

Anticipazione del fascicolo n. 1/2026

Nuove disposizioni in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale (Legge n. 1/2026): il diritto intertemporale(*)

di FERRUCCIO AULETTA

SOMMARIO: 1. «Disposizioni transitorie» vs diritto intertemporale. – 2. La simultanea giurisprudenza della Corte di cassazione sulla retroattività delle norme sostanziali incidenti sulla consistenza del diritto di credito. – 3. La nuova ipotesi di litisconsorzio necessario dell'assicuratore obbligato a contrarre – 4. *Procedimenti e processi* in corso alla data di entrata in vigore della Legge. – 4.1. Il trattamento del P.M. quale parte (senza prerogative ulteriori). – 4.2. Invito a dedurre non ancora notificato. – 4.3. Invito a dedurre già notificato – 4.4. Udiienza non ancora tenuta – 4.5. Udiienza già tenuta ma sentenza non ancora pubblicata – 4.6. Sentenza già pubblicata ma termine per l'impugnazione non ancora scaduto – 5. Ricorso per cassazione e revocazione della sentenza emessa fino al 22 gennaio 2026.

1. «Disposizioni transitorie» vs diritto intertemporale.

Io mi occuperò del tema sulla base dell'art. 6, che è rubricato «*disposizioni transitorie*». In realtà, *disposizioni transitorie* in senso proprio mancano, perché non è recata alcuna normativa *ad hoc*, di diritto transitorio appunto, la quale concettualmente pre-figura l'esistenza di un periodo compiuto entro il quale fare applicazione di una disciplina in-applicabile prima, né più applicabile dopo: una disciplina terza, insomma.

Invece, nel caso che occupa, lo spirito dell'indicazione legislativa è seccamente binario, che – cioè – alla data del 22 gennaio 2026 si avvicendi immediatamente al diritto ante-vigente il diritto vigente; e, quindi, più corretta sarebbe, al riguardo, la definizione di *diritto intertemporale*, vale a dire quella che rinvia, almeno in senso sussidiario, all'insieme di principi che, date la diversità di regole nel tempo, sempre ne assicurano il giusto attraversamento pur in assenza di una disciplina di dettaglio nell'intervallo considerato.

Ora l'art. 6, cit., recita: «*Le disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), si applicano ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge*», cioè al 22 gennaio scorso.

Unità costitutive della disposizione sono, in base a una prima e autoevidente notazione, i concetti di *procedimento, giudizio, regiudicata*; nella sostanza, vengono giustapposti *procedimento* e – in guisa di riassunto unitario di giudizio e regiudicata – *processo*, siccome la litispendenza immanente a quest'ultimo, come insegnano le

* È il testo della relazione svolta nel corso del webinar, ospitato dall'Università di Roma Tre – Master in Responsabilità della Pubblica amministrazione e del Pubblico funzionario, il 29 gennaio 2026.

Sezioni unite della Corte suprema (12 dicembre 2013, n. 27846), «viene meno solo con la formazione del giudicato in tale giudizio, ovvero con la declaratoria di estinzione».

Altra notazione concerne la natura tendenzialmente sostanziale delle norme oggetto di rinvio, talvolta – certo – non prive di risvolti processuali, com'è per l'introduzione di una presunzione che poi finisce per agire anche sul riparto dell'onere della prova (per es., «*la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso*»).

2. La simultanea giurisprudenza della Corte di cassazione sulla retroattività delle norme sostanziali incidenti sulla consistenza del diritto di credito.

In via di principio la scelta legislativa di prescrivere a procedimenti e processi già in corso le medesime regole di quelli venturi è legittima, e però – nel giorno stesso dell'entrata in vigore della Legge n. 1/2026 – la Corte di cassazione si è pronunciata con due decisioni molto importanti sopra una norma, quella introdotta dalla legge 14 marzo 2025, n. 35 (*Modifica dell'articolo 2407 del Codice civile, in materia di responsabilità dei componenti del collegio sindacale*), che stabilisce il tetto della responsabilità risarcitoria dei sindaci di società di capitale. In virtù di tale modifica, «*I sindaci che violano i propri doveri sono responsabili per i danni cagionati alla società che ha conferito l'incarico, ai suoi soci, ai creditori e ai terzi nei limiti di un multiplo del compenso annuo percepito, secondo i seguenti scaglioni: per i compensi fino a 10.000 euro, quindici volte il compenso; per i compensi da 10.000 a 50.000 euro, dodici volte il compenso; per i compensi maggiori di 50.000 euro, dieci volte il compenso*».

