

Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario

Nota a Corte costituzionale 16 luglio 2024, n. 132

SOMMARIO: **1.** I contenuti dell'ordinanza di rimessione n. 228 del 2023 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania. **2.** Il percorso argomentativo della Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024. **3.** Le perplessità sulla dichiarazione di infondatezza della Corte: considerazioni su irragionevolezza e violazione dell'art. 97 Cost. in combinato disposto con l'art. 81 Cost.. **4.** La riforma della responsabilità amministrativa: le sollecitazioni della Corte costituzionale, le modifiche a regime già avvenute (dal d.l. n. 76/2020 al Codice dei contratti 2023) e le proposte *de iure condendo*.

DI DANIELA BOLOGNINO

ABSTRACT: Il contributo propone una nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024 che dichiara costituzionalmente legittimo il c.d. scudo erariale di cui all'art. 21, c. 2, del d.l. n. 76/2020. Dopo la ricostruzione dei contenuti dell'ordinanza di rimessione della Corte dei conti sezione giurisdizionale per la Campania e del percorso argomentativo della Corte costituzionale, si propongono in chiave critica con la Consulta, considerazioni sia sui profili di irragionevolezza della norma sia sulla violazione dell'art. 97 Cost. in combinato disposto con l'art. 81 Cost., che portano ad uno squilibrio del sistema a danno dello Stato-comunità. Da ultimo si evidenziano le novità delle riforme a regime della responsabilità amministrativa già avvenute (dal d.l. n. 76/2020 al Codice dei contratti 2023), nonché alcune riflessioni sulle proposte *de iure condendo*.

ABSTRACT: *The article offers a note on the Constitutional Court's ruling no. 132 of 2024, which declares constitutionally legitimate the so-called 'scudo erariale' (tax shield) under Article 21(2) of decree-law 76/2020. After reconstructing the contents of the order of referral of the Court of Auditors, jurisdictional section for Campania, and the argumentative path of the Constitutional Court, considerations are proposed, in a critical key with the Constitutional Court, both on the profiles of unreasonableness of the rule and on the violation of art. 97 Const. in conjunction with art. 81 Const. that determine an imbalance of the system to the detriment of the State-community. Finally, we highlight the new features of the administrative liability reforms that have already taken place (from legislative decree no. 76/2020 to the Contracts Code 2023), as well as some reflections on the de iure condendo proposals.*

1. I contenuti dell'ordinanza di rimessione n. 228 del 2023 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania.

La responsabilità amministrativa per danno all'erario⁽¹⁾ è da tempo al centro dell'attenzione del legislatore per la ricerca di un nuovo punto di equilibrio per renderla “ragione di stimolo e non di disincentivo”⁽²⁾.

Nella ricerca di questo nuovo equilibrio, che, vedremo, è un percorso ancora in divenire, si inserisce la sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024 che interviene sul c.d. scudo erariale – con argomentazioni solo in parte condivisibili e che destano più di una perplessità; ma procediamo con ordine.

A sollecitare l'intervento della Consulta è stata l'ordinanza della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Campania del 18 dicembre 2023, n. 228⁽³⁾ che ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2020, n. 120 che esclude - dalla sua entrata in vigore e sino al 31 dicembre 2024⁽⁴⁾ - la responsabilità amministrativa per condotte commissive sorrette da elemento soggettivo di colpa grave causative di danno erariale, per violazione degli artt. 103, 97, 28, 81 e 3 della Costituzione.

Sul piano letterale l'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 stabilisce che: “*Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente*”.

La norma ha portata eccezionale e temporanea e la relazione illustrativa specifica che la sua *ratio* è legata ad esigenze di semplificazione del sistema, anche in chiave di responsabilità, per superare i timori di firma dei funzionari pubblici. Successivamente le proroghe dell'originario termine della norma (31.12.2021) sono state dettate anche da esigenze connesse alla “celerità” della messa a terra delle opere attuative del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), escludendo sempre il c.d. timore della firma.

Tuttavia la norma non è espressamente limitata alla gestione del PNRR, ma ha portata generalista, il che potrebbe configurare elementi di irrazionalità del sistema,

1 Ampiamente sulla responsabilità amministrativa per danno all'erario: A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Milano, 2012; D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, Bari, Cacucci editore, Collana Biblioteca di cultura giuridica, diretta da Pietro Curzio, 2022; G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enciclopedia del Diritto, Annuali X*, 2017, 756-794; A. CANALE (a cura di), *La Corte dei conti, responsabilità, contabilità, controllo*, MILANO, 2019; C.E. GALLO, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in A.A.V.V. *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli Torino, 2015, 191-246; L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002; A. POLICE, *Commento all'art. 103, 1° e 2° c., Cost.*, in BIFULCO-CELOTTO-OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione della Repubblica Italiana*, Torino, UTET, 2006, I; L. SCHIAVELLO, *Responsabilità amministrativa* (Voce), in *Enc. Dir.*, Aggiornamento III, 1999, 895; V. TENORE, *La responsabilità amministrativa contabile*, in V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del dipendente pubblico*, Milano, 2013, 268-398; L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, n. 6, 763-768.

2 La citazione è dalla sentenza della Corte Costituzionale 20 novembre 1998, n. 371.

3 Nota all'ordinanza in questione di A. INDELICATO, *Responsabilità e “scudo” erariale: retrospettive e prospettive dopo la rimessione alla Consulta*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2023, 6, 217-222.

4 Il termine di applicazione dello scudo erariale fissato nel testo originario del d.l. n. 76 del 2020 al 31 luglio 2021, è stato oggetto di successive proroghe sin dalla conversione dunque dalla legge di conversione 11 settembre 2020, n. 120, successivamente dall' art. 51, c. 1, lett. h), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, dall'art. 1, c. 12-quinquies, lett. a), d.l. 22 aprile 2023, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 giugno 2023, n. 74, e, successivamente, dall' art. 8, c. 5-bis, d.l. 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 febbraio 2024, n. 18.

anche con profili di illegittimità costituzionale che la Procura regionale per la Campania solleva quando si è trovata a contestare un danno patrimoniale per ammanco di cassa dovuto al mancato riversamento di somme riscosse relative a settantotto assegni nel periodo tra il 7 maggio 2010 e il 20 gennaio 2021 da parte del cassiere del servizio amministrativo del Comando dei carabinieri della regione Campania. Il danno erariale veniva quantificato:

- in euro 2.413.150,00 per il cassiere, convenuto in via principale a titolo di dolo (per il quale nulla osta all'applicazione della responsabilità amministrativa);

- in euro 2.013.350,00 per gli altri, convenuti in via sussidiaria a titolo di colpa grave. In quest'ultimo caso si tratta di militari che, nel periodo in contestazione, avevano svolto i ruoli di capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria sui cui grava, al pari del cassiere, la responsabilità della gestione dei fondi (art. 450, d.P.R. n. 90 del 2010) e l'obbligo di firma congiunta degli assegni (ex art. 503, c. 4, del d.P.R. n. 90 del 2010)⁵. Dunque, tali soggetti avrebbero per la Procura *“illecitamente apposto la seconda firma di traenza sugli assegni determinativi delle ingiustificate e dannose fuoriuscite, senza operare le debite verifiche sulla regolarità e correttezza del procedimento di spesa”*, dunque con comportamento attivo/commissivo assistito da elemento soggettivo di colpa grave. Inoltre, sempre a titolo di colpa grave, sarebbero chiamati a rispondere coloro che avevano obblighi di controllo sul procedimento di spesa in questione.

Nell'arco temporale preso in esame nel giudizio per danno all'erario è emerso che nove (dei sessantotto) assegni erano stati firmati in data successiva all'entrata in vigore del d.l. n. 76 del 2020, per tali episodi troverebbe applicazione lo scudo erariale.

Sicché - ferma restando la responsabilità del convenuto in via principale a titolo di dolo - per i soggetti chiamati a rispondere di danno all'erario in via sussidiaria per colpa grave la norma del c.d. scudo erariale (sia pur temporaneo) determinerebbe: *i*) l'esenzione da responsabilità per chi ha apposto con colpa grave la seconda firma per il (solo) periodo successivo al 17 luglio 2020, restando invece imputabile per il periodo dal 2010 al 17 luglio 2020; *ii*) la responsabilità amministrativa per l'intero arco temporale 2010-2021 di coloro che hanno violato gli obblighi di controllo a cui erano tenuti in qualità di responsabili del servizio amministrativo e della gestione finanziaria, così non impedendo l'illecita sottrazione, che risponderebbero per colpa grave omissiva.

