

DIARIO DEI NUOVI APPALTI

Tetto alla responsabilità, controllo preventivo, funzione consultiva e ritardi Pnrr: cosa cambia per il RUP con la riforma della Corte dei conti

01 Mar 2026 ► di Gabriella Sparano

I dirigenti e i funzionari pubblici impegnati sul fronte degli appalti fanno i conti con i cambiamenti introdotti dalla legge 1/2026. Intanto la nuova disciplina è già sotto attacco: è all'esame della Consulta per l'esclusione della colpa grave dalle attività materiali, come per esempio quelle dei medici. A sollevare la questione di legittimità costituzionale la Sezione giurisdizionale per la Puglia della Corte dei Conti con l'ordinanza n. 11 del 25 febbraio 2026. Intanto la legge 26/2026 ha prorogato al 1° gennaio 2027 l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa per colpa grave.

A neanche un mese e mezzo dalla sua entrata in vigore (avvenuta il 22 gennaio 2026), la legge 1/2026, di riforma della responsabilità amministrativa e delle funzioni della Corte dei Conti, ha già subito due "attacchi", che rischiano di ridurre l'efficacia e la portata complessive, determinando, nel migliore dei casi, il solo differimento di una delle misure ritenute più rilevanti e, nel peggiore, anche una possibile declaratoria di illegittimità costituzionale di uno dei pilastri della riforma.

Stiamo parlando, nel primo caso, della legge 26/2026 (pubblicata nella GU n. 49 del 28/02/2026 e vigente dal 1° marzo), di conversione del decreto-legge 200/2025 (Milleproroghe), che ha prorogato al 1° gennaio 2027 l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa per colpa grave.

Nel secondo caso, si tratta dell'ordinanza n. 11 del 25 febbraio 2026 della Sezione giurisdizionale per la Puglia della Corte dei Conti, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale sulla nuova definizione di colpa grave introdotta dalla legge n. 1/2026.

Due vicende diverse, ma in qualche modo collegate tra loro dal comune riferimento alla colpa grave, ed entrambe capaci di incidere sul senso complessivo della riforma.

Sugli effetti dell'obbligo di copertura assicurativa e della successiva proroga (ufficializzata dalla L. 26/2026) abbiamo già parlato (<https://diariodiac.it/obbligo-di-copertura-assicurativa-per-colpa-grave-la-proroga-de-ve-servire-a-chiarire-alcuni-aspetti-operativi/>) e qui ribadiamo l'auspicio che tale differimento non sia un mero e sterile rinvio, ma valga effettivamente a chiarire e definire quegli aspetti operativi che minacciano l'efficacia e la sostenibilità dell'obbligo stesso.

Ben più incisiva, almeno sul piano teorico, è l'ordinanza con cui la Corte dei Conti ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della legge che la riforma, nella parte in cui definisce la colpa grave.

La riforma 1/2026, infatti, ha tipizzato la colpa grave, ancorandola alla violazione manifesta di norme di diritto applicabili, al travisamento del fatto o all'affermazione/negazione di circostanze incontrovertibilmente smentite dagli atti. Una definizione costruita chiaramente con riferimento all'attività amministrativa "di ufficio", cioè agli atti e ai provvedimenti. E proprio tale tipizzazione sarebbe incostituzionale nella parte in cui esclude, di fatto, le attività materiali (come quelle dei medici) dalla configurabilità della colpa grave in assenza di dolo, trasferendo così interamente sulla collettività il costo dei risarcimenti per condotte gravemente negligenti, annullando la funzione deterrente della giustizia contabile e creando una disparità arbitraria tra chi firma atti e chi opera materialmente.

In pratica, per la Corte dei Conti, la sua stessa riforma, per proteggere i burocrati dalla "paura della firma", ha finito per "proteggere" irrazionalmente i medici negligenti.

D'altronde, va evidenziato che anche l'articolo 2, comma 3, dello stesso Codice dei contratti pubblici contiene una definizione di colpa grave diversa e più ampia di quella della L. 1/2026, includendovi anche la "palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa".

Cosa resta, quindi, per ora intatto e certo della riforma per i RUP e per chi opera nei contratti pubblici?

Al di là dei due casi sopra richiamati, le disposizioni della legge 1/2026 restano pienamente operative, incidendo direttamente su chi gestisce appalti pubblici ai sensi del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per quanto riguarda:

1. il tetto alla responsabilità: salvo dolo o illecito arricchimento, la condanna non può superare il 30% del danno accertato e comunque il doppio della retribuzione annua lorda. Per i RUP ciò significa il superamento dell'esposizione illimitata, una maggiore proporzionalità della sanzione e l'attenuazione del rischio personale. È una misura strutturale, non incisa né dalla proroga assicurativa né dalla questione di costituzionalità;
2. il controllo preventivo sugli appalti PNRR: la riforma ha rafforzato il controllo preventivo sugli atti di aggiudicazione sopra soglia e previsto che il silenzio equivalga a registrazione, con effetto esimente per i profili controllati. Per i RUP impegnati su interventi PNRR, il controllo non è solo vincolo ma anche protezione: un atto registrato esclude la responsabilità sui profili scrutinati;
3. la funzione consultiva: i pareri resi su richiesta dell'amministrazione, entro termini perentori, escludono la gravità della colpa per gli atti conformi. Ciò trasforma la relazione con la Corte dei Conti da puramente repressiva a cooperativa;
4. la sanzione per ritardi PNRR: resta pienamente operativa la sanzione pecuniaria per il responsabile che provochi ritardi superiori al 10% nei procedimenti PNRR.

Qui la riforma accentua la dimensione manageriale del ruolo del RUP, chiamato non solo a evitare il danno, ma a garantire tempestività.

Una riforma, dunque, di sostanza, ma in parte ancora in costruzione.