Secondo la Sentenza n. 1390 del 22 gennaio 2026, Pres. Ferro, Est. Dongiacomo, la norma contenuta nell'art. 2407, comma 2°, c.c. , nel testo introdotto dalla L. n. 35/2025 ed entrato in vigore il 12 aprile 2025, che limita la responsabilità dei sindaci a un multiplo del compenso, non si applica ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore, non trattandosi (fra l'altro) di disposizione di carattere processuale.

Secondo la Ordinanza n. 1392 del 22 gennaio 2026, Pres. Ferro, Est. Vella, il nuovo art. 2407, comma 2°, c.c., non trova applicazione ai giudizi in corso per fatti antecedenti, in quanto la norma sopravvenuta non può incidere sulla quantificazione del danno, come disciplinata dalla legge al momento dell'evento lesivo, attenendo alla consistenza del diritto al risarcimento già maturato e non a mere modalità di accertamento dello stesso.

Il motivo portante sta in ciò, che nel danno patrimoniale il diritto al risarcimento sorge «*nella sua pienezza*» già al momento della verifica del pregiudizio; di conseguenza, la disciplina vigente *pro tempore* governa anche la liquidazione del credito risarcitorio. Una norma che sopravvenisse a comprimerne l'entità

contrasterebbe l'effetto giuridico già interamente prodottosi, e la retroattività riuscirebbe pertanto indebita.

Si tratta di ipotesi diversa dall'evenienza di regole che sopravvengano a incidere soltanto sui criteri di liquidazione assumendo quale destinatario il giudice: nell'ipotesi considerata, il limite al risarcimento affetta piuttosto la «consistenza» del diritto, comprimendolo. Non integra un criterio di liquidazione, bensì riduce la consistenza vera e propria di un credito già maturato.

Tale distinzione si fa risalire alla Corte costituzionale, nella cui giurisprudenza – segnatamente la sentenza n. 235/2014 sul risarcimento del danno biologico per lesioni di lieve entità, derivanti da sinistri conseguenti alla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti – si discrimina tra norme che incidono sulla consistenza del diritto e norme che incidono sull'accertamento in concreto: le modifiche delle norme di quest'ultima specie possono trovare applicazione ai giudizi in corso; non anche quelle che agiscono (a mo' di massimale) sul del diritto anteriormente sorto. Dunque, se il limite di risarcibilità non è fenomeno ignoto alla legge – si pensi all'art. 1783 c.c., per cui «*Gli albergatori sono responsabili di ogni deterioramento, distruzione o sottrazione delle cose portate dal cliente in albergo. [...]. La responsabilità di cui al presente articolo è limitata al valore di quanto sia deteriorato, distrutto o sottratto, sino all'equivalente di cento volte il prezzo di locazione dell'alloggio per giornata*» –, tanto non ne autorizza anche la retroattività in assenza di regime transitorio specifico e ragionevole.

In questa prospettiva si deve leggere, per es., l'art. 2 del disegno di legge n. 1426/2025 che recita testualmente: «*La disciplina sulla responsabilità dei revisori legali di cui all'articolo 1 della presente legge e quella sulla responsabilità dei componenti del collegio sindacale, di cui al secondo comma dell'articolo 2407 del Codice civile si applicano anche ai giudizi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge*».

A mio avviso, nella giurisprudenza della Corte di Cassazione si avverte, però, un problema ulteriore, che direi di effettività della tutela giurisdizionale; il che porta a distinguere, più che tra vicende di retroattività ammissibile o meno, il diritto (senz'altro) dal diritto (già) azionato in giudizio.

Se il diritto è già azionato, per il solo fatto che la tutela giurisdizionale ha congenita esigenza di differimento del suo risultato perché il processo stesso è fenomeno di durata – ragionevole, ma pur sempre di durata –, allora il processo deve assicurare un esito idoneo a neutralizzare tale durata. Sicché, se è nel corso del processo che sopraggiunge l'evento di contrazione del diritto, la necessità di avvalersi della tutela appare concausa essenziale dell'effetto di riduzione: se il diritto fosse stato, almeno in astratto, tutelato istantaneamente all'atto del suo sorgere, si sarebbe tenuto immune da conseguenze del genere, che in ultimo affettano la situazione sostanziale per via dell'ampiezza temporale sempre richiesta dal mezzo di tutela.