Il giudice *a quo* evidenzia che, sebbene la norma sia stata concepita nell'ambito del d.l. n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni) con l'obiettivo di superare la c.d. paura della firma e superare la crisi economica conseguente alla pandemia da Covid-19 e successivamente prorogato nella sua applicazione per la celere attuazione del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), si tratta di una norma che ha portata *“generalista”* appare dunque *“irragionevole, sproporzionata nella misura e non funzionale alla finalità dichiaratamente perseguita, realizzando un generalizzato scudo erariale”*. Con tale previsione normativa non si limita la responsabilità amministrativa per le fattispecie gestionali relative al superamento dell'emergenza o al rilancio dell'economia anche con l'utilizzo dei fondi del NGEU, ma, con una portata irragionevolmente ampia, si applica a tutte le fattispecie *“dunque anche alle ipotesi di sottrazione fraudolenta e per scopi personali di somme dell'amministrazione, senza che eserciti alcuna influenza sui fatti la circostanza che essi si sono succeduti anche durante la pandemia”*.

Per il giudice rimettente dunque l'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020 violerebbe: *i*) l'artt. 97 e 81, Cost., in quanto la norma rende *“legittime e lecite”* condotte commissive gra-

⁵ Lart. 503, c. 4, d.P.R. n. 90 del 2010 prevede che: *“Presso gli organismi titolari di conto corrente postale o di conto corrente bancario, la responsabilità della gestione dei fondi depositati su detti conti è attribuita agli agenti che hanno la responsabilità della cassa di riserva. La traenza può essere delegata a due di essi con firma congiunta”*.

vemente colpose in violazione del principio di legalità dell'azione amministrativa e in violazione del buon andamento. L'art. 21, c. 2, del decreto-legge n. 76 del 2020 "legalizza" l'operato del dipendente pubblico a prescindere dal rispetto delle regole minime cautelari e di prudenza, perizia e diligenza, senza apportare alcun beneficio alla funzionalità dell'amministrazione. Ciò in dissonanza rispetto ad un modello normativo vigente già positivamente vagliato dalla giurisprudenza costituzionale che ha stabilito che la colpa grave costituisce per la responsabilità amministrativa «*il minimum individuato, ovvero il punto di equilibrio in un generale sistema della responsabilità fondato sulla colpa e sul dolo*». La norma in questione non potrebbe trovare inoltre giustificazione nell'aver carattere eccezionale e transitorio, in quanto la gestione delle risorse per superare la crisi economica post Covid-19 è improntata alla legalità, all'efficienza e al rispetto degli equilibri di bilancio, il che viene contraddetto da tale "scudo erariale", che consente l'irregolarità dell'attività amministrativa, con la dispersione di risorse o un loro utilizzo senza il rispetto delle regole minime di cautela. Tali danni restano totalmente a carico dell'amministrazione, che non può ricevere ristoro dal dipendente in caso di colpa grave con condotta commissiva/attiva causative di danno, anche con nocumento per l'equilibrio di bilancio; *ii*) l'art. 103 Cost., in quanto sottrae alla giurisdizione della Corte dei conti le ipotesi di responsabilità per condotte attive gravemente colpose a far data dalla sua entrata in vigore; *iii*) l'art. 28 Cost., in quanto il legislatore ordinario può perimetrare discrezionalmente la responsabilità amministrativa, ma non può eliminarla *tout court*, deresponsabilizzando il dipendente pubblico e scaricando irragionevolmente e totalmente sull'amministrazione l'errore del dipendente gravemente inescusabile; *iv*) l'art. 3 Cost., in quanto la norma crea una discriminazione, sia rispetto alla medesima fattispecie commessa *ante* e *post* il 17 luglio 2020 (solo per il periodo anteriore a tale data il giudice contabile potrebbe intervenire per valutare la sussistenza di tale responsabilità assistita da colpa grave commissiva), sia rispetto a coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza e coloro che hanno compiti di gestione attiva. Infatti, per effetto di tale norma, irragionevolmente i primi, a fronte di colpa grave per condotta omissiva, sarebbero responsabili, mentre i secondi, per colpa grave con condotta commissiva causativa del medesimo danno erariale, sarebbero esenti da responsabilità. Da ultimo vi sarebbe la possibile violazione dell'art. 3 Cost. laddove vi è una discriminazione tra lavoratori del settore privato e del settore pubblico, in quanto "rispetto ai primi, i secondi, che già godono di un'esenzione per colpa lieve", mentre i secondi risponderebbero solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose.

2. Il percorso argomentativo della Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024.

La Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 2, del d.l. n. 76/2020 e lo fa con un percorso argomentativo che muove i passi da quella che la Consulta ritiene la "*priorità logica*" posta dal rimettente, ossia che il legislatore non possa discostarsi, "*senza porsi in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost., dal principio generale dell'ordinamento che vedrebbe nella imputabilità a titolo di dolo e colpa grave il giusto «punto di equilibrio del sistema», che individua «il quantum di rischio che deve ricadere sul datore di lavoro amministrazione pubblica per i danni causati dai dipendenti, nell'ottica, da un lato», di incentivare l'operato attivo degli amministratori e, dall'altro, di «non incentivare condotte» negligenti e foriere di danno*".

Da qui la Corte ripercorre l'evoluzione delle riforme amministrative che a partire dagli anni '90 hanno modificato il sistema amministrativo in chiave efficientistica,

orientandolo ai “risultati”⁽⁶⁾, con un lungo percorso riformatore che va dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, alla legge 7 agosto 1990, n. 241, al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, alla successiva legge delega 15 marzo 1997, n. 59 e ai suoi decreti delegati; tale modello di riforme, che hanno definito un’amministrazione che opera per obiettivi e dunque volta al raggiungimento di risultati, ha comportato anche il “riassetto della responsabilità amministrativa” con la legge 14 gennaio 1994, n. 20 che “*intendeva promuovere un’amministrazione sempre meno relegata all’esecuzione del già deciso con la legge, ma orientata – appunto – al risultato*” (Corte cost. n. 132 del 2024, p. 9). Ciò aveva già determinato caratteri peculiari della responsabilità amministrativa⁽⁷⁾ limitata, sul piano soggettivo al dolo e colpa grave, escludendo in capo al funzionario pubblico la colpa lieve ad opera delle modifiche apportate dall’art. 3, c. 1, lettera a), del d.l. n. 543 del 1996, all’art. 1, della legge n. 20 del 1994. Una scelta positivamente valutata dalla Corte costituzionale che aveva stabilito che il legislatore è legittimato a delineare sia quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, sia “*quale grado di colpa sia richiesto e a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà*” (Corte cost., sentenza 20 novembre 1998, n. 371)⁽⁸⁾, definendo una norma che “*risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell’attività debba restare a carico dell’apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo*” (Corte cost., sentenza 20 novembre 1998, n. 371).

La Corte costituzionale evidenzia che successivamente alle riforme degli anni ’90 e alla sentenza n. 371 del 1998 si è consolidato l’orientamento di un’amministrazione di risultato ad opera del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sino all’attuale nuovo terzo Codice dei contratti pubblici, 31 marzo 2023, n. 36, che emblematicamente si apre con il principio di risultato e prosegue con il principio di fiducia.

