave azzardo nel compiere una condotta potenzialmente dannosa.
Al comma secondo, l'art. 21 del d.l. n. 76/2020 ha poi introdotto una controversa novità, abolendo la responsabilità erariale per le condotte connotate da colpa grave, ma limitatamente a quelle commissive e per un arco temporale limitato. Tale periodo, dapprima limitato al 31 luglio 2021, è stato oggetto di numerose proroghe legislative sino ad arrivare al 31 dicembre 2025.
La *ratio* di questa novità normativa, nelle intenzioni del legislatore, è da ravvisare nella "paura della firma" che rallenta le procedure amministrative e, giocoforza, compromette il buon andamento della pubblica amministrazione. Il legislatore, inoltre, ha voluto dare una scossa alla pubblica amministrazione, privilegiando l'agire, il fare, il decidere, rispetto all'inerzia o ai comportamenti meramente dilatori. Ciò è testimoniato dalla relazione illustrativa che accompagna la riforma nella quale si legge espressamente che la disposizione fa in modo che "i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni o inerzie), rispetto al fare dove la responsabilità viene limitata al dolo".
Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, che, con la nota sentenza n. 132 del 16 luglio 2024, ha affermato la legittimità costituzionale della norma in esame, perché essa origina "da un contesto eccezionale, ha natura temporanea ed ha comunque un oggetto delimitato, riguardando solo le condotte commissive e non quelle 'inerti' ed 'omissive'".
Secondo la Consulta "può essere ritenuta non irragionevole una disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità

[12] Cass. Penale, S.U., 18 settembre 2014, n. 38343.
[13] Corte conti, Sez. I, 12 settembre 2024, n. 214. Sull'applicazione giurisprudenziale del dolo eventuale nella responsabilità amministrativa per danno erariale si veda P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, in www.lexitalia.it, 25 gennaio 2026.

ISSN 2036-7821

amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale".
La stessa Corte, tuttavia, riconosce che il legislatore non può limitare in via definitiva l'elemento soggettivo al dolo, precisando che non sarebbe ammissibile "un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo". In modo inusuale, la Corte suggerisce inoltre una serie di possibili interventi normativi volti a rendere più equa la ripartizione del rischio di danno senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa. Tra tali interventi, la Consulta indica, in primo luogo, l'esigenza di un'adeguata tipizzazione della colpa grave.

3. La delimitazione normativa della colpa grave tra esigenze di certezze interpretative e rischi di irrigidimento.

Prima di esaminare la novella legislativa del 2026, è opportuno ricordare che la colpa grave rappresenta, da millenni, una nozione atipica, la cui conformazione è tradizionalmente affidata all'elaborazione giurisprudenziale, che tiene conto delle peculiarità del caso concreto. Si tratta, dunque, di un concetto definito in via pretoria e solo in alcuni settori anche in via legislativa.
La giurisprudenza contabile, nel tentativo di circoscriverne il contenuto, ha fatto ricorso a espressioni quali la "macroscopica violazione normativa", "l'inosservanza delle più elementari regole di buon senso e prudenza", "la sprezzante trascuratezza dei propri doveri", "la cura sconsiderata e arbitraria degli interessi pubblici", "il grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni", "la totale negligenza nella fase dell'esame del fatto e dell'applicazione del diritto", "la marchiana imperizia", la "macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alla funzione", e così via[14].
In sostanza, secondo la Corte dei conti "la colpa grave presuppone un comportamento caratterizzato dalla mancanza di diligenza, violazione delle disposizioni di legge, sprezzante trascuratezza dei propri doveri, che si traduca, in estrema sintesi, in una situazione di macroscopica contraddizione tra la condotta tenuta nello specifico dal pubblico amministratore ed il *minimum* di diligenza imposto dal rapporto di servizio, in relazione alle mansioni, agli obblighi ed ai doveri che da questo scaturiscono"[15].

[14] Come ricordato da M.C. RAZZANO, *La colpa grave nella riforma della responsabilità amministrativa*, in *Management pubblico*, n. 1/2026, 131.

[15] Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, 12 gennaio 2015, n. 1. La Corte dei conti fa anche riferimento alla c.d. colpa professionale limitatamente, però, ad un ambito di attività tecnico professionali ben individuato, nel cui esercizio vengono in rilievo, da un lato, particolari cognizioni tecniche o scientifiche proprie di determinate professioni o mestieri (come ad esempio ingegneri, medici chirurghi, etc.), dall'altro, la pericolosità delle stesse attività in sé e

ISSN 2036-7821

Senza dilungarsi sul punto, va detto che, pur non essendo possibile ricomporre in un quadro unitario le innumerevoli pronunce della Corte dei conti sulla colpa grave, bisogna riconoscere alla giurisprudenza contabile lo sforzo di aver tentato di elaborare degli indici di riconoscimento di tale grado di colpa, che sono stati di volta in volta identificati: a) nella inosservanza del minimo di diligenza; b) nella prevenibilità e prevedibilità dell'evento dannoso; c) nella cura sconsiderata ed arbitraria degli interessi pubblici; d) nel grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni; e) nell'apprezzabile superamento dei limiti di comportamento dell'uomo medio; f) nel notevole superamento dei limiti di comportamento dell'agente che riveste una determinata figura professionale al quale vanno richieste particolari doti di diligenza, prudenza e perizia; g) nella violazione di norme il cui rispetto, in ragione della loro importanza, è stato assicurato dal legislatore con sanzioni gravi; h) nella violazione di norme di comportamento che trovano nella coscienza sociale un naturale senso di rispetto perché connesse a situazioni di obiettivo pericolo; etc.[16].

Dunque, non ogni condotta antigiuridica è connotata da colpa grave, non essendo sufficiente il mancato rispetto delle leggi e delle regole di esperienza per configurarla. Per dirla con le parole del giurista romano Ulpiano, la colpa grave è propria di chi *non intelligit quod omnes intelligunt*[17] e si riferisce, pertanto, a casi estremi e abnormi in cui la colpa è talmente macroscopica da tendere e confondersi con il dolo (*lata culpa dolo aequiparatur*).

Su questa linea, la giurisprudenza contabile è granitica nell'identificare la colpa grave nella sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio da parte del pubblico dipendente[18].

---

per sé o per la natura dei mezzi adoperati (artificieri, conduttori di mezzi meccanici, etc.): v. indicativamente, Corte conti, Sez. II, 5 giugno 1997, n. 73/A.

[16] Sul punto si vedano A. PATUMI, *Brevi appunti sulla nozione di «colpa grave» nella giurisprudenza della Corte dei conti*, in *Foro amm*., 1974, II, 662 e ss.; A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, cit., 119 e s., cui si rinvia per una revisione critica dei criteri enunciati. In argomento si vedano anche Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, 12 gennaio 2015, n. 1 e E. BONELLI, *La nozione di colpa grave quale elemento soggettivo della responsabilità per danno erariale a quasi vent'anni dalla legge 20 dicembre 1996 n. 639*, in D. CROCCO (a cura di), *La Corte dei Conti tra tradizione e novità*, Jovene, Napoli, 2014, 276 ss., in cui si riportano le "figure sintomatiche" della colpa grave elaborate dalla giurisprudenza contabile proprio con l'intento di semplificare l'attività di giudizio che il giudicante deve compiere: "inosservanza del minimo di diligenza richiesta; carenza di difficoltà, oggettive ed eccezionali ostative all'ottemperanza ai doveri d'ufficio; prevedibilità e prevenibilità dell'evento dannoso; atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni da parte dell'agente che non osserva le opportune cautele; violazioni di elementari regole che anche i soggetti meno esigenti e cauti sono soliti osservare; deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti senza il rispetto delle comuni regole di comportamento; comportamento gravemente negligente sia nell'esame del fatto (omissione completa o limitazione ad aspetti marginali), sia nell'applicazione del diritto (nelle possibili forme dell'imperizia, dell'inosservanza e dell'erronea interpretazione di norme)".

[17] Cfr. D. 50.16.213.2 (Ulp. 1 reg.): "*Lata culpa" est nimia neglegentia, id est non intellegere quod omnes intellegunt*".

[18] Cfr., *ex plurimis*, Corte Conti, Sez I, 16 luglio 2012, n. 381; Corte Conti, Sez. II, 27 luglio 2011, n. 384.

ISSN 2036-7821

In definitiva, la colpa grave coincide con la marcata ed evidente trasgressione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che si concretizza nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto, o con una marchiana imperizia, superficialità e non curanza quando non sussistono oggettive e speciali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio.

Se così è, se cioè la colpa grave va ricondotta – per dirla con Ulpiano – ad una negligenza esagerata, ossia alla condotta di chi non intende quello che tutti intendono (*"Lata culpa" est nimia neglegentia, id est non intelligit quod omnes intelligunt*), ovvero – per dirla con la giurisprudenza della Corte dei conti – ad una sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio da parte del pubblico dipendente, allora ci si deve interrogare sul motivo per cui vi sia il (presunto) timore di incorrere in responsabilità amministrativa da parte di funzionari e dirigenti pubblici, tanto da praticare la "burocrazia difensiva".