Quindi, il diritto (nato ma non già azionato) e il diritto (già) azionato, sebbene indistintamente esposti in via di principio all'efficacia del *ius superveniens*, vanno

incontro a scrutini (ulteriormente) diversi (rispetto ai generali criteri di vaglio costituzionale della retroattività della legge non penale) perché il diritto azionato contiene (anche) l'aspirazione specifica alla reintegrazione effettiva della situazione *qua ante*, cioè nella consistenza originaria e non soggetta a diminuzione nel tempo altrimenti richiesto dal servizio pubblico di *enforcement*.

3. La nuova ipotesi di litisconsorzio necessario dell'assicuratore obbligato a contrarre.

Dopo i temi che intersecano, in generale, il diritto intertemporale con la natura (sostanziale) della disposizione sopravvenuta, direi dell'unica norma sicuramente di specie processuale richiamata dall'art. 6, cit., cioè quella per cui «*Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario*».

Non si tratta di ipotesi di azione diretta sul modello dell'art. 144 Cod. ass. priv.: «*1. Il danneggiato per sinistro causato dalla circolazione di un veicolo o di un natante, per i quali vi è obbligo di assicurazione, ha azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile civile, entro i limiti delle somme per le quali è stata stipulata l'assicurazione. [...] . 3. Nel giudizio promosso contro l'impresa di assicurazione è chiamato anche il responsabile del danno*». Viceversa, nella nuova fattispecie normativa, la citazione dell'assicuratore in giudizio pare avvenire ai soli effetti dell'estensione dei limiti soggettivi dell'accertamento, dunque senza alcuna possibilità di *petitum* di condanna diretta.

La previsione è intimamente combinata alla natura obbligatoria dell'assicurazione che nasce con la legge stessa: «*Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave*». E certamente non esistono, per l'innovatività della previsione di obbligo a contrarre, giudizi già in corso suscettibili dell'integrazione del contraddittorio in via necessaria (se si conviene che litisconsorte necessario sia l'assicuratore obbligato a contrarre, e non l'assicuratore *tout court*).

Di contro, per l'eventuale ipotesi di un'assicurazione facoltativamente quanto anteriormente contratta, la disciplina rimane di ordinaria scindibilità dei rapporti, nemmeno potendosi giustificare che quello tra il preteso danneggiante e l'assicuratore della sua responsabilità sia conosciuto (con idoneità alla formazione dell'accertamento opponibile) dalla giurisdizione contabile.

La logica che si coglie nella più recente previsione del litisconsorzio necessario è, allora, quella per effetto della quale, per es., l'accertamento del dolo nell'ambito del giudizio contabile determinerebbe che l'assicuratore, davanti al giudice civile ove fosse chiamato per indennizzare l'assicurato delle conseguenze del sinistro, potrebbe legittimamente avvalersi della causa escludente la copertura assicurativa, *ad instar* dell'art. 654 c.p.p., per cui «*Nei confronti dell'imputato, della parte civile*

e del responsabile civile che si sia costituito o che sia intervenuto nel processo penale, la sentenza penale irrevocabile di condanna o di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo, quando in questo si controverte intorno a un diritto o a un interesse legittimo il cui riconoscimento dipende dall'accertamento degli stessi fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale, purché i fatti accertati siano stati ritenuti rilevanti ai fini della decisione penale e purché la legge civile non ponga limitazioni alla prova della posizione soggettiva controversa».

Insomma, se c'è una norma puramente processuale, questa – nella Legge n. 1/2026 – mi sembra l'unica che non si possa in alcun caso applicare ai giudizi in corso.

4. Procedimenti e processi in corso alla data di entrata in vigore della Legge.

Vengo, infine, alle fasi del procedimento e del processo che fossero in corso e possano, perciò, impattare dal 22 gennaio 2026 con l'art. 6, cit.

4.1. Il trattamento del P.M. quale parte (senza prerogative ulteriori).

La nozione di *procedimento* può stipulativamente venire annessa alla fase c.d. preprocessuale fino all'introduzione del giudizio (artt. 51 > 86 CGC), fase rispetto alla quale non scorgo incisioni di prerogative peculiari del P.M. contabile (al modo in cui l'omologo ufficio presso il Tribunale ordinario potrebbe, per es., rivendicare per l'azione penale quelle *ex art. 112 Cost.*), Pubblico ministero che, invece, merita difesa di integrità effettiva dei suoi poteri in materia di responsabilità amministrativa e per danno erariale soltanto e in quanto parte.

