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 responsabilità amministrativo-contabile del RUP alla luce della nuova legge n. 1/2026

di Arturo Cancrini

(Avvocato, già professore aggregato di Legislazione delle Opere Pubbliche, Università degli Studi di Roma Tor Vergata)

Sommario

1. La funzionalizzazione della figura del RUP al principio del risultato e il regime di responsabilità; 2. Il fenomeno della c.d. "burocrazia difensiva" e lo "scudo erariale"; 3. Le novità introdotte dalla l. n. 1/2026 in tema di responsabilità amministrativo-contabile e il coordinamento con il d.lgs. n. 36/2023; 4. Considerazioni conclusive.

Abstract

This article examines the administrative and accounting liability regime of the Responsabile Unico del Progetto (RUP) in the light of Law no. 1/2026, locating the reform within the broader framework established by Legislative Decree no. 36/2023 on public procurement. The analysis highlights the functional redefinition of the RUP as a project manager oriented towards the "principle of result" (result oriented procurement), with expanded responsibilities extending across all phases of the public contract lifecycle.

The paper explores the tension between enhanced managerial discretion and the risk of liability, focusing in particular on the phenomenon of "defensive bureaucracy" and the role of the so-called *scudo erariale*. It reconstructs the evolution of the liability regime from emergency measures adopted during the pandemic to a more structured legislative intervention, also considering the constitutional debate on the balance between efficiency and accountability.

Particular attention is devoted to the innovations introduced by Law no. 1/2026, including the refinement of fault criteria, the introduction of mandatory insurance coverage, caps on recoverable damages, revised limitation periods, and strengthened audit mechanisms by the Court of Auditors. These measures are interpreted as complementary to the Code of Public Contracts, rather than derogating from it, contributing to a more coherent and systematic framework.

The article argues that the reform reflects a paradigm shift from a predominantly sanction-based model towards a results-oriented administration grounded in trust and risk management. Nonetheless, it concludes that the balance between deterrence and administrative efficiency remains inherently unstable and will ultimately depend on the interpretative role of case law and the practical application of the new rules.

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

ISSN 2036-7821

1. La funzionalizzazione della figura del RUP al principio del risultato e il regime di responsabilità.

Tra gli ambiti di analisi di maggiore interesse della nuova disciplina in materia di responsabilità amministrativo-contabile introdotta con la l. n. 1/2026 vi è certamente il settore dei contratti pubblici, che vede il RUP quale figura centrale.

Rinominato dal nuovo codice (d.lgs. n. 36/2023) "Responsabile Unico del Progetto", il RUP è infatti il soggetto che garantisce l'unitarietà e la buona riuscita dell'intero intervento pubblico, con una competenza estesa a tutte le fasi cruciali del progetto, dalla programmazione e progettazione, all'affidamento e l'esecuzione della commessa.

In coerenza con l'introduzione del principio del risultato di cui all'art. 1 del codice, il RUP è chiamato ad assicurare il completamento dell'intervento pubblico nei termini previsti e nel rispetto degli obiettivi prefissati, attraverso l'adozione di un approccio strategico e olistico nella gestione del progetto inteso nel suo complesso, venendo a rivestire un ruolo di primario rilievo e di responsabilità generalizzata rispetto al raggiungimento del risultato della realizzazione dell'intervento[1].

Si è dunque passati da una responsabilità del RUP legata al singolo procedimento ad una responsabilità correlata alla realizzazione dell'intero progetto, che consta di una molteplicità di fasi e che implica l'espletamento di una pluralità di funzioni, le quali richiedono competenze tecniche multisettoriali e specifiche capacità di gestione delle risorse umane e strumentali.