La colpa grave, infatti, dovrebbe conseguire un fine diverso e opposto: rendere la responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo, come da tempo chiarito dalla Corte costituzionale[19].

A ben vedere, dunque, la c.d. "paura della firma" non dipende dalla previsione della "colpa grave" (in luogo del solo dolo), quanto piuttosto dalla vaghezza del relativo concetto, che crea incertezza applicativa lasciando al giudice ampi margini di discrezionalità.

In questa prospettiva, la tipizzazione della colpa grave, pur non essendo facile da realizzare in quanto implica la definizione di un concetto giuridico indeterminato, si presenta come una riforma utile (o, quantomeno, non inutile), come riconosciuto da una parte della dottrina[20] e dalla stessa Corte dei conti. Quest'ultima, nel parere n. 3/2024/CONS del 28 ottobre 2024, aveva infatti evidenziato l'esigenza di rendere meno incerto il confine tra colpa grave e colpa lieve, superando le ambiguità interpretative mediante una definizione normativa della nozione di colpa grave. Nel

[19] Il riferimento è alla nota sentenza Corte Cost. 20 novembre 1998, n. 371, in *Giur. Cost.*, 1998, 3243, con nota di E. CASETTA, *Colpa del dipendente pubblico … o colpa del legislatore?*, ivi, 3257 e ss., secondo cui la responsabilità per colpa grave attua un corretto equilibrio fra quanto del rischio dell'attività amministrativa deve restare a carico dell'apparato pubblico e quanto a carico del funzionario.

[20] Si vedano, indicativamente, M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2025, 23, che sottolinea l'esigenza di "chiarire in termini più netti i confini della colpa grave (…), sì da consentire una maggiore prevedibilità della relativa individuazione"; 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,* cit., 301, il quale ritiene che per i funzionari pubblici la colpa grave vada tipizzata; L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 27, secondo cui il tentativo del legislatore "di definire normativamente il perimetro della colpa grave è senza dubbio lodevole" e opportuno. In questa direzione sia consentito il rinvio anche a S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa dopo il decreto semplificazioni: alcune proposte de iure condendo*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, 2021, 295 e ss.; S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della P.A.*, in *www.ambientediritto.it*, n. 1/2022.

ISSN 2036-7821

citato parere, la Corte osservava che "potrebbe seguirsi il precedente di cui all'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici, attraverso l'inserimento nella legge 14 gennaio 1994, n. 20, di una norma di portata generale recante una definizione di 'colpa grave'. Si potrebbe, quindi, determinare normativamente il perimetro della colpa grave per soddisfare l'esigenza di rendere meno labile il confine tra colpa grave e colpa lieve e, dunque, eliminare il più possibile incertezze interpretative. Si realizzerebbe così un virtuoso compromesso fra quest'ultima esigenza e la necessità di una impostazione coerente con l'istituto della responsabilità erariale, rispetto al quale permane certamente la assoluta necessità di valutare il grado della colpa sulla base del caso concreto, sia pure percorrendo l'iter argomentativo delineato dalla giurisprudenza e che verrebbe ripreso da una espressa previsione di legge".

Come già accennato, inoltre, anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 132 del 2024, ha suggerito al legislatore, sulla base delle analisi scientifiche in materia, di procedere ad un'adeguata tipizzazione della colpa grave, già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, osservando che l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori[21].

Con tale pronuncia, la Consulta ha superato un proprio precedente orientamento. In passato, infatti, con la sentenza n. 340 del 2001[22], la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, approvata il 3 febbraio 2000, che tipizzava – mediante un'elencazione esemplificativa – i casi di colpa grave[23]. In quell'occasione, la Corte aveva ribadito che può considerarsi acquisito nell'ordinamento il principio secondo cui la imputazione della responsabilità ha come limite minino la colpa grave, aggiungendo che non è conforme ai principi generali attenuare ulteriormente, in via generale e astratta, le ipotesi di responsabilità fondate su tale parametro. Secondo la Consulta, infatti, una tipizzazione come quella proposta dal legislatore provinciale avrebbe comportato una restrizione delle ipotesi di responsabilità in contrasto con il principio generale per cui la colpa grave rappresenta il livello minimo di rimproverabilità richiesto per l'imputazione dell'illecito.

La proposta di legge della Provincia autonoma di Bolzano era, tuttavia, apprezzabile, poiché non prevedeva una definizione tassativa delle ipotesi di colpa grave, ma solo

[21] Così Corte cost. n. 132/2024.

[22] Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 340.

[23] I casi tipizzati – con valore meramente esemplificativo e non in maniera tassativa – dall'art. 2, comma 3, della legge in esame erano i seguenti: la grave violazione di norme determinata da negligenza inescusabile; l'affermazione o la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente esclusa o provata sulla base della documentazione a disposizione; il causare danni o la mancata prevenzione di danni nonostante la facile prevedibilità dell'evento dannoso; la violazione delle elementari regole di comportamento o l'atteggiamento di grave disinteresse nell'esercizio delle funzioni e nello svolgimento dei compiti affidati.

ISSN 2036-7821

un'elencazione di carattere esemplificativo. In tal modo, si offriva all'interprete un utile supporto nell'individuazione della colpa grave nel caso concreto. Del resto, a ben vedere, la tipizzazione della colpa grave può risultare efficace solo se non assume carattere tassativo, poiché altrimenti finirebbe per annullare la discrezionalità valutativa del giudice. Non è infatti possibile tipizzare in modo rigido un concetto giuridico indeterminato[24]. Soltanto se la definizione normativa mantiene un carattere indicativo e non esaustivo, senza escludere ulteriori ambiti interpretativi, si lasciano margini al giudice per considerare le peculiarità del caso concreto e si realizza quell'equilibrio auspicato tra esigenze di certezza interpretativa e rischi di irrigidimento.

4. Le definizioni normative di colpa grave: il disallineamento tra l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 1 della legge n. 1/2026.

Come ricordato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 132 del 2024, esistono già settori dell'ordinamento nei quali la nozione di colpa grave è stata oggetto di una specifica tipizzazione, circostanza che conferma la possibilità – e la praticabilità – di una sua definizione normativa.

Così, una tipizzazione di colpa grave è già da tempo in vigore in materia di sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie. L'art. 5, co. 3, del d.lgs. 18 dicembre 1997, 472, oggi abrogato e confluito, senza modifiche, nell'art. 4, c. 2, del d.lgs. 5 novembre 2024, n. 173 (recante il Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali) dispone infatti che: "La colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari. Non si considera determinato da colpa grave l'inadempimento occasionale ad obblighi di versamento del tributo".

Si pensi anche alla responsabilità civile dei magistrati, relativamente alla quale l'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117 (così come modificato dalla legge 27 febbraio 2015, n. 18) dispone, al c. 3, che "costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero 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…", aggiungendo, al c. 3-*bis*, che "ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge

[24] Secondo S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?* in www.federalismi.it, n. 5/2026, 62, "È una contraddizione rendere determinato un concetto giuridico indeterminato". Va rilevato, tuttavia, come si vedrà nel testo e come ricordato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 132 del 2024, che l'ordinamento conosce già ulteriori ipotesi di tipizzazione della colpa grave.

ISSN 2036-7821

nonché del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza".

Per quanto riguarda la responsabilità amministrativa, la tipizzazione della colpa grave – dopo il fallito tentativo della citata legge della Provincia autonoma di Bolzano del 3 febbraio 2000 – ha trovato una prima affermazione sul piano legislativo con l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36). Il comma 3, di questo articolo, dispone infatti che: "Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".

In questo quadro si inserisce la nuova tipizzazione della colpa grave sancita dall'art. 1 della l. 7 gennaio 2026, n. 1, che introduce il seguente periodo all'art. 1, c. 1, della l. 14 gennaio 1994, n. 20: "Costituisce colpa grave 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. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".

Si tratta di una disposizione che, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 1 del 2026, trova applicazione in tutti i giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge.

Tanto chiarito, va evidenziato, in chiave critica, che il legislatore, nel volgere di pochi anni, ha introdotto due diverse definizioni normative di colpa grave, tra loro non coincidenti.

Sembrerebbe che una sia da applicare ai danni derivanti dalle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, l'altra a tutte le ulteriori ipotesi di danno erariale.

Tuttavia, non risulta agevole individuare la *ratio* sottesa a tale differenziazione.

ISSN 2036-7821

La peculiarità della materia dei contratti pubblici, infatti, non appare sufficiente a giustificare una definizione di colpa grave difforme rispetto a quella applicabile nelle altre ipotesi di responsabilità erariale[25].
Tale disallineamento definitorio genera inevitabili incertezze applicative, poiché affida all'interprete il compito di ricomporre un quadro normativo frammentato, con il rischio di accentuare la variabilità delle decisioni giurisprudenziali e di compromettere la prevedibilità dell'azione amministrativa.
Come hanno rilevato le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, con il parere reso in sede consultiva n. 4/2025, "esigenze di certezza del diritto impongono di escludere la presenza nell'ordinamento di due diverse nozioni per lo stesso istituto per quanto, in linea teorica, una avrebbe valenza generale e l'altra speciale, limitata all'ambito dei contratti pubblici. Sarebbe in ogni caso arduo sostenere la ragionevolezza di differenti applicazioni della responsabilità erariale e dunque l'assenza di profili di dubbia legittimità costituzionale". Nel richiamato parere, la Corte dei conti ricorda che anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nella seduta del 2 aprile 2025, ha "rilevato la peculiarità rappresentata dalla possibile presenza nell'ordinamento di due nozioni di colpa grave, l'una generale e l'altra tendenzialmente tale (perché applicabile a un sott'insieme vastissimo di condotte, come quelle riferite alla contrattualistica pubblica), e ampiamente interferenti l'una con l'altra".