6 Ampliamente sul tema ha commentato la sentenza F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, 7 agosto 2024.

7 La Consulta ricorda che “*i fondamentali tratti della responsabilità in questione, per come stratificatisi nel tempo anteriormente alla disposizione censurata, sono i seguenti*:

– *è una responsabilità personale, il cui debito non è trasmissibile agli eredi (salve le ipotesi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi: art. 1, c. 1, della legge n. 20 del 1994);*

– *l’elemento psicologico richiesto per l’integrazione dell’illecito è il dolo o la colpa grave, con esclusione della colpa lieve (art. 1, c. 1, della legge n. 20 del 1994, per come modificato dall’art. 3, c. 1, lettera a, del d.l. n. 543 del 1996, come convertito);*

– *dà luogo ad un’obbligazione non solidale ma parziaria (art. 1, c. 1-quater, della legge n. 20 del 1994, ai sensi del quale «[s]e il fatto dannoso è causato da più persone, la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, condanna ciascuno per la parte che vi ha preso»);*

– *non si estende al «merito delle scelte discrezionali» (art. 1, c. 1, della legge n. 20 del 1994);*

– *in caso di decisioni di organi collegiali, «si imputa esclusivamente a coloro che hanno espresso voto favorevole» e, in caso di «atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi», non si estende ai titolari degli organi politici che in buona fede li abbiano approvati ovvero ne abbiano autorizzato o consentito l’esecuzione (art. 1, c. 1-ter, della legge n. 20 del 1994);*

– *il giudice può esercitare il cosiddetto “potere riduttivo” (art. 83, primo c., del r.d. n. 2440 del 1923, secondo cui la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto»);*

– *è caratterizzata dall’operare di una estesa compensatio lucri cum danno (art. 1, c. 1-bis, della legge n. 20 del 1994, secondo cui «[n]el giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall’amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità»);*

– *il suo termine prescrizione è di cinque anni, «decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta» (art. 1, c. 2, della legge n. 20 del 1994)”.*

8 Si ricorderà che la sentenza dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, c. 1, lettera a), del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 recante *Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti*, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 103, secondo c., della Costituzione.

A questo punto il percorso argomentativo della Consulta per dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale si basa sostanzialmente su tre fili rossi:

- i) la crescente complessità del quadro normativo di un sistema giuridico multilivello (eurounitario, statale, regionale e locale) che rende complessa l'individuazione della norma da applicare, unitamente alla complessità "ambientale" in cui si trova ad operare l'amministrazione che *"sul piano istituzionale, giuridico e fattuale, rende più difficili le scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità e più facile l'errore, anche grave"*;
- ii) il "taglio delle risorse finanziarie, umane e strumentali" ... omissis ... per cui un *"amministrare con mezzi spesso inadeguati accresce il rischio che il dipendente pubblico commetta un errore, che potrebbe essere qualificato in sede di responsabilità amministrativa come frutto di grave negligenza"*;
- iii) le *"tendenze strutturali"* che *"rendendo sempre più problematica ed esposta alla contestazione la ponderazione di tali interessi in cui si risolve l'esercizio della discrezionalità amministrativa"*.

Questo quadro di sistema si sintetizza per la Consulta nella *"fatica dell'amministrare"* che con lo spettro della responsabilità amministrativa vede il funzionario pubblico arroccarsi in una "burocrazia difensiva". Ciò per la Corte costituzionale legittima la scelta del legislatore di limitare la responsabilità amministrativa per danno all'erario ai soli casi di elemento soggettivo di dolo o colpa grave omissiva, escludendo la colpa grave commissiva, con una norma che ha portata temporanea, sia pur ripetutamente prorogata dell'art. 21, c. 2, d.l. n. 76/2020, emergenziale, per superare le crisi conseguente alla pandemia e acceleratoria, per la celere attuazione degli investimenti del PNRR. Sicché per la Corte costituzionale *"la disposizione censurata, pertanto, può trovare idonea giustificazione in relazione al peculiarissimo contesto economico e sociale in cui l'emergenza pandemica da COVID-19 aveva determinato la prolungata chiusura delle attività produttive, con danni enormi per l'economia nazionale e conseguente perdita di numerosi punti del prodotto interno lordo (PIL), e che aveva ovvie ricadute negative sulla stessa coesione sociale e la tutela dei diritti. Per superare la grave crisi e rimettere in movimento il motore dell'economia, il legislatore ha ritenuto indispensabile che l'amministrazione pubblica operasse senza remore e non fosse, al contrario, a causa della sua inerzia, un fattore di ostacolo alla ripresa economica"*.

Certo, afferma la Consulta, così si "indebolisce la funzione deterrente" della responsabilità amministrativa, ma lo specifico contesto in cui è richiesta la "tutela di fondamentali interessi di rilievo costituzionale"⁽⁹⁾ richiede *"che l'attività amministrativa si svolga in modo tempestivo e senza alcun tipo di ostacoli, neppure di quelli che derivano dal timore di incorrere (al di fuori delle ipotesi dolose) nella responsabilità amministrativa"*.

Parimenti non fondate ritiene le violazioni dell'art. 3 Cost. e inammissibili per inconferenza del parametro sono, da ultimo, le questioni con cui il rimettente deduce la violazione degli artt. 28, 81 e 103 Cost..

3. Le perplessità sulla dichiarazione di infondatezza della Corte: considerazioni su irragionevolezza e violazione dell'art. 97 Cost. in collegamento con art. 81 Cost..

Le argomentazioni della Corte costituzionale per dichiarare l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dall'ordinanza della Corte dei conti

⁹ La Consulta evidenzia che *"tale esigenza era legata alla tutela di interessi vitali della società italiana, dotati di una sicura rilevanza costituzionale, tra cui, a titolo esemplificativo, si menzionano l'uguaglianza (art. 3 Cost.), il diritto al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.), i vari diritti sociali la cui effettività richiede che nel bilancio pubblico possano confluire risorse con cui sostenere finanziariamente le correlate prestazioni pubbliche (artt. 32, 33, 34 e 38 Cost.), e la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.)"*.

della sezione giurisdizionale per la Campania, sebbene condivisibili nelle premesse, per chi scrive non convincono pienamente e non sono esenti da dubbi e perplessità. In questa sede si procederà con due tipologie di considerazioni: le prime, sulla irragionevolezza degli effetti della norma, in quanto la “ragionevolezza” è al centro delle argomentazioni della Consulta; le seconde, in merito alla violazione dell’art. art. 97 Cost. in combinato disposto con l’art. 81 Cost., per la quale la Corte ha dichiarato “*l’inconferenza del parametro*”.

Sulla irragionevolezza. Sul piano sistematico il c.d. scudo erariale temporaneo si inserisce nel decreto semplificazioni, ossia decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante *Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale*, convertito, con modificazioni, con legge 11 settembre 2020, n. 120. Un decreto-legge nato con l’obiettivo governativo dichiarato di incidere attraverso una semplificazione su una pluralità di ambiti di materie, dai contenuti eterogenei e compositi (ciò anche in conseguenza del contenuto del maxi emendamento in Senato)⁽¹⁰⁾, in cui trovò spazio la semplificazione anche della responsabilità amministrativo-contabile, dove – sebbene in via temporanea (originariamente fino al 31 dicembre 2021) – si interveniva con una norma la cui *ratio* era di disincentivare i timori di responsabilità che potrebbero bloccare l’azione amministrativa, sia circoscrivendo l’elemento soggettivo della responsabilità sia disincentivando le omissioni e i ritardi dell’agire amministrativo⁽¹¹⁾.

Sicché con l’art. 21, c. 2, del d.l. n. 76/2020 - norma eccezionale e temporanea, ma a portata generalista - si limitava l’elemento soggettivo rilevante ai fini della configurabilità della responsabilità amministrativo contabile al dolo e la colpa grave per omissione o inerzia escludendo la responsabilità per colpa grave commessa con condotta attiva.

La Corte costituzionale contestualizza la riforma del 2020 come punto di caduta del lungo respiro delle riforme a partire dagli anni ’90, poi condivisibilmente richiama la complessità del quadro di norme in cui operano gli operatori pubblici e un modello di amministrazione che da tempo è orientata al risultato, ma a risorse umane e strumentali decrescenti (ciò facendo riferimento agli anni antecedenti al PNRR⁽¹²⁾), che rende crescente la possibilità di commettere un “*errore, anche grave*”, evidenziando la difficoltà in questo quadro della “*ponderazione di tali interessi in cui si risolve l’esercizio della discrezionalità amministrativa*”, questo giustifica e rende non irragionevole per la Corte una norma eccezionale e temporanea di limitazione della responsabilità per fuoriuscire dalla crisi economica conseguente al Covid e, successivamente, per raggiungere gli obiettivi del PNRR.