Il RUP, nel perseguimento di tali obiettivi, può essere coadiuvato, secondo diversi modelli organizzativi, da collaboratori qualificati[2], ossia da responsabili del procedimento per singole fasi del ciclo dell'appalto[3], oltre a strutture di supporto, ma

[1] Il concetto di amministrazione di risultato non è certamente stato introdotto dal nuovo codice dei contratti pubblici, ma, già a partire dai primi anni Duemila, in linea con i già diffusi indirizzi del *new public management*, e in particolare sviluppando le nozioni di qualità ed efficienza, superandone una visione meramente economica, è stato messo in evidenza come il raggiungimento dei risultati debba essere inteso quale «*uno degli elementi caratterizzanti della nuova Amministrazione pubblica*» (L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato delle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.* n. 1, 2005, p. 1 ss. In tema cfr. *ex multis* i fondamentali contributi di M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004; M. R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003; L. IANNOTTA, *Previsione e realizzazione del risultato della pubblica amministrazione: dagli interessi ai beni*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 57 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, p. 813 ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2002; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana*, cit.. Più di recente cfr. L. GIANI, *L'amministrazione tra appropriatezza dell'organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritti*, in *Nuove autonomie*, 2021, p. 551 ss.; S. CASSESE, *Che cosa vuol dire «amministrazione di risultati»?*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9/2024; M. TRIMARCHI, *Il risultato dell'amministrazione, un quadro d'insieme*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2025, p. 803 ss.

[2] In merito alla compatibilità della centralità del ruolo del RUP con l'ausilio di collaboratori tecnici v. Corte cost., 9 luglio 2019, n. 166.

[3] Sulla figura del Responsabile di fase, di cui all'art. 15, comma 4 del codice, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha specificato, nel parere n. 2098, reso il 4 luglio 2023, che ben può trattarsi di due figure distinte: un

ISSN 2036-7821

sempre mantenendo un centrale ruolo di supervisione, indirizzo e coordinamento.
In altri termini, il regime di responsabilità del RUP è solo attenuato dalla nomina di altri soggetti in funzione di responsabili di fase, giacché l'art. 15, comma 4 del codice prevede che "le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP".
Il RUP è dunque inteso dal codice come un *project manager*[4], dotato di ampi poteri discrezionali, di funzioni di coordinamento e di autonomia decisionale, preordinati al migliore e più celere conseguimento dell'interesse pubblico alla realizzazione dell'opera, alla prestazione del servizio o alla fornitura.
È infatti proprio la centralità che viene ad assumere il principio del risultato[5] nell'architettura del d.lgs. n. 36/2023 a determinare un netto cambio di rotta nel modo di intendere la figura e le responsabilità del RUP, ora chiamato a garantire l'unitarietà, l'efficienza, l'efficacia e la tempestività dell'azione amministrativa nella realizzazione del progetto, assumendo su di sé la responsabilità della concreta attuazione della commessa pubblica complessivamente intesa.
È pertanto la stessa funzionalizzazione della figura del RUP al risultato della realizzazione dell'intervento pubblico a mutare i connotati della responsabilità gravante in capo a detto soggetto.
Con l'incremento dei compiti e della discrezionalità attribuiti alla figura, orientata funzionalmente al raggiungimento del risultato, se ne estendono infatti parallelamente le responsabilità, rendendosi così necessario definirne e perimetrarne i presupposti al fine di evitare il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva.
Si è trattato, in altre parole, in materia, di trovare un punto di equilibrio fra la necessità di assicurare l'efficienza e la rapidità dell'azione amministrativa e l'irrinunciabile esigenza di tutelare i conti pubblici, assicurando la responsabilità dei

---

Responsabile con competenze amministrative per il ciclo di affidamento e un altro con profilo tecnico per le fasi che precedono e seguono l'aggiudicazione.

[4] In tema v. E. CUZZOLA, *Il responsabile unico del progetto, ovvero il nuovo project manager degli appalti*, in *Azienditalia*, n. 12, 2024, n. 1372, in cui si evidenzia come proprio il principio del risultato debba essere tenuto presente in relazione alle responsabilità operative, sia con riguardo al corretto uso degli ampi poteri discrezionali attribuiti al RUP. In argomento v. la delibera dell'ANAC n. 236 del 15 maggio 2024.