5. Punti di contatto tra le due normative.

L'unico elemento coincidente nelle due definizioni legislative di colpa grave introdotte dall'art. 2 del Codice dei contratti e dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026 è rappresentato dal periodo finale, di carattere negativo, nel quale si precisa – in termini identici in entrambe le normative – che "[n]on costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti".
Il richiamo alle "autorità competenti" risulta tuttavia formulato in modo vago, sicché spetterà di volta in volta alla Corte dei conti verificare se l'autorità che ha reso il parere avesse effettivamente quella competenza idonea a escludere la colpa grave dell'autore del danno[26]. Tra tali pareri rientreranno, in ogni caso, quelli resi dall'ANAC, dall'AGCM o dalla stessa Corte dei conti.
Quanto al riferimento agli indirizzi giurisprudenziali prevalenti – altro concetto indeterminato – esso va senz'altro esteso alla giurisprudenza amministrativa e ordinaria. In questo caso, la difficoltà sta nell'individuare quando si è di fronte ad un indirizzo giurisprudenziale che possa qualificarsi come "prevalente". Valutazione

[25] Come notato da L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 28.
[26] In tal senso L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 29.

ISSN 2036-7821

che sarà rimessa, anche in questa ipotesi, al prudente apprezzamento del giudice[27]. È evidente, tuttavia, che per stabilire la "prevalenza" occorrerà considerare anche l'autorevolezza dell'organo giudicante.

La norma non contiene un esplicito riferimento ai precedenti ricavabili dalle delibere adottate dalla Corte dei conti nell'esercizio dell'attività di controllo, probabilmente perché il legislatore ha già sancito, in via generale (all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026), che è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità.

Ne consegue che deve essere esclusa la colpa grave anche quando il funzionario pubblico adotta un atto conformandosi a un indirizzo consolidato della Corte dei conti reso nell'ambito dell'attività di controllo, poiché tale conformazione costituisce un elemento idoneo a escludere la rimproverabilità qualificata della condotta.

Più in generale, va osservato che la clausola negativa prevista da entrambe le normative (l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 1 della l. n. 1/2026) richiama la figura dell'errore scusabile che, pur non essendo disciplinata da una disposizione specifica, è stata costantemente riconosciuta dalla giurisprudenza contabile come causa di esclusione della responsabilità[28]. Anche nell'ambito della responsabilità amministrativa e contabile opera infatti l'istituto dell'errore professionale scusabile, configurabile nei casi di norme confuse, di interpretazione controversa o frequentemente disattesa, nonché in presenza di contrasti giurisprudenziali. Da tempo, pertanto, l'agente pubblico che si attiene alla giurisprudenza prevalente o a pareri qualificati non è ritenuto passibile di

[27] Come notato da M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, cit., 26, "È quindi, di fatto, nuovamente affidata alla giurisprudenza l'individuazione dei casi si è in presenza di una violazione 'palese' di tali regole generali legate a concetti giuridici indeterminati. Analoga, se non maggiore, difficoltà, si rinviene nel cercare il criterio per individuare gli indirizzi giurisprudenziali 'prevalenti' il riferimento ai quali opera come esimente dalla colpa grave. Su quali profili va tarata la 'prevalenza'? È un criterio quantitativo o occorrerà tenere conto dell'autorevolezza del consesso? E *quid iuris* in caso di non omogeneità di vedute tra i vari plessi giurisdizionali (in specie, tra le varie magistrature supreme, tra cui la stessa Corte dei conti)? Quanto ai pareri delle autorità competenti, immagino che siano essenzialmente quelli dell'ANAC e dell'AGCM, ma in qualche incontro ho sentito autorevoli relatori includervi anche quelli dell'Avvocatura dello Stato: c'è quindi comunque un'area oscura, anche a questo riguardo". Secondo 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 www.dirittoeconti.it *Bilancio Comunità Persona*, 20 gennaio 2026, par. 6, "il riferimento 'a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti' contemplato dalla novella in una prospettiva esimente, dovrà essere oggetto di 'esplicitazione' anteriormente alla condotta illecita potendo ridondare, ad esempio, su di un obbligo di motivazione rafforzata in sede provvedimentale". Il concetto di prevalenza ha un ulteriore profilo critico, perché, come notato da T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Torino, 2026, 342, "presuppone che l'agente conosca tutta la giurisprudenza su un determinato tema e sia in grado di stabilire una chiara ed evidente prevalenza giurisprudenziale su casi simili".

[28] Corte conti, Sez. III, 19 giugno 1997, n. 182/A; Id., S.R., 22 maggio 1997, n. 49/A; Id., Sez. II, 2 giugno 1997, n. 64/A; Id., S.R., 25 luglio 1989, n. 626/A.

ISSN 2036-7821

rimprovero per colpa grave. La normativa, dunque, precisando che non può essere connotato da colpa grave un comportamento conforme a indirizzi giurisprudenziali prevalenti, non sembra introdurre alcun reale elemento di novità, limitandosi a recepire – sia pure solo in parte – un affermato orientamento giurisprudenziale.

Invero, come osservato da autorevole dottrina, l'intera definizione di colpa grave contenuta nell'art. 2 del Codice dei contratti pubblici si fonda su un orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti: in sostanza, il legislatore ha trasposto sul piano normativo un indirizzo interpretativo già consolidato[29].

Anche altra autorevole dottrina contabile afferma che questa norma "riprende quegli orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti che, nella prassi, sono riusciti a mediare tra le esigenze della legalità e quelle dell'agire, nella consapevolezza che l'azione della P.A. è certamente complessa e che, proprio in quanto tale, non può tuttavia trascurare fondamentali regole non solo normative ma anche di diligenza connessa alla professionalità richiesta ai pubblici funzionari"[30].

Pur ponendosi nel solco della giurisprudenza contabile, l'art. 2 del Codice dei contratti è da ritenersi comunque utile, sia perché consolida l'indirizzo giurisprudenziale dal quale non ci si potrà discostare sia perché impone ai giudici e al pubblico ministero di individuare in modo più puntuale le norme di diritto, gli auto-vincoli o le regole cautelari violate[31].

Va evidenziato che il riferimento agli "auto-vincoli" (quindi, ad esempio, i criteri stabiliti dal bando o i *sub*-criteri individuati dalla Commissione prima di procedere) finisce, in concreto, per limitare le ipotesi di responsabilità per colpa grave: se infatti la loro violazione integra la colpa grave, la loro osservanza dovrebbe, specularmente, escluderla[32]. Anche in questo caso il legislatore ha recepito orientamenti giurisprudenziali già esistenti.

---

[29] In tal senso F.G. SCOCA, *Prefazione*, in S. CIMINI, A. GIORDANO, *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Napoli, 2025, XX, il quale si chiede "quale sia la ragione di portare sul piano legislativo un orientamento giurisprudenziale consolidato. A mio avviso per garantire che esso non cambi nel tempo. Ma è una vera garanzia?".

[30] Così G. CARLINO, *Prefazione*, in S. CIMINI, A. GIORDANO, *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, cit., XVIII.

[31] Come evidenziato da A. IADECOLA, *Intervento* al Convegno su *Lo schema del "nuovo" Codice dei contratti pubblici: quali prospettive?*, Chieti, 31 marzo 2023.

[32] Secondo L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 28, "la fedele e pedissequa osservanza di tali auto-vincoli potrebbe costituire un serissimo indizio di assenza di colpa (o, quanto meno, di assenza di colpa grave) in capo al soggetto cui si riferisce l'azione o l'omissione causativa del danno". Questo Autore, richiama anche le disposizioni che prevedono un obbligo di adottare specifiche misure preventive (come il d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231) affermando che pur "in assenza di simili obblighi, le amministrazioni ben potrebbero, per una serie di attività potenzialmente causative di danno erariale, predisporre modelli organizzativi idonei a ridurre considerevolmente l'area di rischio di una simile evenienza; in ogni caso, il rispetto da parte del soggetto delle regole poste da tali auto-vincoli ben potrebbe costituire un elemento scriminante della responsabilità da colpa grave. L'adozione di una simile prassi, inoltre, segnerebbe il passaggio da un modello

ISSN 2036-7821

La disposizione in esame, inoltre, impone al giudice di verificare se le norme scritte e le regole di prudenza siano "esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto". Il giudice contabile, di conseguenza, dovrà non solo indicare espressamente il precetto violato ma anche dimostrare che, in base alle proprie qualità personali (esperienza, anzianità di servizio, preparazione, etc.) e alle circostanze del momento, il convenuto era in grado di conoscerlo e di darvi concreta osservanza[33]. In tal modo, si attribuisce riconoscimento legislativo al consolidato orientamento della giurisprudenza contabile che – come si vedrà (*infra*, par. 6) – aderisce alla concezione normativa della colpevolezza. Costituisce infatti *ius receptum* l'assunto per cui "la colpa non può prescindere da una valutazione *ex ante*, dovendosi tener conto delle condizioni nelle quali si è venuto a trovare il soggetto danneggiante/debitore, e stabilire il grado di discostamento della condotta tenuta in concreto rispetto a quella 'esigibile' (alla stregua del parametro *dell'homo eiusdem professionis et condicionis*, *ex* art. 43 c.p.) in considerazione proprio della capacità di rappresentazione dell'evento dannoso (prevedibilità) e di adozione di tutte le accortezze necessarie ad evitarlo (prevenibilità)"[34]. Si tratta, quindi, di una regola, quella in esame, che dovrebbe essere destinata a operare in via generale, anche al di fuori dell'attività contrattuale.