Nel rispetto delle pronunce della Corte costituzionale però qualche dubbio sulla irragionevolezza degli effetti che produce lo scudo erariale può essere avanzato. La norma infatti anche per effetto delle ripetute proroghe non ha (nei fatti) portata limitata temporalmente, né è limitata alle attività di gestione del PNRR, ma ha invece portata

10 Tale composizione del decreto-legge portò il Presidente della Repubblica a formulare una serie di osservazioni di legittimità costituzionale del contenuto della legge con particolare riferimento alla omogeneità dei testi, inviando un “monito” al Parlamento al momento della firma del provvedimento convertito; sull’iter di conversione del decreto legge di interesse e per il testo della lettera al Capo dello Stato, P.A. GALLO, F. RADICETTI, *Il varo e la conversione del “D.L. Semplificazioni”: cronistoria di un decreto-legge (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120)*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO (a cura di), *I contratti pubblici dopo il decreto Semplificazioni. Le principali novità in materia di contratti pubblici, responsabilità, controlli, procedimento e processo, tra emergenza e sistema a regime*, Piacenza, La Tribuna, 2020, 6-12.

11 H. BONURA, *La paura della firma e la “nuova” responsabilità amministrativa: il decreto Semplificazioni tra equilibri ed equilibrismi (primo commento agli articoli 21 e 22 del “decreto Semplificazioni”)* in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. STORTO (a cura di), *I contratti pubblici dopo il decreto Semplificazioni.*, cit., 87-93.

12 Sono note le ampie risorse che il PNRR destina alle assunzioni, a tempo determinato per attuazione dello stesso Piano reclutando specifiche professionalità, e a tempo indeterminato sul tema si rinvia a D. BOLOGNINO E G. D’ARIGO, *PNRR e pubbliche amministrazioni: riforme, capacità amministrativa e risultati attesi su organizzazione e risorse umane*, in *LUISS Law Review (LLR)*, 2023, n. 2, 266 – 297.

generalista⁽¹³⁾ (e prorogata) e dunque produce effetti irragionevoli laddove si applica a fattispecie produttive di danno erariale, come nel caso di specie (avente ad oggetto la *sottrazione fraudolenta e per scopi personali di somme dell'amministrazione*), che nulla hanno a che vedere né con l'orientamento al risultato a cui il nostro ordinamento tende sin dal 1990 (e rafforzato dal modello *performance based* del NGEU e del Piano nazionale)⁽¹⁴⁾, né con le difficoltà delle scelte discrezionali in un quadro normativo multilivello e complesso (per altro le scelte discrezionali sono insindacabili nel merito anche in sede di giudizio contabile ex art. 1, c. 1, l. n. 20 del 1994).

La dichiarazione di "ragionevolezza" della norma produce la deresponsabilizzazione di condotte gravemente colpose attive e crea l'effetto paradossale di mettere sullo stesso piano condotte gravemente colpose sul piano attivo e condotte rispettose del quadro normativo e rispondenti a principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa⁽¹⁵⁾.

Si legittima così, sia pur in modo temporaneo, una diversa risposta dell'ordinamento a fronte della sussistenza (rilevata e provata) di colpa grave, ma attiva, temporalmente non perseguibile, e colpa grave omissiva o inerziale, per la quale permane la perseguibilità.

Inoltre, nell'arco temporale di vigenza di questo scudo erariale uno stesso comportamento del soggetto agente connotato da colpa grave per condotta attiva, viene considerato perseguibile o non perseguibile in base al periodo temporale di "*produzione del danno*". Proprio ciò che è accaduto nel caso in esame, dove gli stessi soggetti sono perseguibili per l'arco temporale dal 2010 al 17 luglio 2020 e non perseguibili per la firma gravemente colposa dei nove assegni successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 76/2020⁽¹⁶⁾.

Va evidenziato che sul piano applicativo la norma potrebbe avere altri effetti paradossali, a titolo esemplificativo si vedano due casi, ossia le concatenate e conseguenti ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile di cui all'art. 53, c. 7 e 7 -bis, d.lgs. n. 165 del 2001 e il caso di responsabilità per danno all'immagine.

Nel primo caso ci troviamo di fronte ad una norma (l'art. 53, commi 7 e 7-bis) che ha ad oggetto la responsabilità per violazione del dovere di esclusività del rapporto del pubblico dipendente con l'amministrazione di appartenenza, che al c. 7, ove si sia in presenza di un comportamento attivo, ossia lo svolgimento degli incarichi retribuiti in difetto della necessaria e preventiva autorizzazione, in cui sia configurabile l'elemento soggettivo della colpa grave, il soggetto agente non sarebbe punibile per la non rilevanza di tale elemento soggettivo ai fini della responsabilità. Tuttavia, il comportamento omissivo di cui al c. 7-bis, di mancato versamento gravemente colposo del compenso, sarebbe invece punibile; il che sembra paradossale in quanto il c. 7-bis, non è che il presupposto dell'azione violativa di cui al precedente c. 7.

13 Efficacemente evidenzia "l'ulteriore irragionevolezza legislativa nell'estendere tale ombrello protettivo del dolo per qualsiasi dipendente, a prescindere dalla qualifica posseduta e delle mansioni svolte, anche non preposto a compiti, persino in senso ampio, attuativi di rilancio postpandemico o di spesa commessa al Pnrr" V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare*: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, n. 4, 19.

14 Evidenzia efficacemente come non vi sia alcuna contraddizione tra risultato e responsabilità sia tutt'altro che in contraddizione nella genesi della riforma del lavoro pubblico V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole*, cit., 17.

15 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 *Federalismi*, 4 novembre 2020.

16 Di particolare interesse l'irragionevolezza segnalata a fronte della "*colpa in vigilando* (condotta omissiva a cui si applica il regime del dolo o colpa grave) rispetto al subordinato o ispezionato, autore "principale" (e come tale maggiormente censurabile) di condotte commissive a cui si applica il più favorevole regime del solo dolo, tra l'altro di novella matrice penale", V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole*, cit., 19.

Ancora, una condotta attiva connotata da elemento soggettivo gravemente colposo, causativo di danno all'immagine della P.A., come nel caso di violazione degli obblighi accesso civico stabilita all'art. 46, d.lgs. n. 33 del 2013, di colui che avrebbe attivamente differito o limitato l'accesso civico per una grave negligenza nell'applicazione del quadro normativo vigente, risulterebbe non perseguibile per la mancanza di rilevanza dell'elemento soggettivo della colpa grave nella condotta attiva.

La norma – alla luce del testo del decreto-legge semplificazioni – sembra essere stata modellata con l'obiettivo di velocizzare l'affidamento dei contratti pubblici, da qui anche il disincentivo “a non fare/non firmare”, ma non sembra tener nella dovuta considerazione il quadro della responsabilità amministrativa per danno all'erario, che è una responsabilità a forma libera e presenta una casistica molto articolata e complessa.

Sulla violazione dell'art. 97 Cost, in combinato disposto con l'art. 81, Cost.. Con riferimento alla violazione dell'art. 97 Cost., in combinato disposto con l'art. 81, Cost. la Consulta molto velocemente la dichiara “*inammissibile per inconferenza del parametro*”, ma forse tale questione avrebbe meritato una più meditata riflessione.

È chiaro che l'art. 21, c. 2, d.l. n. 76 del 2020 disciplina una norma a carattere ordinamentale, e dunque la relazione tecnica, positivamente bollinata dalla Ragioneria generale dello Stato, stabilisce che, come tale, non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Tuttavia, il ragionamento che effettua l'ordinanza di rimessione muove dal diverso presupposto che nel caso in esame i principi di “*efficienza e rispetto degli equilibri di bilancio*” sono compromessi dallo “scudo erariale”, che consente l'irregolarità dell'attività amministrativa, con la dispersione di risorse o un loro utilizzo senza il rispetto delle regole minime di cautela. Sicché “*la sottrazione di somme dell'amministrazione, avvenuta nella gestione ordinaria della cassa dell'amministrazione, determina un cattivo andamento, i cui danni non possono essere addebitati al soggetto che ha concorso a produrli con colpa grave*”. Dunque, la prospettiva è la violazione del principio di efficienza, quale declinazione del buon andamento dell'amministrazione, anche in collegamento “*al primo c. dell'art. 97 Cost., in base al quale la pubblica amministrazione deve assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (unitamente all'art. 81 Cost.)*”¹⁷.