[5] Sul principio del risultato sia consentito il rinvio a A. CANCRINI, *La gara del nuovo codice*, in A. CANCRINI, M. NUNZIATA (a cura di), *La gara nel nuovo Codice dei contratti pubblici. D. Lgs. 36/2023 e relativi allegati*, Roma, 2023. Nello stesso volume cfr. anche, M. NUNZIATA, *I principi del risultato e della fiducia.* In argomento v. anche *inter alia* M. CAFAGNO, *Funzioni delle gare e principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici. Dalla giustapposizione al bilanciamento*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2024, p. 96 ss.; G. BRIGANTI, *I principi del risultato e della fiducia: criteri immanenti nel sistema dei contratti pubblici,* in *Giorn. dir. amm.*, n. 2, 2025, p. 253 ss.; R. CARANTA, *Il nuovo codice dei contratti pubblici – I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12,* in *Giur. It.*, n. 8-9, 2023, p. 1950 ss.; L. R. PERFETTI, *Sul nuovo Codice dei contratti pubblici. In principio,* in *Urbanistica e appalti*, n. 1, 2023, p. 5 ss.; R. PERFETTI, *Un nuovo super-principio?,* in *Dir. proc. amm.*, n. 2, 2025, p. 464 ss.; F. SAITTA, *L'orientamento al risultato e il superamento della distinzione autorità-consenso nell'esecuzione contrattuale,* in *Dir. amm.*, n. 4, 2025, p. 969 ss.

ISSN 2036-7821

funzionari e la rendicontabilità dell'utilizzo delle finanze pubbliche.
È dunque al centro di tale tensione che si viene a collocare il regime di responsabilità del RUP come scolpito dal codice del 2023, regime che per molti aspetti ha ispirato e condizionato la stessa adozione della l. n. 1/2026, che se ne pone a completamento.

2. Il fenomeno della c.d. "burocrazia difensiva" e lo "scudo erariale"

Come anticipato, in armonia con il riconoscimento in capo ai pubblici funzionari, e al RUP nello specifico, di maggiore autonomia decisionale, nell'ottica della piena attuazione del principio del risultato, il d.lgs. n. 23/2023, nel codificare il principio della fiducia, si è posto l'obiettivo di superare il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva[6], consistente in pratiche omissive o commissive poste in essere da soggetti pubblici, finalizzate a tutelarsi da responsabilità, a scapito dell'efficacia dell'azione amministrativa.
Il codice del 2023, infatti, nel contrapporre al principio del sospetto - che informava il previgente codice adottato in prospettiva anticorruzione - il principio della fiducia, ha tentato una razionalizzazione del sistema di responsabilità in un'ottica "rassicuratoria", per superare l'*impasse* che si era venuta a creare con il crescente espandersi del c.d. blocco della firma[7], ossia la ritrosia dei funzionari a provvedere in ragione dei significativi profili di responsabilità riconnessi in capo agli stessi, suscettibile di impattare negativamente sull'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici.
Il fenomeno, peraltro tutt'altro che recente, si era infatti venuto ad acuire quando il sistema della responsabilità si è progressivamente orientato in senso più nettamente penalistico-sanzionatorio[8], con significative ricadute sulle stazioni appaltanti e gli enti concedenti che già si trovavano ad applicare un quadro normativo sempre più complesso e precario.
Ed invero, più in generale, in virtù delle profonde trasformazioni che hanno interessato il diritto amministrativo a partire dagli anni Novanta anche per effetto del principio di distinzione fra indirizzo politico e gestione amministrativa[9], i corpi

[6] In tema di burocrazia difensiva cfr. A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M.P. CHITI, F. DE CAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PITTI VALENTINI, G. SABATO, *«Burocrazia difensiva»: cause, indicatori e rimedi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 1295 ss.; L. LORENZONI, *Contratti pubblici e burocrazia difensiva,* in *Dir. amm.*, n. 2, 2025, p. 559 ss.; G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici,* in *Analisi giuridica dell'economia: studi e discussioni sul diritto dell'impresa,* n. 1, 2020, p. 117 ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2019, p. 293 ss.