4.2. Invito a dedurre non ancora notificato.

Si ipotizzi, allora, che l'invito a fornire deduzioni non risulti già notificato alla data del 22/1: in casi del genere aumenterà senz'altro, sotto il governo della normativa posteriore all'accadimento dei fatti investigati, la percentuale di archiviazioni ai sensi dell'art. 69 CGC; un'unica irrilevanza pare doversi predicare per la normativa sopravvenuta, che la stessa non potrebbe avere, comunque, attitudine a incidere sopra i caratteri di specificità della notizia di danno erariale, il cui paradigma è interamente formale, disciplinato in termini di validità dall'art. 51 CGC, e dunque tale da dover sempre precedere l'atto della cui ipotetica nullità trattasi.

4.3. Invito a dedurre già notificato

In caso di invito già notificato alla data del 22/1, potrà (al contrario) darsi istanza di proroga, a norma dell'art. 68 CGC, del termine di centoventi giorni dalla scadenza di quello per la presentazione delle deduzioni da parte del presunto responsabile del danno, così che attività istruttorie saranno ulteriormente legittime dato che, per lo *ius superveniens* (che in linea di massima sostanzia una questione di puro diritto, del genere che, in base all'art. 101 c.p.c. – richiamato due volte dal CGC, artt. 7 e 91 –, postula la sufficienza di un contraddittorio in termini di attività puramente difensiva,

dialettica, argomentativa), «ricorr[ò]no situazioni obiettivamente nuove rispetto alla fase istruttoria precedente, che non richiedono l'emissione di un nuovo invito a dedurre e salva la comunicazione dei nuovi elementi istruttori ai soggetti invitati».

4.4. Udienza non ancora tenuta.

Quanto a fasi e gradi del *processo*, le ipotesi da prendere in considerazione sono più articolate e muovono da quella dell'udienza destinata a tenersi dopo il 22/1: ora, non è dubbio che il *ius superveniens* retroattivo abbia la forza di dispiegarsi fino al giudizio di rinvio e con attitudine, lì, a superare anche il principio di diritto. Altrettanto indubbio è che il dovere del contraddittorio *ex art. 101, comma 2°, c.p.c.* costituisca in ogni caso condizione di validità di tale applicazione sicché - all'udienza - un'apposita, doverosa ordinanza andrà pronunciata dal collegio ai sensi degli artt. 91, comma 5, e 102 CGC. Se, poi, una parte dimostri pure «*di essere incorsa in decadenze per causa ad essa non imputabile*», *i.e.* in ragione specifica della Legge n. 1/2026, potrà allora «*chiedere al giudice di essere rimessa in termini*» (art. 43, c. 6, CGC), né può forse escludersi l'induzione *ope legis* ad ammettere mezzi di prova d'ufficio (art. 94 CGC).

4.5. Udienza già tenuta ma sentenza non ancora pubblicata.

Altro è il caso dell'udienza pubblica già tenuta alla data del 22/1 ma senza che entro la stessa data la sentenza sia stata pubblicata: l'accidente sembra provocare il dovere di riconvocazione dei componenti del collegio (salvo l'ipotesi di perdita *medio tempore* della legittimazione del singolo magistrato). E qui, all'esito, può darsi l'eventuale pronuncia dell'ordinanza ai sensi dell'art. 101, comma 2, c.p.c.: «*se ritiene di porre a fondamento della decisione una questione rilevata d'ufficio (post legem n. 1/2026, propter legem è il caso di dire), il giudice riserva la decisione, assegnando alle parti, a pena di nullità, un termine, non inferiore a venti giorni e non superiore a quaranta giorni dalla comunicazione, per il deposito di memorie contenenti osservazioni sulla medesima questione*». All'evidenza, se il collegio arrivasse a ritenere che i *nova* sono inapplicabili alla fattispecie già riservata per la decisione, la regressione contrasterebbe con la ragionevole durata e ne costituirebbe un inutile sacrificio l'invito a dedurre sopra lo *ius superveniens*.