In un assetto costituzionale in cui gli art. 97 Cost. e art. 81 Cost. sono volti a responsabilizzare tutte le amministrazioni tenute ad assicurare gli equilibri di bilancio e dunque una sana gestione finanziaria (esigenze rese ancor più incalzanti per effetto del nuovo Patto di Stabilità) l'ulteriore limitazione della rilevanza dell'elemento soggettivo per la sussistenza della responsabilità amministrativa per danno all'erario operata dal legislatore del 2020 incide violando il principio di efficienza dell'amministrazione laddove “*la sottrazione di risorse è sintomo di inefficienza dell'amministrazione, di una irregolarità dell'attività amministrativa che concorre all'inefficienza complessiva del sistema...il cuiassetto normativo attuale non consente all'amministrazione di ricevere adeguato ristoro*”. Gli “oneri” di questa scelta di “de-responsabilizzazione” del funzionario ricadono dunque sullo Stato-comunità, che comunque subisce il danno patrimoniale, potenzialmente minando la sana gestione finanziaria delle amministrazioni, che sopporterebbe costi diretti – per i mancati introiti delle amministrazioni a titolo di risarcimento del danno subito – e costi indiretti per le amministrazioni e per i cittadini a fronte del possibile espandersi di comportamenti attivi gravemente colposi che ab-

17 In tal senso ordinanza di rimessione n. 228 del 2023 della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania in *Rivista della Corte dei conti*, 2023, 6, 215.

biano causato disservizi⁽¹⁸⁾. Gli effetti della norma possono potenzialmente espandersi a macchia d'olio ove si pensi che siamo di fronte a una responsabilità amministrativa a forma libera e dunque non è facilmente quantificabile nell'*an* e nel *quantum* il danno patrimoniale che si scaricherà sullo Stato-comunità.

Non da ultimo va evidenziato che la legittimità della norma sullo scudo erariale per il celere raggiungimento degli obiettivi del PNRR potrebbe entrare in rotta di collisione proprio con il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che richiede a tutela degli interessi finanziari dell'Unione un particolare rigore nella corretta gestione e controllo sull'utilizzazione dei fondi da parte degli Stati membri⁽¹⁹⁾, con l'obbligo di adottare *“tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto* (art. 22, Reg. UE 2021/241). Alla luce di questo quadro normativo non coerente, è stato efficacemente evidenziato come in caso di danno erariale per colpa grave commissiva nella gestione dei fondi PNRR ove il danno fosse contestato a funzionari dell'Unione e funzionari nazionali, *“i primi risponderebbero dell'eventuale danno che ne sia derivato a titolo di colpa grave, mentre i secondi soltanto a titolo di dolo, a meno che non abbiano tenuto un comportamento omissivo⁽²⁰⁾”*. Proprio l'ingente mole di risorse che ci si trova a gestire richiede competenza, professionalità e massima diligenza, prudenza e perizia nel loro utilizzo, lo richiede la normativa dell'Unione europea e sarebbe stato coerente mantenerla anche nella legislazione nazionale.

4. La riforma della responsabilità amministrativa: le sollecitazioni della Corte costituzionale, le modifiche a regime già avvenute (dal d.l. n. 76/2020 al Codice dei contratti 2023) e le proposte *de iure condendo*.

Le perplessità suesposte non sono del tutto peregrine, tanto è vero che è la stessa Corte Costituzionale che sottolinea che tale decisione vale in quanto la norma è temporanea ed eccezionale, anche come monito per il legislatore affinché non abbia la tentazione di portare la norma a regime (il che *a contrario* sarebbe evidentemente incostituzionale).

Per la Consulta in un regime ordinario di responsabilità tale limitazione al solo dolo o colpa grave omissiva *“non realizzerebbe una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico”* (Corte Cost. n. 132 del 2024). E qui la Consulta sollecita il legislatore a trovare *“nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azio-*

18 Riflessioni sul tema già D. BOLOGNINO, *L'elemento soggettivo: dolo e colpa grave (evoluzione normativa e giurisprudenziale)*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, cit., 98-102; M. INTERLANDI, *Danno da disservizio e tutela della persona*, collana *“Quaderni di Diritto e Processo Amministrativo”*, ESI, Napoli, 2013.

19 E. TATÌ, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi*, 2022, n. 3.

20 A. IADECOLA, *La responsabilità amministrativo-contabile nel quadro del Next Generation EU e del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, cit., 217-238. Sul tema dell'utilizzazione dei fondi comunitari H. BONURA, B.G. MATTARELLA, *Brevi note sulla relazione 2020 della Corte dei conti sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari: una “voce chiara” tra vecchi mali e nuovi bisogni*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2021, n. 1, 9-18.

ne”. Nel sollecitare una riforma “*per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell’amministrazione e del contesto in cui essa deve operare*” traccia con (inusuale) puntualità una serie di possibili interventi di riforma che vanno dalla tipizzazione della colpa grave, all’introduzione di un tetto massimo del danno risarcibile, alla rateizzazione del risarcimento, al rafforzamento del potere di controllo della Corte dei conti come esimente, alla prescrizione dell’obbligo di polizze assicurative in capo ai funzionari.

L’invito della Consulta a trovare un nuovo punto di equilibrio per la responsabilità amministrativa, come indicato in apertura, aggiunge un tassello ad un percorso legislativo di riscrittura della responsabilità amministrativa a regime che in realtà è già iniziato, sia ad opera del decreto-legge n. 76/2020, sia ad opera del Codice dei contratti pubblici del 2023, sia con l’AC 1621 attualmente in discussione alla Camera.

Il legislatore del 2020 oltre alla introduzione dello scudo erariale ha infatti modificato a regime la legge n. 20 del 1994 e in particolare il suo art. 1, c. 1, con l’art. 21, c. 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ha stabilito che “*La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso*”. Dunque, a regime l’art. 1, c. 1, della legge n. 20 del 1994, ha il seguente tenore: “*la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave, ferma restando l’insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso*⁽²¹⁾. 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, limitatamente ai profili presi in considerazione nell’esercizio del controllo. ...omissis”.

Tale norma rappresenta una “rottura” con il modello di elemento soggettivo delineato in chiave civilistica-contrattuale, perché è il legislatore stesso che nella relazione illustrativa esclude espressamente la lettura civilistica del dolo, optando per una lettura dell’elemento soggettivo in chiave penalistica⁽²²⁾.

Si ricorderà che nella giurisprudenza contabile erano presenti due orientamenti, l’uno che riteneva la sussistenza del dolo nell’accezione contrattuale o dolo in adempimento, l’altro nell’accezione di dolo penal-erariale. Le differenze erano sostanziali in quanto nel primo caso il soggetto agente deve avere consapevolezza di essere tenuto ad una determinata prestazione o di essere tenuto all’osservanza di una specifica disposizione normativa e omettere di darvi esecuzione o di rispettarla “intenzionalmente” e dunque opera una intenzionale violazione di un obbligo di servizio, non essendo però necessaria la volontà dell’evento dannoso⁽²³⁾. Sicché per tale teoria l’agente “*deve avere consapevolezza e volontà dell’azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche disciplinanti l’esercizio delle funzioni amministrative, essendo dunque sufficiente la mera volontà di violare gli obblighi di servizio*” (da ultimo Corte dei conti, Liguria Sez. giurisdiz., sent., 22-04-2020, n. 17)⁽²⁴⁾ e lasciando in disparte la coscienza e volontà dell’evento dannoso.

21 Modifica introdotta dall’art. 1, c. 1, con l’art. 21, c. 1, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

22 Ampiamente sul tema D. BOLOGNINO, *L’elemento soggettivo: dolo e colpa grave (evoluzione normativa e giurisprudenziale)*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, cit. 83-97; A. CANALE, *L’elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. CANALE (a cura di), *La Corte dei conti, responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2019, 75-96.