Dunque, la violazione di norme di diritto e delle regole di prudenza, perizia, diligenza e l'omissione delle cautele, ma anche le verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, sono contestabili solo in quanto "esigibili" nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche "competenze" e in relazione al caso concreto.

Così, ad esempio, con riferimento all'uso di sistemi di intelligenza artificiale, per contestare la palese violazione delle regole di prudenza, perizia e diligenza, ma anche la violazione di norme di diritto, come il controllo umano sulla decisione automatizzata, è necessario tener conto delle competenze e della formazione dell'agente pubblico.

Del resto, anche l'art. 30 del Codice dei contratti, nel sancire il principio di non esclusività della decisione algoritmica, stabilisce che deve essere garantito un contributo umano "capace" di controllare, validare o eventualmente smentire la decisione automatizzata. Il riferimento alla "capacità" evidenzia la necessità che ci sia un soggetto competente, in grado di porre in essere un efficace intervento di controllo, verifica o smentita della decisione algoritmica. Ne consegue che il rispetto delle norme richiesto dall'art. 2 del Codice dei contratti per contestare la colpa grave, può ritenersi "esigibile" solo laddove sia dimostrato che il soggetto disponeva delle

normativo di tipo risarcitorio-repressivo ad uno di tipo preventivo, idoneo a limitare il ricorso alla 'burocrazia difensiva'" (ivi, 29).

[33] A. IADECOLA, *Intervento*, cit.

[34] Si veda, *ex multis*, Corte Conti, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 73.

ISSN 2036-7821

capacità, competenze e conoscenze necessarie per esercitare tale attività. In mancanza di tali requisiti, la responsabilità per i danni derivanti dall'impiego di sistemi di intelligenza artificiale ricade sull'Amministrazione, configurandosi un difetto di organizzazione[35].

6. Criticità della nozione di colpa grave ex art. 2 del Codice dei contratti: la (mera) violazione delle norme di diritto e degli autovincoli.

L'art. 2 del Codice dei contratti presenta una rilevante criticità, poiché solo con riferimento alle "regole di prudenza, perizia e diligenza" e all'"omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa" richiede espressamente la loro "palese violazione". Per le "norme di diritto e gli auto vincoli", invece, questo articolo si limita a disporre che costituisce colpa grave la loro (mera) violazione.

Se ci si attenesse a un'interpretazione letterale della disposizione, parrebbe dunque sufficiente la mancata osservanza delle norme di diritto o degli autovincoli per integrare la colpa grave. Inoltre, tale lettura non sembrerebbe neppure richiedere una verifica dell'esigibilità in concreto della condotta, con la conseguenza che l'accertamento della colpa grave risulterebbe ancorato al solo dato formale della violazione.

Tuttavia, un simile approccio interpretativo non può essere accolto. La mera violazione di norme di diritto configura infatti la colpa lieve, non la colpa grave. Per quest'ultima è richiesto un *quid pluris*, ossia un grado di negligenza qualificata che superi la semplice inosservanza della regola e riveli un comportamento macroscopicamente imprudente, negligente o inescusabile.

Secondo l'orientamento consolidato della Corte dei conti, il giudice, per accertare la sussistenza della colpa grave "è tenuto ad effettuare una doppia valutazione, individuando, da un lato, il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare, che esprime – in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità – la misura della condotta sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio del danno e, dall'altro, in concreto, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, in ragione delle condizioni concrete nelle quali è stato posto in essere il comportamento"[36].

Il giudice contabile, infatti, ha "da tempo rimeditato la tradizionale concezione psicologica della colpa, quale nesso psichico tra agente e fatto materiale, per approdare, conformemente anche alla dottrina e giurisprudenza sia civilistica che

[35] Per maggiori approfondimenti sul tema sia consentito il rinvio a S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'intelligenza artificiale*, in *Contratti pubblici e intelligenza artificiale*, Atti del Convegno (Catania, 29 novembre 2024), a cura di R. MORZENTI PELLEGRINI, G.F. LICATA, Napoli, 2026, 153 e ss. (anche in *Ceridap*, 26 gennaio 2026, www.ceridap.eu).

[36] Così Corte Conti, Sez. III, 6 ottobre 2025, n. 149.

ISSN 2036-7821

penalistica, ad una diversa ricostruzione di matrice normativa, che si traduce in un giudizio di rimproverabilità per una condotta anti-doverosa, che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari, anche non scritte (frutto di una valutazione di prevedibilità ed evitabilità di un determinato evento, in una determinata situazione), regolanti la fattispecie concreta. Secondo detta concezione normativa, occorre avere, altresì, riguardo, come parametro soggettivo della valutazione, alle caratteristiche dell'agente, le cui condotte devono conformarsi, più che al tradizionale e astratto riferimento al *bonus pater familias*, al parametro dell'*homo ejusdem professionis et condicionis*, ovvero al modello di soggetto che svolge paradigmaticamente una determinata attività"[37]. Pertanto, precisa la Corte dei conti, per riscontrare "la sussistenza della colpa grave, occorre verificare, secondo un giudizio prognostico, condotto *ex ante* ed in concreto, la misura dello scostamento tra la condotta effettivamente tenuta e quella richiesta dalla norma, cui il soggetto si sarebbe dovuto attenere (profilo oggettivo del grado della colpa), avuto anche riguardo alle circostanze del caso concreto, oltre che al parametro dell'agente modello, nel senso dianzi specificato (profilo soggettivo o individualizzante della colpa)"[38].

In altri termini, secondo la concezione normativa, il giudice, per affermare la sussistenza della colpa grave, è chiamato a svolgere una duplice operazione valutativa. Anzitutto deve individuare il fondamento normativo della regola cautelare che esprime – in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità – la misura della condotta doverosa. Una volta fissato il parametro oggettivo di riferimento, deve poi verificare il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, alla luce delle concrete condizioni in cui si è svolta l'attività di gestione.

È dunque evidente che, nonostante il tenore non del tutto chiaro dell'art. 2 del Codice dei contratti, anche con riferimento alla violazione delle "norme di diritto" la colpa grave si configura quando esse siano "esigibili nei confronti dell'agente pubblico, in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto".

Inoltre, la giurisprudenza contabile, come visto, considera rilevanti – ai fini della qualificazione della colpa grave – soltanto quelle norme di diritto a contenuto cautelare, ossia quelle che esprimono, in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità, la misura della condotta sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire o evitare il rischio del danno. Si tratta, dunque, di regole che non si limitano a prescrivere un comportamento, ma che definiscono lo standard di diligenza qualificata richiesto al pubblico agente per neutralizzare o ridurre il rischio di pregiudizio erariale.

[37] Corte Conti, Sez. III, 6 ottobre 2025, n. 149.
[38] In questi termini ancora Corte Conti, Sez. III, 6 ottobre 2025, n. 149.

ISSN 2036-7821

Seguendo questo ragionamento, non è possibile ritenere che basti la mera violazione di norme di diritto per configurare la colpa grave: è necessaria, invece, la palese (ossia la grave) violazione di tali norme. Ciò emerge chiaramente anche dal fatto che, per le "regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa", la norma richiede espressamente la "palese violazione". Sarebbe irragionevole pretendere un livello di gravità più elevato per queste regole non scritte e non richiederlo per le norme di diritto e per gli auto-vincoli amministrativi.
In ogni caso, la lacuna dell'art. 2 del Codice dei contratti può essere colmata attraverso il principio generale ricavabile dalla nozione di colpa grave sancita dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026, il quale stabilisce espressamente che costituisce "colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili". Il carattere "manifesto" (e quindi "grave") della violazione assume, dunque, la valenza di principio generale, poiché affermato da una legge che detta regole generali in materia di responsabilità amministrativa. Tale principio deve pertanto ritenersi applicabile anche alle attività disciplinate dall'art. 2 del Codice dei contratti pubblici.
Del resto, la Corte dei conti afferma costantemente che la gravità della colpa non può essere desunta dal mero inadempimento di un obbligo né dalla semplice violazione di una norma, ma richiede che la condotta illecita sia stata posta in essere in assenza del minimo livello di diligenza, prudenza e perizia esigibile dall'agente pubblico[39]. È proprio tale *quid pluris* a distinguere la colpa grave dalla colpa lieve, impedendo di equiparare automaticamente la violazione di una norma di diritto alla colpa grave. Quest'ultima si configura, come visto, quale marcata deviazione dagli *standard* di comportamento dovuti, connotata dall'inosservanza del minimo di diligenza, prudenza e perizia richiesti nel caso concreto.