[7] Sul punto v. M. ROMANELLI, *L'insostenibile leggerezza della paura (della firma),* in *Sistema penale,* 2023.

[8] In tema cfr. A. POLICE, *La giurisdizione della Corte dei conti: evoluzione e limiti di una giurisdizione di diritto soggettivo,* in F.G. SCOCA, A.F. Di SCIASCIO (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo,* Napoli, 2014. Sul punto v. anche G. BOTTINO, *Le sanzioni "limpide" e le sanzioni "nascoste" nella responsabilità amministrativa,* in *Associazione italiana professori di diritto amministrativo – Riflessioni sull'incertezza delle regole: il dibattito sulle sanzioni "nascoste"*, Roma, 2014.

[9] G. MORBIDELLI, *Separazione tra politica e amministrazione e discrezionalità amministrativa*, in *Munus*, n. 1, 2021.

ISSN 2036-7821

burocratici si sono trovati ad esercitare poteri in precedenza spettanti al vertice politico, venendo ad assumere decisioni di sempre maggiore rilevanza economica, in un contesto di forte incertezza normativa. Da qui l'espandersi del fenomeno in argomento.

Nel descritto contesto, già nel periodo pandemico, il legislatore aveva adottato una normativa emergenziale tesa ad attenuare la responsabilità penale e amministrativa dei dipendenti pubblici. Il d.l. n. 76/2020 aveva, difatti, circoscritto la responsabilità amministrativo-contabile[10], confinandone provvisoriamente - sebbene le successive reiterate proroghe[11] - l'imputabilità ai soli casi in cui la produzione del danno derivasse da una condotta commissiva dolosa[12].

La suddetta limitazione non si applicava, peraltro, ai danni cagionati da omissioni o inerzie del soggetto agente, che continuavano ad essere imputabili anche per colpa grave. Inoltre, era stato inserito, all'articolo 1, comma 1, della legge n. 20/1994, l'inciso «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso »[13], così ponendo fine al dibattito dottrinale e giurisprudenziale circa la riconduzione dell'elemento psicologico del dolo alla nozione civilistica, ovvero a quella penalistica.

Parimenti, era stata modificata la norma in materia di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)[14] – successivamente del tutto abrogata dall'art. 1, comma 1, lett. b), l. 9 agosto 2024, n. 114 - con l'obiettivo di ridurre l'ambito del controllo giurisdizionale della Corte dei conti e del giudice penale sulla discrezionalità amministrativa[15].

---

[10] Per un commento cfr. L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa,* in *Giorn. dir. amm.*, n. 6, 2020, p. 763 ss.; A. GIORDANO, *La responsabilità amministrativo-contabile e l'eclissi della colpa grave,* in ID (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità,* Milano, 2021, p. 621 ss. In argomento v. anche G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»,* in *Giur. cost.*, n. 4, 2024, p. 1641 ss. che si diffonde ampliamento anche su un'analisi della sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024, di cui si dirà in seguito.

[11] L'art. 21, comma 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), convertito con modificazioni con l. 11 settembre 2020, n. 12, ha infatti temporaneamente escluso la responsabilità erariale per le condotte commissive connotate da colpa grave. Il termine ultimo di vigenza di detta norma, inizialmente fissato al 31 luglio 2021, è stato più volte prorogato, ed è definitivamente venuto a scadere il 31 dicembre 2025. Sul dianzi descritto regime è, peraltro, intervenuta, come si vedrà, la Corte costituzionale con sentenza n. 132 del 6 giugno 2024, confermandone la legittimità costituzionale, nella misura in cui temporaneo e strumentale a fronteggiare le straordinarie

esigenze di necessità e urgenza legate al contesto pandemico.

[12] A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, p. 88. Osserva come il confine tra colpa e dolo contrattuale sia labile L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni")*, in *Federalism*i, n. 30, 2020, p. 6.

[13] Art. 21, comma 1, d.l. n. 76/2020.