23 Corte dei conti, Sezioni riunite, 18.9.1996, n. 58 e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio, 27.1.2004, n. 216; Corte dei conti, Sez. Giurisd. Sardegna, sentenza n. 294/2009; Corte dei conti, Sez. I App., Sent., 10-05-2018, n. 200; Corte dei conti, Sez. giurisd. Regionale per la Calabria, sentenza n. 239 del 2019.

24 Si veda anche Corte dei conti, Sez. Lazio n. 216/2004, Corte dei conti, Sez. Sardegna n. 294/09; Corte dei conti Sez. II App., Sent., 06.02.2019, n. 25; Corte dei conti, Sez. I App., Sent., sentenza 10.05.2018, n. 200.

Nel caso invece di dolo penal-erariale occorre la volontà della condotta antidoverosa unitamente alla volontà dell'evento dannoso, sicché il dolo è inteso “*come stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione contra legem, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche*” (in tal senso già Corte dei Conti Sez. I App., Sent., 14.11.2011, n. 516)⁽²⁵⁾.

Tale innovazione legislativa sul piano istruttorio rende più complessa la prova del dolo, in quanto la prova del dolo contrattuale si arresta alla coscienza e volontà della sola condotta antiggiuridica, escludendo la rilevanza della volontà dell'evento; mentre la prova del dolo in chiave penal-erariale deve avere ad oggetto anche la rappresentazione e la volontà dell'evento dannoso (danno all'erario)⁽²⁶⁾.

Tuttavia, tale riforma si dimostra coerente sia sul piano sostanziale, sia sul piano processuale contabile. Infatti, sul piano sostanziale, è evidente che arrestarsi alla sola rappresentazione e volontà della condotta, non consente già in linea teorica di distinguerlo (il dolo) dalla condotta gravemente colposa, laddove nel configurare l'elemento soggettivo della colpa l'evento dannoso - anche ove preveduto - non è mai voluto dal soggetto agente (colpa cosciente). Tale scelta è inoltre coerente con lo sviluppo del diritto processuale contabile, laddove per l'accesso al rito abbreviato ex art. 130 c.g.c. è oggi necessario per il PM escluda che vi sia stato un “*doloso arricchimento del danneggiato*” (c. 4, art. 130 c.g.c.) e dunque la necessità di verificare ai fini dell'accoglimento delle di accesso al rito abbreviato che non vi sia “*la volontà dell'evento dannoso*”⁽²⁷⁾; attività coerentemente possibile solo in presenza della concezione di dolo penal-erariale, che non si arresta alla sola coscienza e volontà della condotta, ma indaga sulla necessaria rappresentazione e volontà anche dell'evento dannoso.

A questo punto è evidente che la portata applicativa del nuovo art. 1, c. 1, l. n. 20/1994, sia pur nella diversità di fattispecie, ha un parallelismo con l'art. 43 c.p., che prevede che il reato “è doloso, o secondo l'intenzione, quando *«l'evento dannoso o pericoloso», che è il risultato dell'azione od omissione e da cui la legge fa dipendere l'esistenza del delitto, è dall'agente «preveduto e voluto» come conseguenza della propria azione od omissione*”.

Questa norma ha condotto dottrina e giurisprudenza penalistica a graduare l'intensità del dolo, anche alla luce del combinato disposto con l'art. 133, c. 1, n. 3 c.p.; e tale intensità si manifesta rispetto al diverso grado della componente rappresentativa e volitiva del dolo, ossia:

- i) ad una rappresentazione dubitativa oppure chiara e precisa (nel caso penalistico degli elementi del fatto del reato), corrisponderà una soglia meno o più elevata di dolo nella sua rappresentazione;
- ii) quanto alla componente volitiva, l'intensità del dolo si modella sul “*grado di adesione psicologica del soggetto al fatto, nonché alla complessità e alla durata del processo deliberativo*”⁽²⁸⁾.

25 Nello stesso senso, si veda anche Corte dei Conti, Sez. I app., 22.3.2010, n. 198; Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale Puglia, 11.10.2006, n. 885 e Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale Veneto, 28.1.2004, n. 104. 9.2. Il dolo penale si concretizza dunque nella sussistenza cumulativa *la consapevolezza e volontà dell'agente sia di un'azione od omissione contra legem, sia delle sue conseguenze antiggiuridiche*. In questo senso, cfr. Corte dei conti, Sez. III app., 28 settembre 2004, n. 510, e in senso conforme anche più di recente Corte dei conti, Sez. III Centrale d'appello, sent., 27 febbraio 2017, n. 96; Corte dei conti, Sez. I, n. 401 del 13 marzo 2014.

26 M. ATELLI, F. CAPALBO, P. GRASSO, U. MONTELLA, D. PERROTTA, R. SCHULMERS VON PERNWERTH, *Il dolo contabile dopo l'art. 21 del decreto-legge Semplificazioni fra contraddizioni e incertezze di sistema*, in Riv. Corte dei conti, 2020, n. 6, 28-45.

27 Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale per la Regione Friuli-Venezia Giulia, sentenza n. 177 del 2021.

28 Autorevolmente sul tema G. FIANDACA E. MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, Bologna, 2006, 181-367; 483-515; F. MANTOVANI, *Diritto penale, Parte generale*, Padova, 2020.

La scelta del legislatore del 2020 di delineare il dolo in chiave penal-erariale consente al giudice contabile di ragionare con tutte diverse intensità di dolo (intenzionale, diretto, eventuale)⁽²⁹⁾, modellandole con la particolarità del diritto sostanziale e processuale contabile.

Vi è da rilevare che la nuova formulazione dell'art. 1, c. 1, l. n. 20/1994 quando stabilisce che *“La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”* ricomprende anche il dolo eventuale.

La riforma del 2020 va letta infatti in coerenza con la formulazione dell'art. 43 c.p. dove l'evento dannoso o pericoloso, “è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione”. Sicché se il dolo è composto strutturalmente da due elementi, la rappresentazione e la volontà, che sia pur distinte sono compresenti e sono da leggere in reciproco rapporto, anche nel dolo eventuale è comunque presente la componente volitiva a cui è ricondotto l'evento dannoso⁽³⁰⁾, sia pur nel minor grado d'intensità. Sul punto può utilmente leggersi quella giurisprudenza penale che evidenzia che *“Il dolo eventuale è pur sempre una forma di dolo e l'art. 43 c.p. richiede non soltanto la previsione, ma anche la volontà di cagionare l'evento”* (Cass. Pen. Sez. Unite, n. 38343 del 2014⁽³¹⁾, che sul punto richiama Cass. Pen. Sez. IV, n. 11222 del 2010; Cass. Pen. Sez. I, n. 20465 del 2013⁽³²⁾).

Di interesse anche in sede processuale contabile la giurisprudenza che tenta di delineare la sottile linea di confine tra dolo eventuale e colpa cosciente, quest'ultima lo si ricorda è una aggravante del delitto colposo (art. 61, c. 1, n. 3, c.p.). In particolare la giurisprudenza stabilisce che la linea di confine è delineata dalla *“volontà”*⁽³³⁾, infatti i *“concetti di dolo eventuale e colpa cosciente, in quasi tutte le fattispecie giunte all'esame di questa Corte di legittimità, sono stati ricostruiti sempre nell'ottica del tradizionale orientamento secondo il quale il dolo eventuale e la colpa cosciente hanno in comune l'elemento rappresentativo, costituito dalla previsione dell'evento, distinguendosi nell'elemento volitivo poichè, mentre nel caso del dolo eventuale l'agente opera accettando il rischio di cagionare un evento accessorio rispetto alla propria condotta, per cui l'evento stesso finisce con l'essere attratto nell'orbita della sua volontà, nel caso della colpa cosciente il soggetto esclude che l'evento astrattamente previsto si verificherà nella situazione concreta, confidando nella presenza di specifiche circostanze impeditive quali la propria abilità, l'adozione di contromisure, ovvero l'intervento di fattori esterni, anche dipendenti dalla condotta altrui, che egli ritiene ragionevolmente idonee ad impedire il verificarsi dell'evento”* (Cass. Penale, 20 giugno 2018, n. 32221).