7. La definizione di colpa grave nella legge n. 1 del 2026: la "manifesta violazione delle norme di diritto".

L'art. 1 della legge n. 1 del 2026 sancisce dunque un principio generale – quello secondo cui costituisce colpa grave (non la mera violazione, ma) la "violazione

[39] Corte conti, Sez. III, 28 febbraio 2025, n. 31, ove si chiarisce che: "La colpa raggiunge il livello della gravità non per effetto del mero inadempimento di un obbligo o della violazione di una norma, bensì quando la condotta illecita sia stata posta in essere senza quel minimo di diligenza, prudenza o perizia richiesta all'agente pubblico. La colpa grave, in altri termini, si sostanzia nella inosservanza degli essenziali dettami di diligenza, prudenza e delle basilari regole tecniche di una data funzione. Secondo l'antico brocardo di Ulpiano, la colpa grave è la 'massima negligenza, cioè il non intendere ciò che tutti intendono'. La colpa grave deriva dunque dall'evidente e marcata trasgressione dei doveri di servizio, che sia *ex ante* ravvisabile dal soggetto e riconoscibile per dovere d'ufficio e si concretizzi nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una grave imperizia, superficialità e noncuranza, e non sussistano oggettive ed eccezionali difficoltà nello svolgimento dello specifico compito d'ufficio (Corte conti, Sez. riun., 21 maggio 1998, n. 23/A)".

ISSN 2036-7821

manifesta" delle norme di diritto – che può ritenersi applicabile anche alla nozione di colpa grave di cui all'art. 2 del Codice dei contratti.

Del resto, come si avrà modo di approfondire, le due disposizioni non dovrebbero essere lette in termini di contrapposizione, bensì in una prospettiva sistematica e integrata. A ben vedere, esse esprimono principi generali che si completano a vicenda: ciascuna colma le lacune dell'altra e contribuisce a delineare una nozione di colpa grave coerente[40].

La legge n. 1 del 2026, non solo sancisce il principio della "violazione manifesta" delle norme di diritto, ma chiarisce anche che ai "fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza".

Anche in questo caso, il legislatore riprende (in parte) i contenuti dell'istituto dell'errore scusabile, a cui fa ricorso da tempo il giudice contabile[41]. Così, in una recente sentenza, la Corte dei conti ha riconosciuto che la riforma del 2026 ha recepito la ricostruzione tradizionale della giurisprudenza contabile secondo cui "la colpa grave sussiste qualora il pubblico funzionario abbia commesso un 'errore grave inescusabile' determinato da una violazione manifesta delle norme applicabili al caso di specie, dovendosi, al fine di escluderla, tenere conto anche dell'oscurità normativa, del conflitto di indirizzi giurisprudenziali, dei pareri resi da tecnici e consulenti, nonché degli atti di controllo 'neutrale' del Giudice contabile"[42].

---

[40] Secondo 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)*, cit., par. 6, sembrano possibili due letture delle disposizioni in esame: "La prima: i due precetti sarebbero suscettibili di una lettura 'integrata' poiché sostanzialmente sovrapponibili, con ciò eliminandosi a monte un problema di 'specialità' del coefficiente soggettivo della responsabilità erariale nella materia dei contratti pubblici a fronte del precetto generale di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 da ultimo modificata. La seconda: la nuova disposizione della legge 7 gennaio 2026 n. 1 innalza ulteriormente la soglia della responsabilità in punto di elemento psicologico dell'addebito erariale poiché ivi si fa riferimento, tra l'altro, ad errori procedimentali di fatto 'revocatori' del pubblico dipendente: non sfugge, infatti, come l'inciso del nuovo precetto laddove contempla come fattispecie di colpa grave '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', ripropone il contenuto dell'art. 395 c.p.c., rubricato 'Casi di revocazione'".

[41] Si vedano, a titolo meramente esemplificativo, Corte Conti, 14 marzo 2007 n. 151; Corte Conti, 13 gennaio 2021, n. 5.

[42] Corte conti, Sez. giur. Lazio, 20 febbraio 2026, n. 82. Secondo questa sentenza, "le problematiche evidenziate quali esigenze giustificative della riforma 2026 ("paura della firma" e la "burocrazia difensiva"; necessità di distinguere tra amministratori "attenti e prudenti" e funzionari "infedeli e incapaci") vengono pienamente soddisfatte dalla soglia della colpa grave (…) senza ricorrere al depotenziamento generalizzato e astratto dell'azione di responsabilità amministrativa conseguente ad un obbligatorio ed automatico esercizio del potere riduttivo, dovendosi ritenere che l'utilizzo costituzionalmente ed eurounitariamente orientato di quest'ultimo sia esclusivamente quello facoltizzante fondato su una valutazione discrezionale e in concreto del Giudice contabile". Se il richiamo alla colpa grave è condivisibile, non altrettanto può dirsi dell'interpretazione, formulata nell'*obiter dictum*, secondo cui il giudice contabile dovrebbe disapplicare la norma che introduce un obbligo di esercizio del potere riduttivo, in quanto ritenuta in contrasto con i vincoli di bilancio eurounitari.

ISSN 2036-7821

La "manifesta violazione delle norme di diritto" si identifica, dunque, in una grave violazione delle stesse, configurabile quando l'errore di diritto non sia riconducibile a un errore scusabile da parte dell'autore dell'illecito erariale[43]. Non basta quindi – come già visto *supra* – la mera violazione delle norme di diritto, ma il giudice deve verificare il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, che è quello che richiede la concezione normativa della colpevolezza, tenendo conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché della inescusabilità e della gravità dell'inosservanza.

Giova ricordare che anche il giudice amministrativo fa ricorso all'istituto dell'errore scusabile, escludendo la colpa quando sussistano contrasti giurisprudenziali sull'interpretazione della norma, incertezze nel quadro normativo di riferimento – e dunque nei casi di mancanza di chiarezza o precisione delle disposizioni violate – ovvero quando la situazione di fatto presenti particolare complessità[44].

Non sembrano dunque emergere particolari problemi nell'applicazione di questa parte della disposizione in esame, poiché essa si colloca nel solco di consolidati orientamenti giurisprudenziali della Corte dei conti. Va però osservato che il richiamo a nozioni giuridiche indeterminate – come la chiarezza e la precisione delle norme violate – rischia di tradire l'obiettivo stesso della norma, che è quello di tipizzare la nozione di colpa grave per ridurre l'eccessiva discrezionalità del giudice[45]. Anche la possibilità di valutare la inescusabilità e la gravità dell'inosservanza introduce ulteriori concetti indeterminati, lasciando al giudice ampi margini di apprezzamento. Ciò dimostra che non è possibile delimitare in modo puntuale una nozione atipica come quella di colpa grave, né è possibile eliminare l'attività interpretativa del giudice, il quale deve necessariamente modulare i parametri della colpa grave in rapporto al caso concreto.

---

[43] Secondo M.C. RAZZANO, *La colpa grave nella riforma della responsabilità amministrativa*, cit., 141, la norma in esame ha "un valore 'positivizzante' del 'diritto vivente' soltanto se si innesta nello stesso solco esegetico del formante giurisprudenziale uniforme, laddove 'manifesta violazione delle norme di diritto' deve tradursi in 'grave violazione di legge' che trova limite nell'errore di diritto non dipendente dalla negligenza inescusabile dello stesso autore dell'illecito erariale perseguito".

[44] Si veda, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 2 febbraio 2024, n. 1087. Seguendo questa strada, però, la p.A. finisce con l'essere condannata soltanto per le illegittimità più gravi (quando cioè emana un atto illegittimo nonostante la mancanza di contrasti giurisprudenziali, la certezza del quadro normativo di riferimento, la non complessità del fatto, ecc.). A dimostrazione di ciò, basti pensare che lo stesso tipo di errore è utilizzato nella responsabilità amministrativa del dipendente, ove, per l'appunto, il giudice contabile deve verificare proprio l'esistenza di una colpa grave. Sul punto, sia consentito rinviare a S. CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle pubbliche amministrazioni*, Torino, 2008, 265 e ss. e 303; ID., *Colpa della p.A. e colpa grave del dipendente pubblico*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile ad un decennio dalle riforme*, Atti del LI Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, settembre 2005, Milano 2006, 685 e ss. (anche in *Foro amm.-Tar*, 2005, 3341 e ss.).

[45] Aspetto evidenziato da molti in dottrina: si veda, indicativamente, V. RAELI, *La responsabilità amministrativa dopo la L. 7 gennaio 2026, n. 1*, in *Danno e responsabilità*, n. 2/2026, 159.

ISSN 2036-7821

8. La sovrapposizione tra la nozione di colpa grave ex art. 1 della l. n. 1 del 2026 e quella prevista nella responsabilità civile dei magistrati.