[14] T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *Giur. pen.*, n. 7-8, 2020.

[15] In argomento è peraltro intervenuta la Corte costituzionale con sentenza n. 95 del 3 luglio 2025, dichiarando le questioni di legittimità costituzionale dell'abrogazione in parola in parte inammissibili e in parte non fondate. Per un commento v. M. CAZZANIGA, *Note a margine di Corte costituzionale n. 95 del 2025: abuso d'ufficio, ulteriori approdi in tema di diritto internazionale come parametro interposto e riflessioni sulla riserva di legge penale,* in *Gruppo di Pisa,* n. 2,

ISSN 2036-7821

Peraltro, sotto la vigenza del descritto quadro normativo, è intervenuto nel settore dei contratti pubblici il d.lgs. n. 23/2023, delimitando il concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

In dettaglio, il legislatore - codificando orientamenti già espressi dalla Corte dei conti - ha stabilito che la colpa grave, *in subiecta materia*, è costituita dalla "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", con la specificazione che "non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti" (art. 2, comma 3)[16]. Tanto, nel quadro del principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei funzionari e degli operatori economici.

Inoltre, la stessa disposizione, al comma 4, ha previsto che "per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7".

A fronte dei menzionati interventi normativi, e in particolare con riferimento al c.d. "scudo erariale", la Corte dei conti ha peraltro sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 97 Cost, prospettando che la novella fosse irragionevolmente suscettibile di deresponsabilizzare i pubblici dipendenti[17].

Dal canto suo, la Consulta ha ritenuto la questione di costituzionalità non fondata, sottolineando come il regime di responsabilità amministrativa debba essere coerente con il contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui opera la p.a.

La Corte ha argomentato, in particolare, che dagli anni Novanta si è affermato un modello di amministrazione retta non solo dal principio di legalità, ma anche dai criteri di economicità ed efficienza. La c.d. "amministrazione di risultato" ha infatti

---

2025, p. 197 ss.; G. FUCITO, *Commento alla sentenza della Corte costituzionale 3 luglio 2025, n. 95: sindacato* in malam partem *e obblighi* internazionali di tutela penale, in *Riv. pen. dir. e proc.*, 2025.

[16] La Relazione al Codice specifica che "Il comma 3 contiene una perimetrazione del concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti. La norma risulta necessaria in quanto in passato il labile confine tra colpa grave e colpa lieve ha generato incertezze interpretative, contribuendo a quella forma di burocrazia difensiva che il principio della fiducia si propone di superare".

[17] In tema cfr. C. Pagella, *La Corte dei conti solleva una questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "scudo erariale": la Consulta chiamata di nuovo a pronunciarsi sul "Decreto semplificazioni"*, in *Sistema penale*, n. 2, 2024.

ISSN 2036-7821

portato con sé un'estensione della discrezionalità in capo agli agenti pubblici, con un accresciuto rischio di errori, che generano a propria volta il rischio di inazione.
Su tali basi, la Consulta ha stabilito la non irragionevolezza di una normativa, quale quella soggetta a scrutinio, che prevedesse una provvisoria limitazione del regime di responsabilità alle ipotesi dolose, per le sole condotte omissive, alla luce dell'emergenza pandemica e nel contesto attuativo del PNRR, nonché in forza del principio del risultato come codificato dal d.lgs. n. 36/2023. Il punto di equilibrio nella relazione che intercorre tra gli amministratori e i funzionari pubblici e l'assetto della responsabilità erariale è difatti un problema che non ammette un'unica e definitiva soluzione.
La Corte non ha peraltro mancato di fornire indicazioni per un intervento legislativo organico del sistema di responsabilità, capace di tracciare alcune coordinate di riferimento - alla luce della progressiva affermazione della c.d. amministrazione di risultato - tra funzione deterrente del regime di responsabilità e buon andamento dell'azione amministrativa[18].
La Consulta ha proposto, *inter alia*, la tipizzazione della colpa grave, un limite massimo oltre il quale il danno non venga addebitato al dipendente pubblico, una modifica del potere riduttivo, un'incentivazione delle polizze assicurative, un'eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e del connesso elevato rischio patrimoniale[19].