4.6 Sentenza già pubblicata ma termine per l'impugnazione non ancora scaduto.

Ancora diverso è il caso della sentenza di primo grado già emessa alla data del 22/1 ma con termine di impugnazione che viene a scadenza successivamente: dall'art. 190 CGC si ricava l'esigenza dell'onere di adeguata «*specificazione delle ragioni in fatto e in diritto sulle quali si fonda il gravame con l'indicazione: a) dei capi della decisione che si intende appellare e delle modifiche che vengono richieste alla ricostruzione dei fatti compiuta dal giudice di primo grado; b) delle circostanze da cui deriva la violazione della legge e della loro rilevanza ai fini della decisione impugnata*». Perciò, la Legge n. 1/2026 (che ha avuto una regolare *vacatio legis*) deve essere spesa come parametro del giudizio, sotto pena di preclusione della

relativa questione, a meno che si venga trattato di capo dipendente da altro riformato e, così, soggetto a effetto espansivo interno.

Non è dubbio, poi, che la proponibilità di nuove eccezioni e di nuove prove ai sensi degli artt. 193 e 194 CGS possa trovare nella stessa Legge n. 1/2026 ragione legittimante, mentre nessuna salvezza dalla ordinaria decadenza può ammettersi circa domande ed eccezioni non riproposte (art. 195).

Le soluzioni già prospettate valgono anche se l'impugnazione è stata svolta prima del 22/1 ma l'udienza non ancora sia stata tenuta alla stessa data (del resto, in base all'art. 197 si applicano ancora gli artt. 51 - 136); ovvero anche l'udienza pubblica si sia tenuta entro la data ma è la sentenza a non essere stata ancora pubblicata.

5. Ricorso per cassazione e revocazione della sentenza emessa fino al 22 gennaio 2026.

Infine, si ponga mente al caso della sentenza di appello già depositata prima del (o il giorno stesso) 22/1: se il ricorso per cassazione è inammissibile o è rigettato per motivi attinenti alla giurisdizione, *nulla quaestio*; il ricorso per cassazione non può in alcun caso considerarsi strumento per protrarre la litispendenza onde consentire uno spazio applicativo - quale che questo sia - al diritto sopravvenuto, quasi un cavallo di Troia da introdurre per vincere la regudicata quale solo impedimento al vigore altrimenti sfrenato della nuova disciplina nel governo anche dei rapporti già dedotti in giudizio.

Sicché, si profila, a mio parere, la rilevanza della Legge n. 1/2026 nel solo caso di accoglimento del ricorso per cassazione per indebito arretramento della giurisdizione contabile. Invero, *«l'eccesso di potere giurisdizionale "per arretramento", denunciabile con il ricorso per cassazione ex art. 111, comma 8, Cost., si configura allorché il giudice speciale deneghi la propria giurisdizione sulla base dell'erroneo presupposto che la materia, astrattamente considerata, non possa formare oggetto della funzione giurisdizionale, mentre non si prospetta in caso di negazione in concreto di tutela, [determinata dall'errata interpretazione di norme sostanziali o processuali], dal momento che, in tale ipotesi, la censura non investe la sussistenza o i limiti esterni del potere giurisdizionale, ma soltanto la legittimità del suo esercizio»* (Cass. S.U. 28 novembre 2024, n. 30605). In sede di rinvio davanti alla Corte dei conti non si potrà negare, allora, che il giudizio *au fond* si svolga in base alle regole anche sostanziali formatesi *medio tempore*.

Nessuno spazio, invece, può avere la revocazione delle sentenze di appello già emesse prima dell'entrata in vigore della Legge nuova: non ricorrono i presupposti del mezzo generalmente apprestato dal Codice, né edificanti sono le vicende relative all'introduzione di un mezzo *ad hoc* (evidentemente considerato necessario), come pure si era tentato di fare ancorché in altro contesto: infatti, l'art. 3 della Legge 14 gennaio 2013, n. 5 (*Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni*) – per cui *«Le*

sentenze passate in giudicato in contrasto con la sentenza della Corte internazionale di giustizia di cui al comma 1, anche se successivamente emessa, possono essere impugnate per revocazione, oltre che nei casi previsti dall'articolo 395 del codice di procedura civile, anche per difetto di giurisdizione civile e in tale caso non si applica l'articolo 396 del citato codice di procedura civile» – fu dichiarato dalla Corte Costituzionale, con sentenza 22 ottobre 2014, n. 238, illegittimo.