La nozione di colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026 è stata oggetto di diversi rilievi critici in dottrina, tra l'altro perché riproduce, in larga misura, la definizione elaborata dal legislatore nell'ambito della responsabilità civile dei magistrati. L'art. 2 della legge 13 aprile 1988, n. 117, dispone infatti che costituisce colpa grave "la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento, nonché la negazione di un fatto la cui esistenza risulta parimenti incontrastabile". In modo analogo, l'art. 1 della legge n. 1 del 2026 dispone che: "Costituisce colpa grave 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".

Tale coincidenza ha suscitato perplessità in dottrina, poiché l'estensione di una nozione concepita per un settore specifico – quello della responsabilità dei magistrati nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali – rischia di introdurre, nell'ambito della responsabilità amministrativa, criteri valutativi non pienamente coerenti con la diversa natura amministrativa delle condotte coinvolte e con le funzioni e le attività del dipendente pubblico, che devono conformarsi al principio di buon andamento[46].

A ben vedere, però, tale coincidenza non sembra dar luogo a particolari criticità.

Del resto, la stessa giurisprudenza della Corte dei conti ha da tempo individuato un criterio orientativo utile ai fini della graduazione della colpa proprio nell'art. 2, c. 3, della legge 13 aprile 1988, n. 117, oltre che nell'art. 5, c. 3, del d.lgs. 18 dicembre 1997 n. 472 in materia di sanzioni amministrative per le violazioni delle norme tributarie[47].

---

[46] Si veda, per tutti, G. RIVOSECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in *federalismi.it*, n. 5/2026, XVII, secondo cui "colpisce che la disposizione replichi, quasi letteralmente, la definizione di colpa grave adottata in tema di responsabilità civile dei magistrati. In tal modo, il legislatore utilizza una fattispecie che ha ben diverso fondamento costituzionale e risponde alla distinta *ratio* di garantire l'indipendenza del magistrato. Quest'ultima non può certamente riferirsi all'attività del funzionario, il quale, invece, è costituzionalmente tenuto a conformarsi ai principi del buon andamento. Ci si potrebbe interrogare circa l'impropria commistione di fattispecie radicalmente diverse per natura e finalità che vengono invece sovrapposte, suscitando il dubbio che il legislatore intenda tutelare il decisore politico-amministrativo in maniera simmetrica al giudice, finendo così per connotare in senso quasi 'vendicativo' il tentativo di tipizzare la colpa grave".

[47] Corte conti, Sez. I, 16 marzo 2000, n. 83/A, in *Riv. Corte conti*, 2000, 2, 68; Id., Sez. giur. reg. Lazio, 28 marzo 2003, n. 770/R, in *www.corteconti.it*. Si veda anche la sentenza della Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, n. 89 del 2001, commentata da V. ITALIA, *Fissato il parametro normativo per giudicare la colpa «grave»*, in *Il sole 24 ore*, 27 maggio 2002, 25. Hanno fatto riferimento al criterio della colpa posto dalla legge n. 117 del 1988 per la responsabilità dei magistrati anche Corte conti, Sez. giur. reg. Molise, 7 ottobre 1996, n. 189, in *Sett. giur.*, 1996, IV, 20; Id., Sez. giur. reg. Molise, 28 aprile 1997, n. 226, in *Riv. Corte conti*, 1997, 5, 154.

ISSN 2036-7821

Andando più nel dettaglio, le tre ipotesi prese in considerazione dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026 per definire i limiti della colpa grave sono le seguenti:
1) violazione manifesta delle norme di diritto;
2) travisamento del fatto;
3) 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.
La prima ipotesi, relativa alla violazione manifesta delle norme di diritto, non pone particolari problemi. Essa si colloca infatti, come s'è già visto, nel solco di un principio generale che connota la colpa grave in diversi settori dell'ordinamento e che trova riscontro in orientamenti giurisprudenziali consolidati. La trasposizione di tale criterio nella legge n. 1 del 2026 non introduce dunque elementi di novità sostanziale, ma conferma la centralità della violazione manifesta quale parametro di imputazione soggettiva.
Le ulteriori due ipotesi previste dal legislatore non sembrano, a loro volta, porre particolari problemi applicativi. La disciplina del 2026, pur ispirandosi alla definizione contenuta nella legge n. 117 del 1988, cerca di operare un adattamento al diverso contesto dell'azione amministrativa. In particolare, il riferimento alle "norme di diritto", in luogo del termine "legge" utilizzato nella responsabilità civile dei magistrati, amplia l'ambito applicativo della disposizione, includendo non solo le fonti legislative, ma anche i principi generali dell'ordinamento e le altre fonti normative rilevanti per l'azione amministrativa. Andrebbero escluse, tuttavia, le disposizioni che non hanno valenza normativa, come le c.d. norme interne (circolari, direttive, atti di indirizzo), e, in genere, gli atti di c.d. *soft law* (linee guida, comunicazioni, atti regolatori di carattere non regolamentare delle Autorità indipendenti, e simili)[48].
Opportunamente, poi, non viene richiamata la categoria delle prove, tipica dell'attività giurisdizionale e dunque non pertinente rispetto alla fisiologia dell'azione amministrativa, che si articola prevalentemente in procedimenti e provvedimenti.
Non va nemmeno enfatizzata la problematica relativa al riferimento a fatti "incontrastabilmente" affermati o negati di fronte a evidenze contrarie. La Corte dei conti ha osservato che tale richiamo "impone di riempire di contenuto interpretativo la nozione di 'incontrastabilità', che appare diversa rispetto a quella di 'incontrovertibilità' o di 'inoppugnabilità' riferite agli atti" aggiungendo che, in ogni caso, si tratta di un "termine non tecnico, mai utilizzato in sede normativa e nella

[48] In questa direzione M.A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, cit., 25.

ISSN 2036-7821

prassi giurisprudenziale"[49]. L'utilizzo del termine "incontrastabilmente" non sembra tuttavia generare significative incertezze interpretative.
Con riferimento al "travisamento del fatto" va osservato che, per il giudice, tale nozione attiene alla valutazione della prova versata nel processo. Nella responsabilità amministrativa disciplinata dalla legge n. 1 del 2026, questa categoria potrebbe essere ricondotta all'eccesso di potere, tipico dell'attività procedimentale, nella misura in cui l'erronea percezione del fatto incide sulla correttezza dell'azione amministrativa e sulla legittimità dell'esercizio del potere.
Non va però confusa la valutazione di illegittimità del provvedimento con la valutazione di antigiuridicità della condotta, non sussistendo una corrispondenza automatica tra illegittimità dell'atto e illecito erariale.
Non solleva problemi nemmeno l'ulteriore sovrapposizione che si ha tra l'art. 1 della l. n 1/2026 e il comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge n. 117 del 1988, il quale ultimo dispone che "ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza". Questa parte, dedicata al concetto di violazione manifesta, coincide integralmente con quanto stabilito dall'art. 1 della legge n. 1 del 2026. Tale sovrapposizione, tuttavia, non determina alcuna criticità, ma anzi contribuisce a rafforzare la portata generale del principio della violazione manifesta, che si configura come criterio valutativo trasversale e, pertanto, applicabile anche nell'ambito dell'attività contrattuale della p.A., disciplinata dal Codice dei contratti pubblici, ove – come visto – non si fa espresso riferimento alla violazione manifesta delle norme di diritto.

9. Profili critici della nozione di colpa grave nella legge n. 1/2026: l'assenza di un riferimento espresso all'attività materiale e la necessità di una lettura sistematica con le altre nozioni di colpa.

La principale lacuna (e criticità) della nozione di colpa di cui all'art. 1 della l. n. 1 del 2026 emerge, piuttosto, con riferimento all'attività materiale della pubblica amministrazione. Le categorie individuate dal legislatore non sembrano infatti ricomprendere le condotte materiali poste in essere da dipendenti pubblici o da soggetti legati all'amministrazione da un rapporto di servizio[50]. Restano così prive di un inquadramento esplicito, ad esempio, le ipotesi di colpa medica nell'ambito del servizio sanitario pubblico, le attività connesse all'utilizzo delle armi, la *culpa in vigilando* (come nel caso degli insegnanti nelle scuole e dei dirigenti per i funzionari

[49] Corte conti, SS.RR., Delibera n. 4/2025/CONS del 9 giugno 2025.
[50] Sul rapporto di servizio sia consentito rinviare a S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003, 20 e ss.; ID., *La responsabilità amministrativa e contabile, in Manuale di Contabilità pubblica,* a cura di G.F. FERRARI, E. MADEO, Milano, 2019, 226 e ss.

ISSN 2036-7821

sottoposti) e, più in generale, tutte le attività materiali che non si esauriscono in un procedimento o in un provvedimento, ma che costituiscono comunque esercizio di funzioni pubbliche.

Tali ipotesi, in quanto riconducibili all'attività materiale, richiedono pertanto un'operazione di adattamento in via interpretativa.

In tal senso, si potrebbe valorizzare la nozione di colpa grave impiegata dal legislatore in materia di contratti pubblici (art. 2 d.lgs. 36/2023), che richiama espressamente la colpa generica – e non soltanto quella specifica – facendo riferimento alla "palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza" nonché all'"omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa". Tale disposizione sembra esprimere un principio di carattere generale, la cui applicazione non può ritenersi confinata al solo ambito dell'attività contrattuale. Una diversa interpretazione determinerebbe, infatti, una irragionevole disparità di trattamento tra l'attività negoziale della pubblica amministrazione e le altre forme di esercizio della funzione amministrativa, con conseguente violazione del principio di uguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost.