3. Le novità introdotte dalla l. n. 1/2026 in tema di responsabilità amministrativo-

[18] Nella prospettiva della Consulta, l'intenzione del legislatore è stata infatti quella di «promuovere un'amministrazione sempre meno relegata all'esecuzione del già deciso con la legge, ma orientata – appunto – al risultato, e perciò sempre più ampiamente investita del compito di scegliere, nell'ambito della cornice legislativa, i mezzi di azione ritenuti più appropriati, di ponderare i molteplici interessi pubblici e privati coinvolti dalla decisione amministrativa, di legare insieme in un disegno unitario differenti atti e provvedimenti, e di assicurare l'efficienza, operando in un orizzonte temporale ben preciso» (Capo 6.2 della pronuncia). La Corte prosegue: «nel tempo trascorso successivamente alla ricordata legislazione di riforma degli anni Novanta del secolo scorso [...], la scelta a favore di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando. [...] Particolarmente emblematico di questa tendenza è il recente d.lgs. n. 36 del 2023 ("Codice dei Contratti Pubblici") [il quale], nell'enunciare i principi generali che reggono l'azione amministrativa nella materia colloca, rispettivamente agli artt. 1 e 2, il "principio del risultato" e quello correlato della "fiducia"» (Capo 6.4. della pronuncia). In tema v. M.R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato nel Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in *Federalismi*, 2024, n. 9, 206 ss.
Su proposte di riforma del sistema di tutela contabile v. G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile,* in *Dir. amm.*, n. 3, 2024, p. 675 ss.

[19] Per un commento della pronuncia cfr. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo,* in *Federalismi,* n. 19, 2024, p. 122 ss.; D. PALUMBO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la p.a. e l'agente pubblico?*, in *Giustizia insieme,* 2024; G. REA, *Lo "scudo erariale" alla luce della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale,* in *Dir. amm.*, 2024; oltre che il già cit. G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati.*

ISSN 2036-7821

contabile e il coordinamento con il d.lgs. n. 36/2023

Le prefate linee di intervento suggerite dalla Consulta sono state oggetto di recepimento da parte della l. 7 gennaio 2026, n. 12, recante modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, entrata in vigore il 22 gennaio[20], che è venuta ad incidere sul regime della responsabilità amministrativo-contabile nella ormai salda consapevolezza della bidirezionalità del rapporto fra quest'ultima e il fenomeno della c.d. burocrazia difensiva.

Se, infatti, la prospettiva della responsabilità induce la burocrazia difensiva, d'altra parte la consapevolezza del rischio di burocrazia difensiva spinge verso la stessa riforma della disciplina della responsabilità[21].

Su tali premesse, la l. n. 1/2026 è intervenuta, adottando un approccio sistematico, sui criteri di imputazione della colpa, sulle modalità di quantificazione del danno, sul termine di prescrizione, sugli obblighi assicurativi e sul sistema dei controlli, nel tentativo di superare la logica emergenziale che aveva caratterizzato la produzione normativa degli ultimi anni e fornire un quadro maggiormente chiaro e strutturato della responsabilità amministrativo-contabile, in grado di scongiurare eventuali paralisi dell'azione amministrativa.

Le predette misure, introdotte dalla riforma in via generale, paiono essere destinate a coesistere con quanto già previsto in materia dal codice dei contratti pubblici in rapporto di specialità.

Infatti, è lo stesso art. 227 del d.lgs. n. 36/2023 a prevedere che "ogni intervento normativo incidente sulle disposizioni del codice e dei suoi allegati, o sulle materie dagli stessi disciplinate, è attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in essi contenute", per cui non può ritenersi che la neo-introdotta normativa valga ad abrogare quella codicistica.