È evidente che con questa riforma del 2020 la fase istruttoria nel processo contabile risentirà della complessità della prova dell'elemento della volontà, che attiene alla sfera psicologica, rispetto alla più agevole prova dell'elemento della rappresentazione; ma nella consapevolezza della differenza tra diritto penale e diritto amministrativo-con-

29 D. BOLOGNINO, *L'elemento soggettivo: dolo e colpa grave (evoluzione normativa e giurisprudenziale)*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), cit., 90-93.

30 F. LUMINO, *Gli elementi sintomatici del dolo eventuale. Nota a Cass. Sez. V pe. 4 giugno 2015, n. 23992*, in *Casazione penale*, 2016, fasc. 6, pp. 2464-2465. Nel senso di ritenere che nel dolo eventuale vi è l'esistenza nell'agente di un atteggiamento psicologico che riconduca l'evento nella sfera di volizione, Cass. Pen. Sez. I, sentenza n.30425 del 2001; Cass. Pen. Sez. V, n. 44712 del 2008; Cass. Pen. Sez. V, n. 38388 del 2012; Cass. pen. Sez. IV, Sent. n. 27241 del 2020; Cass. pen. Sez. III, Sent., n. 12680 del 2020, quest'ultima indaga sulla compatibilità del dolo eventuale con il dolo specifico.

31 F.V. RINALDI, *Le Sezioni Unite sul caso ThyssenKrupp: la linea di confine tra dolo eventuale e colpa cosciente tra teoria e prassi. Nota a Cass. Sez. un. 18 settembre 2014, n. 38343*, in *La Giustizia penale*, 2016, fasc. 1, pt.2, 21-64.

32 In questa pronuncia dolo eventuale e colpa cosciente sono distinti laddove nel primo vi è *“la volontà dell'evento (volontà dell'azione a costo di causare l'evento e quindi volontà - anche - del detto evento), nella seconda la colpa cosciente (volontà dell'azione nella convinzione che l'evento - sia pur prevedibile - non si verificherà)”* Cass. Pen. Sez. I, sentenza n. 20465 del 2013.

33 Cass. pen. Sez. V, Sentenza n. 23992 del 2015.

tabile sul piano sostanziale e sui rapporti che intercorrono tra i due tipi di giudizi⁽³⁴⁾, sarà interessante per i giudici contabili confrontarsi con le teorie e gli orientamenti espressi in sede penale per l'accertamento processuale, anche per valutare come e quali elementi di distinzione caratterizzano il dolo penal-erariale, in tutte le varie intensità.

La ricostruzione del corretto “grado” di dolo può essere utile anche al fine di una più ampia applicazione del c.d. potere riduttivo del giudice contabile (art. 83, c. 1, R.D. n. 1224 del 1923 e art. 1, c. 1-bis, l. n. 20/1994), che parte della giurisprudenza già ritiene compatibile con l'elemento soggettivo del dolo⁽³⁵⁾, escludendo l'automatismo del sinallagma “presenza del dolo/inapplicabilità del potere riduttivo”, affermato da altra parte della giurisprudenza contabile⁽³⁶⁾, automatismo che per altro non sembra trovare riscontro nel quadro normativo.

Va poi rilevato che in linea generale la fase istruttoria in sede di giudizio contabile è già necessariamente influenzata dalle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa; è noto infatti che accanto alla responsabilità erariale di tipo risarcitorio, che sussiste in presenza di un danno patrimoniale subito per la violazione degli obblighi di servizio ed è fattispecie “a forma libera”, vi è stato un proliferare di norme che delineano fattispecie di responsabilità amministrativa sanzionatoria, in cui il legislatore ha tipizzato fattispecie di responsabilità erariale cui ha collegato – in caso di violazione – l'irrogazione di una sanzione, determinata tra un minimo e un massimo⁽³⁷⁾. È evidente che anche per quest'ultima tipologia di fattispecie, trattandosi di responsabilità amministrativa, occorrerà accertare tutti gli elementi costitutivi della fattispecie, compreso l'elemento soggettivo, il che trova conferma nella giurisprudenza contabile⁽³⁸⁾.

Va poi rilevato che il carattere unitario dell'elemento soggettivo, fa già sì che, alla luce della riforma del 2020, non sia solo il dolo ad essere delineato in chiave penal-erariale, ma che sia conseguentemente tale anche il modello di accertamento della colpa, che potremmo ridefinire “penal-erariale”.

Rinviando ad altra sede la ricostruzione dei caratteri costitutivi della colpa grave⁽³⁹⁾, va qui ricordato che la responsabilità amministrativa per colpa non è una forma meno grave di colpevolezza rispetto alla responsabilità per dolo, ma ha caratteri suoi propri che, nell'autonomia della fattispecie, impegnano in una indagine differente e specifica il P.M. nella fase istruttoria, quella di “prevedibilità ed evitabilità” dell'evento dannoso. In questa concezione, dunque, da una parte si ha il modello di agente “in concreto” e dall'altra, rapportato allo stesso, si effettuerà un giudizio di “prevedibilità ed evitabilità” dell'evento; sicché la verifica della sussistenza della gravità della colpa richiede una valutazione concreta articolata, anche rispetto alla complessità normativa e organizzativa in cui si opera nell'amministrazione (tenendo dunque conto della

34 Particolare interesse riveste la sentenza della Corte EDU, caso Rigolio c. Italia del 14 maggio 2014 in cui la Corte stabilisce se il processo in sede amministrativo-contabile sia equiparabile a un “nuovo” processo penale. La Corte si è basata su tre parametri, alternativi e non cumulativi: i) la *qualification juridique de la mesure litigieuse en droit national*; ii) *la nature même de celle-ci*; iii) *la nature et le degré de sévérité de la « sanction »*; e sono stati decisivi per evidenziare questa distinzione sia la natura della misura adottata sia il grado di severità della pena.

35 Corte dei conti, sez. giurisdizionale della regione Marche, sentenza n. 112 del 2019.

36 Corte dei conti, Sez. giurisdizionale della regione Emilia-Romagna, sentenza n. 43 del 2019, afferma “*Si ritiene di non poter esercitare il potere riduttivo dell'addebito, poiché precluso, per costante giurisprudenza di questa Corte, a fronte di condotte riconosciute come caratterizzate dall'elemento psicologico del dolo*”.

37 L'elenco delle norme che configurano ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionatoria è molto ampio e in questa sede, per ragioni di brevità si indicano a titolo esemplificativo e non esaustivo solamente l'art. 248 TUEL, sulla responsabilità sanzionatoria per il dissesto dell'ente; l'art. 148 TUEL per assenza o inadeguatezza dei sistemi di controllo; l'art. 27, c. 5, d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, su banche dati per le attività di analisi e valutazione della spesa.

38 Corte conti, Sez. Riunite, sentenza n. 12 del 2007- QM; Corte dei conti, Sez. giurisd. d'appello per la Regione Siciliana, n. 172 del 2021.

39 D. BOLOGNINO, *L'elemento soggettivo: dolo e colpa grave (evoluzione normativa e giurisprudenziale)*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, cit., 98-103.

complessità e della difficoltà dell'amministrare che ricostruisce efficacemente la Corte costituzionale nella sentenza che qui si annota). Sicché, anche alla luce delle pronunce della giurisprudenza contabile, sotto il profilo della colpa, la "gravità" sussisterà a fronte di evidenti trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta che siano *ex ante* riconoscibili nell'ambito della propria attività professionale e in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà, anche di carattere interpretativo della normativa applicabile da parte del soggetto agente, tale da realizzare un comportamento gravemente imprudente e imperito⁽⁴⁰⁾.

Questo modello ha il vantaggio di consentire di graduare l'intensità della colpa, elemento che caratterizza la responsabilità amministrativa contabile, che lo si ricorda è responsabilità personale, e che è presupposto per il corretto esercizio del potere riduttivo da parte del giudice contabile (che si fonda sulla valutazione del grado di colpevolezza e circostanze del caso specifico, per stabilire quanta parte del danno è da porre a carico del responsabile e quanta parte resterà a carico dello Stato-apparato).