Le due disposizioni – l'art. 2 del Codice dei contratti pubblici e l'art. 1 della legge n. 1 del 2026 – andrebbero quindi lette in chiave coordinata e sistematica (e non in contrapposizione), poiché entrambe esprimono una nozione generale di colpa grave riferibile ai dipendenti pubblici, indipendentemente dal settore dell'azione amministrativa in cui essa si manifesta. La lettura sistematica e coordinata dei due testi normativi delinea infatti una nozione di colpa grave coerente con i principi costituzionali e con la tradizionale elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in materia di responsabilità amministrativa.

Oltre a ciò, va sottolineato che la colpa generica non può essere esclusa dalla nozione di colpa grave, neppure in presenza di ipotesi di tipizzazione legislativa.

Del resto, l'art. 1 della legge n. 1 del 2026 non sembra introdurre una definizione esaustiva ed esclusiva delle ipotesi di colpa grave. Il legislatore non utilizza cioè formule chiuse o tassative ma si limita a richiamare la violazione di "norme di diritto", lasciando quindi spazio ad interpretazioni costituzionalmente orientate e ad una lettura sistematica con altre nozioni di colpa.

Una interpretazione restrittiva dell'ambito applicativo della norma contrasterebbe del resto con la *ratio* complessiva della disciplina e con il principio di unitarietà della responsabilità amministrativa, oltre che con l'esigenza di garantire uniformità e coerenza nell'applicazione dei criteri di imputazione soggettiva.

In particolare, aderire alla tesi dell'interpretazione letterale significa sostenere che le attività materiali siano, di per sé, esenti da colpa grave, il che equivarrebbe a ritenere

ISSN 2036-7821

che per tali condotte il legislatore abbia innalzato la soglia di punibilità al dolo. Un simile esito interpretativo necessiterebbe, tuttavia, di un chiaro intervento normativo. Di una simile volontà, invece, non si rinviene alcuna traccia né nei lavori preparatori – dai quali non emerge l'intenzione di modificare il regime ordinario di imputazione soggettiva per le attività materiali – né nel dato testuale della legge. Né, si può aggiungere, nella sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale. In tale decisione, infatti, si ribadisce che eventuali esclusioni della responsabilità colposa devono avere carattere eccezionale e riguardare soltanto specifiche categorie di dipendenti pubblici, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o dell'elevato rischio patrimoniale connesso. Non possono invece assumere un'estensione eccessivamente ampia, come accadrebbe nel caso di una generalizzata esclusione della responsabilità colposa per tutte le attività materiali svolte dai soggetti legati all'amministrazione da un rapporto di servizio.

L'interpretazione restrittiva si pone dunque in contrasto con il principio ermeneutico *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*.

In effetti, ogniqualvolta il legislatore ha inteso innalzare la soglia di punibilità al dolo, lo ha fatto espressamente, tipizzando in modo tassativo le ipotesi in cui la responsabilità è limitata a tale forma di elemento soggettivo.

Così, l'art. 1 della legge n. 1 del 2026 dispone espressamente che la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi:

a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;

b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria[51].

Il legislatore ha dunque previsto in modo espresso le ipotesi in cui la soglia di punibilità viene elevata al dolo. Non potrebbe essere altrimenti: le fattispecie che comportano un simile innalzamento richiedono una previsione chiara e tassativa, non essendo ammissibile ricavarle in via interpretativa. Ciò discende direttamente dal richiamato principio *ubi lex voluit, dixit; ubi noluit, tacuit*, che impone di rispettare la volontà normativa così come testualmente manifestata.

Questa limitazione al dolo per alcune fattispecie specifiche sembra rientrare nella discrezionalità del legislatore, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024. È stato osservato, al riguardo, che la natura di tali fattispecie – caratterizzate da reciproche concessioni tra le parti (*aliquid datum, aliquid retentum*),

[51] Sul punto, anche Corte Conti, SS.RR., Delibera n. 4/2025/CONS, non ha rilevato profili ostativi all'approvazione dell'ipotesi "di esclusione della responsabilità per colpa grave per fattispecie specifiche, motivata dalla necessità di incentivare accordi che avrebbero effetti particolarmente positivi per quanto concerne l'eliminazione dei contenziosi giuslavoristici e tributari che affliggono oggi molte amministrazioni pubbliche".

ISSN 2036-7821

giustificate dall'aleatorietà dell'esito di un eventuale giudizio – può costituire una ragione idonea a giustificare una deroga alla regola della responsabilità per colpa grave[52].

In definitiva, considerato che l'art. 1 della l. n. 1 del 2026 non introduce una definizione di colpa grave esaustiva ed esclusiva, si deve ritenere che il legislatore con questa norma abbia inteso disciplinare esclusivamente le attività procedimentali e provvedimentali, con l'obiettivo di contrastare il fenomeno della burocrazia difensiva.

Del resto, a ben vedere, nel nostro ordinamento convivono diverse nozioni di colpa: si pensi alla colpa dei magistrati, alla colpa medica, alla colpa grave per le sanzioni tributarie e, oggi, anche alla colpa provvedimentale. Sullo sfondo rimane però la nozione generale di colpa grave, la quale tende a riespandersi e a trovare applicazione ogniqualvolta si manifesti una lacuna legislativa[53]. Nozione generale di colpa che si fonda, in sostanza, sull'art. 43 c.p., che prevede la rimproverabilità anche per colpa generica.

Per le attività materiali continuano pertanto ad applicarsi le regole generali in tema di colpa grave. Con riferimento a tali attività, può richiamarsi la nozione contenuta nell'art. 2 del Codice dei contratti, secondo cui costituisce colpa grave anche "la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza", nonché "l'omissione delle cautele, verifiche e informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto".

Questa definizione appare idonea a colmare il vuoto lasciato dal legislatore del 2026 con riguardo alle attività materiali.

In conclusione, in assenza di una previsione normativa che innalzi in modo espresso la soglia di punibilità al dolo, la valutazione della colpa grave nelle attività materiali deve continuare a fondarsi anche sui parametri generali di prudenza, perizia e diligenza, nonché sull'esigibilità delle cautele in relazione al caso concreto.

Certamente il legislatore avrebbe potuto esprimersi con maggiore chiarezza, anche per evitare indirizzi giurisprudenziali divergenti che inevitabilmente si sono formati.

Così, una recente pronuncia della Corte dei conti ha adottato un'interpretazione "costituzionalmente orientata" dell'art. 1 della legge n. 1 del 2026, ritenendo che la nuova tipizzazione della colpa grave debba ritenersi circoscritta alla sola attività

[52] In tal senso L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, cit., 29.

[53] Come auspicato dal Presidente della Corte dei Conti, Guido Carlino, nei saluti introduttivi al Convegno *Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti*, Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026, nelle ipotesi di condotte gravemente colpose che restano al di fuori dell'ambito normativo tracciato dalla legge n. 1 del 2026, sarà necessario fare riferimento alla nozione di colpa grave quale clausola generale aperta, le cui categorie tipizzate rappresentano modelli principali ma non esclusivi. In questa direzione anche V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *lexitalia.it*, 21 gennaio 2026, 6; in argomento si veda, altresì, V. TENORE, C. VILLANI, *Studio sulle cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Milano, 2026.

ISSN 2036-7821

provvedimentale della pubblica amministrazione e non estesa anche alle condotte materiali[54]. Tale conclusione trova fondamento, oltre che nella *ratio* della riforma, anche nel dato letterale della disposizione, che richiama per ben due volte gli "atti del procedimento" e fa riferimento a elementi quali le "norme di diritto", il "travisamento del fatto", l'affermazione o la negazione di un "fatto", nonché agli "indirizzi giurisprudenziali prevalenti" o ai pareri delle autorità competenti: tutti profili che attengono all'adozione di atti giuridici e non alle condotte materiali. Seguendo questa impostazione, nella citata pronuncia la Corte arriva alla conclusione che le attività materiali restano escluse dall'ambito applicativo della tipizzazione introdotta nel 2026 e continuano a essere valutate alla luce del criterio generale – e a struttura aperta – della colpa grave, così come elaborato dalla giurisprudenza e ancorato alla specificità del caso concreto.

Altra giurisprudenza contabile, invece, seguendo la strada, contraria, di interpretazione restrittiva della norma ritiene che dal tenore letterale della disposizione in esame emerge che l'elencazione contenuta nella definizione della colpa grave sia di carattere esaustivo e non meramente esemplificativo, escludendo ulteriori letture ermeneutiche. Si è arrivati così giocoforza a sollevare la questione di costituzionalità, per contrasto con gli artt. 3, 32, 97, comma 2, della Costituzione, ritenendo impossibile una diversa interpretazione costituzionalmente orientata della norma richiamata, avente chiaro tenore letterale[55].

Tuttavia, poiché – come si è visto – è possibile individuare un'interpretazione della norma costituzionalmente orientata e conforme alla *ratio legis*, non può essere condiviso quest'ultimo indirizzo giurisprudenziale e dottrinale che, attenendosi a una lettura meramente letterale, esclude la praticabilità di ulteriori percorsi ermeneutici. In questo caso, infatti, non sembra ricorrere quel contrasto con la Costituzione insanabile in via interpretativa che solo consentirebbe di sollevare la questione di legittimità costituzionale della disposizione.