Si tratta, dunque, di una disciplina che si pone, per quanto concerne la responsabilità del RUP, a completamento delle previsioni codicistiche, già improntate al principio del risultato.

Alla luce di quanto sopra, resta pertanto salda la tipizzazione della colpa grave di cui al già citato art. 2, comma 3 del codice.

Quanto previsto al comma 4 della medesima disposizione, relativo alla copertura assicurativa dei rischi per il personale, viene invece a rafforzarsi per effetto della disposizione di riforma. L'art. 1, comma 1 dispone, infatti, che "chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima

[20] In tema, per un primo commento a caldo, cfr. L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in *Diritto e conti*, 2026

[21] In termini simili cfr. S. BATTINI, *Burocrazia difensiva*, cit.

ISSN 2036-7821

dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario". La copertura assicurativa diviene così obbligatoria per il RUP.

Con riferimento al *quantum debeatur* della condanna per danno erariale, l'art. 1, comma 1-*octies* stabilisce poi che la Corte dei conti possa esercitare il c.d. potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, "il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio".

Viene così stabilito da un lato il potere di riduzione e dall'altro un tetto risarcitorio in favore del RUP.

Inoltre, la Corte è ammessa, nei casi più gravi, a disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato - e dunque, per quanto in questa sede di specifico interesse, del RUP - la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo tra i sei mesi e i tre anni, a seguito della quale l'amministrazione avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'art. 21 del d.lgs. n. 165/2001 "da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca" (art. 1, comma 1-*nonies*).

L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima.

Le disposizioni di riforma prevedono poi, per quel che riguarda anche la figura del RUP, modifiche alla disciplina della prescrizione del diritto al risarcimento del danno, disponendo che "il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta".

L'articolo 4 introduce poi una misura sanzionatoria e pecuniaria a carico del pubblico ufficiale responsabile, e dunque del RUP, di un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC. La norma specifica che resta salvo l'eventuale esercizio dell'azione per

ISSN 2036-7821

responsabilità erariale.

Per quanto concerne la disciplina dei controlli da parte della Corte dei conti, è di diretta applicazione nell'ambito dei contratti pubblici quanto previsto dall'art. 1, comma1, lett. b) della riforma. La norma estende difatti a tutti i contratti di appalto di lavori, servizi e forniture di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria il controllo preventivo di legittimità, superando la previgente formulazione che faceva riferimento ai soli appalti d'opera e che, per i servizi e le forniture, utilizzava un parametro diverso e più elevato rispetto alle soglie previste dalla disciplina europea.

La medesima lett. b) introduce, inoltre, dopo il comma 1-*bis* dell'art. 3 della l. n. 20/1994 una serie di nuovi commi (da 1-*ter* a 1-*sexies*), volti a disciplinare in modo specifico il controllo preventivo di legittimità sui contratti pubblici connessi all'attuazione del PNRR e del PNC. In base al nuovo comma 1-*ter*, tale controllo è esercitato sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisoria, nonché sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedano un'aggiudicazione formale.

I nuovi commi 1-*quater* e 1-*quinquies* hanno esteso la possibilità di sottoporre al controllo preventivo anche alle regioni, alle province autonome, agli enti locali e, più in generale, a ogni altro soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC, previo intervento normativo o statutario adottato con il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti, con riferimento ai contratti di lavori, servizi, forniture e concessioni di importo superiore alle soglie di cui all'art. 14 del Codice dei contratti pubblici.

Il comma 1-*sexies* ha infine stabilito che, per tali atti e provvedimenti, si applichi la medesima disciplina prevista dal comma 1-*ter*.

Trattandosi di precetti di immediata applicazione, ai sensi dell'art. 6 della novella, le menzionate disposizioni dovrebbero peraltro essere oggetto di applicazione sia nei giudizi pendenti in primo grado che in quelli di appello a carico del RUP.

4. Considerazioni conclusive

In definitiva, le innovazioni recate dalla legge n. 1/2026, in riferimento alla figura del RUP, devono essere lette in stretta connessione con la logica del risultato e del correlato principio della fiducia, come declinati dal d.lgs. n. 36/2023.