Altro tassello posto a regime dal legislatore sulla responsabilità amministrativa è stato inserito nel Codice dei contratti di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 che nell'art. 2 dedicato al principio di fiducia circoscrive la colpa grave alla "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" (art. 2, c. 2, d.lgs. n. 36/2023). Il legislatore specifica poi che "non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti". L'art. 2, d.lgs. n. 36/2023, salutato con favore per il capovolgimento di prospettiva in chiave di fiducia verso l'operato dell'amministrazione, ha sollevato una serie di dubbi interpretativi soprattutto in riferimento a cosa non costituisca colpa grave a fronte di amministrazioni che si sentono, anche comprensibilmente, rassicurate a seguire gli orientamenti giurisprudenziali e dell'ANAC⁽⁴¹⁾. Sarà interessante dunque verificare quali cambiamenti possa effettivamente determinare questa delimitazione a regime dell'elemento soggettivo della colpa grave o se non si tramuti in un mero esercizio lessicale, anche perché nel primo periodo evidentemente si positivizzano gli orientamenti della giurisprudenza contabile.

A queste riforme già vigenti, si aggiunge che è in discussione l'AC 1621 del 19 dicembre 2023 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale" sul cui contenuto si sono tenute a fine luglio e agli inizi di agosto 2024 le audizioni alle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia

40 In tal senso Corte dei conti, I sez. giurisd. d'Appello, n. 303 del 2018 e anche Corte dei conti, I sez. giurisd. d'Appello, n. 238 del 2018, che afferma che devono essere ritenute affette da colpa grave "quelle evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di regole di condotta, che siano "ex ante" ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale d'ufficio, e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà, si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto ovvero in una marciana imperizia o in una irrazionale imprudenza". Sulla valutazione della colpa grave ex ante e in concreto si veda anche Corte dei conti, sez. giurisdizionale Bolzano, n. 69 del 2006.

41 Autorevolmente sul tema A. SANDULLI, *Il risultato, la fiducia e l'accesso al mercato (artt. 1-5)*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al Codice dei Contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione. Sul principio di fiducia G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale dir. Amm.* 3/2023, 290; A. PAIANO, *I principi generali*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, E. GRIGLIO, A. STORTO (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici. Il commento organico al D.L.vo 31 marzo 2023, n. 36*, Piacenza, La Tribuna, 2023, 3; E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene editore, 2021; S. FANTINI-H. SIMONETTI (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici: principi e regole in cerca di ordine (d. leg. 31 marzo 2023, n. 36)*, Piacenza, La Tribuna, 2023.

della Camera. Il ddl propone una serie di interventi, alcuni condivisibili, altri decisamente meno, per rimodellare le funzioni della Corte dei conti, con una estensione della sua funzione consultiva in supporto alla gestione operata dalle amministrazioni; e con varie limitazione della responsabilità che vanno dalla estensione della disciplina delle scusanti relative al controllo preventivo di legittimità, anche con una pericolosa perentorietà del termine di risposta della Corte dei conti la cui violazione determinerebbe comunque la esclusione della colpa grave in capo al funzionario pubblico; alla individuazione di casi tassativi in cui si risponde solo per dolo; alla individuazione di una misura massima di danno risarcibile in capo al funzionario pubblico in caso di colpa grave, all'introduzione dell'obbligo di copertura assicurativa per chi gestisce risorse pubbliche⁽⁴²⁾, anche con una atipica sanzione comminabile da parte della Corte dei conti al dirigente pubblico di sospensione della gestione delle risorse pubbliche con destinazione, ad opera dell'amministrazione, a incarichi di studio e ricerca, anche con possibilità, in caso di dolo, di "destituzione"⁽⁴³⁾ del dirigente/funzionario pubblico.

Al di là della condivisibilità o meno delle singole proposte di riforma, l'AC 1621 ha il merito, sul piano metodologico, di consentire la discussione parlamentare, evitando di intervenire in sede di decretazione d'urgenza, per riforme che sono strutturali per il sistema amministrativo e che dunque devono essere attentamente ponderate.

A tal fine, per quanto suesposto sulle riforme già avvenute nel 2020 e nel 2023 si ritiene che non abbia particolarmente senso continuare a incidere sull'elemento soggettivo, già adeguatamente perimetrato, piuttosto varrebbe la pena vagliare anche altre prospettive di riforma che in modo innovativo riguardano il rapporto di servizio⁽⁴⁴⁾ o il ritorno al solo danno patrimoniale⁽⁴⁵⁾, o una estensione dei controlli preventivi della Corte dei conti, costruita tuttavia in modo difforme da come propone l'AC162⁽⁴⁶⁾.

Nell'effettuare queste valutazioni il legislatore e l'Esecutivo dovranno però anche farsi un esame di coscienza, intervenendo a monte sull'alluvionale mole di norme che ha prodotto, ancor di più durante e dopo la fase emergenziale, sottraendosi alla tentazione, che sembra oramai presente, di delinearne un modo di "amministrare per legge".

Occorre innanzitutto semplificare il sistema, a partire dal quadro normativo nella quantità e nella qualità⁽⁴⁷⁾, anche ritornando alla idea dei testi unici, per ridare all'amministrazione un quadro chiaro ed essenziale di norme che consentano di gestire senza timore il bene pubblico nell'esercizio dell'attività amministrativa.

In mancanza anche di questo intervento di semplificazione a monte, che allevi sì "la fatica dell'amministrare", le riforme che produrranno a valle la sola "riduzione" della responsabilità amministrativa saranno "una tolleranza per la fuga dalle responsabilità"⁽⁴⁸⁾ di chi gestisce risorse pubbliche e saranno un gioco a ribasso, a scapito

42 Di particolare interesse "i dubbi di ragionevolezza sistemica e compatibilità con la causa del contratto assicurativo, ove il costo venga posto a carico del datore danneggiato: oltre ad essere vietato per legge un premio a carico della pubblica amministrazione a tutela dei propri dipendenti (art. 3, c. 59, l. 24 dicembre 2007 n. 244), è incoerente con il regime assicurativo che il premio della polizza che tutela il danneggiante venga pagato, tra l'altro con denaro pubblico, dal soggetto danneggiato (la pubblica amministrazione)" V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole*, cit., 21.

43 Istituto evidentemente coerente con il solo regime pienamente pubblicistico di lavoro pubblico ex art. 3, d.lgs. n. 165 del 2001.

44 H. BONURA, *Il 'rapporto di servizio' nella responsabilità amministrativa per danno all'erario: appunti per una ricostruzione sistematica*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, cit., 57-80.

45 L. CASO, *Il concetto di danno erariale nella dottrina e nella giurisprudenza e le sue prospettive evolutive*, in D. BOLOGNINO, H. BONURA, A. CANALE (a cura di), *La responsabilità per danno erariale*, cit., 27-56.

46 L. CASO, *Controllo al posto dello scuso erariale*, su *Il Sole 24ore*, 22.08.2024.

47 Autorevolmente e molto efficacemente B.G. MATTARELLA, *Burocrazia "normativa": il valore della legge e il ruolo dell'amministrazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, fasc. 1, 75-98.

48 L. CASO, *Controllo al posto dello scuso erariale*, cit..

del buon andamento, dell'etica⁽⁴⁹⁾, dell'equilibrio di bilancio, di cui ne farà le spese lo Stato-comunità.

Massima:

Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 2, del d.l. n. 76 del 2020, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. La disposizione censurata non è irragionevole in quanto trova idonea giustificazione: a) nel peculiarissimo contesto economico e sociale in cui l'emergenza pandemica da COVID-19 aveva determinato la prolungata chiusura delle attività produttive, con danni enormi per l'economia nazionale e conseguente perdita di numerosi punti del prodotto interno lordo (PIL), per superare la grave crisi e rimettere in movimento il motore dell'economia, consentendo all'amministrazione pubblica di operare senza remore e senza che la sua inerzia possa essere un fattore di ostacolo alla ripresa economica; b) nella necessità di semplificare e agevolare la realizzazione dei traguardi e degli obiettivi stabiliti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, c. 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 sollevate, in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 della Costituzione.

In un regime ordinario di responsabilità amministrativa la limitazione al solo dolo o colpa grave omissiva non realizza una ragionevole ripartizione del rischio, che invece sarebbe addossato in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico. Occorrerebbe trovare nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione. [Corte cost. 132 del 2024]

49 B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007.