Come è stato autorevolmente notato, occorre scorgere nelle nuove previsioni introdotte dalla legge n. 1 del 2026 soluzioni interpretative che valorizzino le ragioni di tutela dell'erario e della sana gestione finanziaria, quando, nei limiti consentiti dal dettato normativo, si riesca a ricondurne il significato a un ragionevole livello di coerenza con i principi costituzionali[56]. Questo "è l'asse portante che dovrà sostenere il percorso dell'interprete verso un'applicazione, costituzionalmente orientata,

[54] Corte conti, Sez. giur. Lombardia, 27 febbraio 2026, n. 41.

[55] Corte conti, Sez. giur. Puglia, ord. 25 febbraio 2026, n. 11. Secondo G. TERRACCIANO, *Le disposizioni transitorie della legge n. 1 del 2026 di riforma della Corte dei conti: limiti e problematiche applicative*, in questa *Rivista*, la ricostruzione interpretativa dell'ordinanza citata postula l'inapplicabilità dell'art. 9 della legge n. 24 del 2017 e della normativa ad essa previgente (d.l. n. 158 del 2012), mentre invece la disciplina speciale dovrebbe essere considerata vigente (anche in ragione di un'interpretazione c.d. 'conforme' a Costituzione).

[56] Così G. CARLINO, *Relazione* alla *Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2026*, Roma 24 febbraio 2026, 3.

ISSN 2036-7821

conforme alla *ratio legis* espressa, nonché tesa a limitare il più possibile divergenze esegetiche suscettibili di operare a discapito dell'uguaglianza e dell'uniformità di trattamento, cui invece l'ordinamento deve tendere"[57].
Non può nemmeno essere seguita la strada di un'interpretazione estensiva del concetto di "norme di diritto applicabili", includendovi – oltre alle norme di diritto in senso proprio (eurounitarie, convenzionali, costituzionali, legislative), ai regolamenti e ai principi – anche linee guida, *soft law*, prassi amministrative, indirizzi giurisprudenziali o le *leges artis*, riconducendole alla violazione degli articoli 1176, 2236, 1218, 1175 e 1375 del codice civile.
Questa soluzione ermeneutica non convince, poiché finirebbe per attrarre arbitrariamente la colpa generica nell'alveo della colpa specifica, snaturando la distinzione concettuale tra le due categorie.

10. Conclusioni.

In conclusione, la nozione di colpa grave introdotta dalla legge n. 1 del 2026 non può essere considerata isolatamente, ma deve essere letta in chiave sistematica alla luce delle ulteriori disposizioni rilevanti in materia, a partire dalla nozione di colpa grave di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici.
Le indicazioni contenute nel Codice dei contratti pubblici e nella legge n. 1 del 2026 non si pongono, infatti, in rapporto di contrapposizione, ma risultano tra loro complementari, concorrendo a delineare in modo sistematico la nozione di colpa grave per la responsabilità erariale[58].
Entrambe le discipline – quella del Codice dei contratti e quella introdotta dal legislatore del 2026 – delineano una nozione di colpa che può definirsi "interpretativa", in quanto affidano all'interprete criteri e parametri per l'attività ermeneutica. Ciò emerge dalla presenza di numerosi concetti giuridici indeterminati, i quali, lungi dall'esaurire il contenuto della fattispecie, restano affidati alla valutazione del giudice, chiamato ad applicarli secondo i canoni ermeneutici fissati nella stessa legge. Ne consegue che tali elementi svolgono una funzione di orientamento e di supporto all'attività interpretativa del giudice[59].

---

[57] In questi termini ancora G. CARLINO, *Relazione* alla *Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2026*, cit., 3.
[58] Condivide la tesi che non ci sia contrasto tra queste due norme F.G. SCOCA, *Conclusioni* al Convegno *Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti*, Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026, il quale evidenzia altresì che vi sono più giudici chiamati a utilizzare il medesimo concetto indeterminato di colpa grave, circostanza che impone di evitare la formazione di interpretazioni divergenti a seconda dell'organo giurisdizionale investito della questione. Il diritto, infatti, deve mantenere un carattere unitario: i concetti giuridici indeterminati dovrebbero essere interpretati in modo omogeneo, indipendentemente dal giudice che li applica e dagli interessi coinvolti. Ne consegue che il giudice contabile deve tener conto degli orientamenti elaborati dagli altri giudici, così da garantire coerenza e uniformità al sistema.
[59] In tal senso A. POLICE, *Relazione* su *La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge 1/2026* tenuta al Convegno *Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti*, Corte dei conti,

ISSN 2036-7821

In questa prospettiva, la riforma valorizza il ruolo del giudice, cui è demandato il compito di concretizzare il contenuto delle clausole generali tenendo conto delle peculiarità del caso concreto.
Tale ricostruzione risulta ulteriormente avvalorata dal fatto che le disposizioni in esame recepiscono orientamenti già consolidati nella giurisprudenza contabile. Esse, pertanto, non sembrano porre particolari criticità applicative.
Si può quindi ricostruire il concetto di colpa grave con l'ausilio di queste norme e non contro queste norme, atteso oltretutto che esse non configurano una nozione di colpa grave tassativa ed esaustiva, ma lasciano al giudice la possibilità di intervenire in via interpretativa[60].
Giova infine sottolineare che, in presenza di concetti giuridici indeterminati che esaltano lo spazio valutativo dell'interprete, è possibile ricondurre nell'alveo della colpa grave anche comportamenti privi di qualsiasi elemento intenzionale. Va evitato dunque che vengano qualificate come dolose condotte che dolose non sono[61].
Anche perché, come visto (*supra*, par. 2), dopo la riforma introdotta dal decreto semplificazioni, il dolo va inteso in senso penalistico e non contrattuale, essendo necessario dimostrare non solo la volontà della condotta antidoverosa, ma anche la volontà dell'evento dannoso. Ciò vale, si badi bene, pure nelle ipotesi di contestazione del dolo eventuale, nelle quali occorre comunque accertare la volontà dell'agente di arrecare un danno all'erario, dimostrando che lo stato d'incertezza era accompagnato da una positiva adesione all'evento, ossia dalla scelta di agire a costo di ledere l'interesse protetto dalla legge[62].
Senza questa consapevolezza si configura la colpa cosciente, nella quale il soggetto agisce rappresentandosi l'evento come possibile conseguenza della propria condotta ma con la certezza, mal riposta, di poterne evitare l'accadimento.
Il *discrimen* tra le due situazioni è molto labile, ma le conseguenze sono profondamente diverse: basti pensare che, in caso di dolo, si risponde dell'intero danno e, a tacer d'altro, non opera la copertura assicurativa.

Roma, 17 marzo 2026, secondo cui si tratta di disposizioni prive di carattere precettivo ed esaustivo, dotate di una mera valenza descrittiva.

[60] Per uno spunto in questo senso A. POLICE, *Relazione* su *La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge 1/2026*, cit.

[61] Evidenzia questo aspetto A. POLICE, *Relazione* su *La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge 1/2026*, cit. Per i motivi esposti nel testo, destano perplessità le affermazioni di P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni*, cit., 10, secondo cui "il restringimento della colpa grave comporta inevitabilmente una maggiore importanza del dolo eventuale quale elemento di responsabilità nei casi che non ricadono strettamente nella colpa grave". La riduzione dell'area della colpa grave non può infatti tradursi in una maggiore importanza (o, peggio ancora, in un ampliamento) dell'ambito del dolo eventuale.

[62] In tal senso Cass. Penale, S.U., 18 settembre 2014, n. 38343, seguita, ad esempio, da Corte conti, Sez. I, 12 settembre 2024, n. 214.

ISSN 2036-7821

In sostanza, come è stato evidenziato anche dalla dottrina contabile, occorre avere "un approccio prudente: il rischio infatti è duplice, ossia di dilatare eccessivamente il dolo eventuale (fino a ricomprendere condotte colpose, svuotando la riforma della sua portata garantistica) o, all'opposto, di rinunciare a contestare il dolo per la difficoltà di provarlo, con conseguente angusto spazio di responsabilità e possibile deflazione eccessiva della tutela erariale"[63]. Per evitare questo pericolo appare "fondamentale, anche sul piano applicativo, stabilire linee guida condivise su cosa distingua in concreto la colpa grave dal dolo eventuale nell'amministrazione pubblica, assicurando omogeneità di giudizio e certezza del diritto per gli operatori"[64].

Si tratta di un'operazione di distinzione non semplice da realizzare, ma necessaria, che richiederà un significativo sforzo motivazionale nelle pronunce della Corte dei conti (peraltro già in atto), nonché, probabilmente, un intervento chiarificatore e nomofilattico delle Sezioni riunite. Anche in questo caso, risulta valorizzato il ruolo del giudice contabile quale interprete, chiamato a fornire certezze agli operatori.

[63] In questi termini T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, cit., 339.

[64] Così ancora T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *op. cit.*, 339.

ISSN 2036-7821