Nel nuovo assetto, il RUP non è più un mero responsabile procedimentale, ma un vero e proprio gestore del progetto pubblico, chiamato a coordinare fasi, risorse e competenze diverse al fine di assicurare la realizzazione concreta dell'intervento.

La riforma del 2026, in questo contesto, si viene a saldare con la nuova concezione di detta figura, venendone a specificare e circoscrivere il regime di responsabilità, introducendo strumenti di attenuazione del rischio patrimoniale, per scongiurare il rischio della c.d. burocrazia difensiva, a fronte di un significativo ampliamento del ruolo e delle competenze del RUP già operato dal codice.

ISSN 2036-7821

Si tratta di un mutamento che riflette una diversa concezione del rapporto tra responsabilità e azione amministrativa: non più un modello incentrato prevalentemente sulla funzione sanzionatoria e repressiva, ma un sistema orientato sinergicamente a favorire l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico attraverso la riduzione dei fattori di paralisi decisionale[22].

Va tuttavia osservato che l'equilibrio tra esigenze di efficienza e tutela delle finanze pubbliche resta un punto di tensione strutturale del sistema. Un'eccessiva compressione della responsabilità rischia infatti di attenuarne la funzione deterrente, con possibili ricadute negative sulle finanze pubbliche. D'altra parte, un regime di responsabilità troppo stringente reca con sé un'espansione del fenomeno della c.d. burocrazia difensiva, a detrimento del paradigma del risultato.

In tale prospettiva, la riforma del 2026 appare come un tentativo - in continuità con il d.lgs. n. 36/2023 - di ricollocare la responsabilità amministrativa all'interno di un modello di amministrazione di risultato, nel quale la sanzione non costituisce il centro del sistema, ma uno strumento di regolazione del rischio decisionale, proseguendo nel percorso già tracciato dal d.lgs. n. 36/2023, ossia nel passaggio da un paradigma di responsabilità centrato sulla paura della sanzione ad un modello fondato sulla responsabilizzazione del RUP nella logica del risultato.

Il punto di equilibrio tra deterrenza e fiducia viene fissato più nettamente in favore di quest'ultima, posto comunque che, come rammentato dalla Corte costituzionale, esso non può essere fissato una volta per tutte, ma richiede un'opera continua di interpretazione, affidata alla giurisprudenza contabile e amministrativa.

Resta infatti aperta la questione se tale equilibrio sarà idoneo a garantire, in concreto, un punto di sintesi tra efficienza dell'azione amministrativa e tutela delle risorse pubbliche, che costituisce il nucleo essenziale della disciplina della responsabilità amministrativo-contabile. Sarà dunque proprio nell'applicazione concreta delle neo-introdotte norme che si misurerà la tenuta del nuovo assetto.

---

[22] In senso critico rispetto alla riforma in esame cfr. M. MAZZAMUTO, *I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)*, in *Diritto e conti*, 2025. L'Autore sostiene, in particolare, che «Se vi è una "paura della firma" o, all'opposto, una sconsiderata disinvoltura, essendo due facce della stessa medaglia, ciò è addebitale proprio a quelle riforme aziendalistiche con le quali si è diffusa l'idea che la formazione dei dirigenti debba massimamente allontanarsi da una mentalità giuridica, vista come un cattivo ostacolo, e avvicinarsi invece alla virtuosa mentalità economica. Questa prospettiva potrebbe avere, in via del tutto ipotetica, una qualche chance se la pubblica amministrazione fosse lasciata libera di operare come un privato. Ma in uno Stato di diritto, e specie in quello serio, cioè in uno Stato di diritto amministrativo, ulteriormente puntellato dallo Stato di diritto costituzionale, non si dà questa possibilità, poiché l'amministrazione deve rimanere astretta in vincoli più stringenti rispetto all'autonomia privata». Analogamente in senso critico cfr. S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *Federalismi*, n. 5, 2026.

ISSN 2036-7821