UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

**Università degli Studi di Padova**

Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario

**Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza**

a.a. 2024/2025

Testo

# Nuove prospettive di disciplina del potere riduttivo dell'addebito della Corte dei conti

**Relatrice:**

Chiar.ma Prof.ssa Carola Pagliarin

**Studente:**

Alessandro Tognin
matricola n.1169768

*Ad Antonio Tognin,*
*con eterna riconoscenza, per avermi permesso di*
*poter raggiungere questo importante traguardo.*

*Semper in corde meo.*

# INDICE SOMMARIO

*Introduzione* 9

CAPITOLO PRIMO

IL CONCETTO DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO-CONTABILE ED IL POTERE RIDUTTIVO DELLA CORTE DEI CONTI

*1. La responsabilità amministrativo-contabile: genesi e breve inquadramento.* 13

*1.1 Il fondamento costituzionale* 14

*1.2 La natura* 16

*1.3 Rapporto tra giurisdizione contabile, giurisdizione civile e giurisdizione penale.* 19

*2. I presupposti dell'illecito amministrativo-contabile* 23

*3. Elementi costitutivi dell'illecito* 25

*3.1. La condotta imputabile* 25

*3.2 Elemento soggettivo: dolo e colpa grave* 26

*3.3 Elemento oggettivo* 29

*3.4 Il nesso causale* 30

*4. Il potere riduttivo dell'addebito.* 30

*4.1 I presupposti pretori e la natura del potere riduttivo* 33

*4.2 L'inapplicabilità del potere riduttivo alle fattispecie dolose* 35

CAPITOLO SECONDO

## IL DECRETO LEGGE "SEMPLIFICAZIONI": DALLA LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE ALLA PRONUNCIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

*1. Il contesto emergenziale e l'introduzione dello "scudo erariale".* 37

*1.1 La perimetrazione del concetto di dolo* 40

*1.2 La limitazione della responsabilità dolosa alle sole condotte attive* 42

*2. La sentenza n. 132 del 2024 della corte costituzionale* 46

*2.1 Profili di violazione dell'articolo 103 della costituzione* 49

*2.2 Profili di violazione dell'articolo 97 e conseguentemente degli articoli 28 e 81 della costituzione* 51

*2.3 Profili di violazione dell'articolo 3 della costituzione* 52

*3. La pronuncia n. 132 e l'individuazione dei parametri costituzionali rilevanti* 54

*3.1 Il "punto di equilibrio del sistema".* 56

*3.2 La violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione* 62

*3.3 La violazione del principio di eguaglianza* 64

*4. Il monito al legislatore* 65

*5. Tra forma e sostanza: la peculiare configurazione della sentenza n. 132/2024* 67

CAPITOLO TERZO

## LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI E IL NUOVO "POTERE" RIDUTTIVO: ANALISI SISTEMATICA, PROFILI CRITICI E SOLUZIONI INTERPRETATIVE

*1. Premessa* 71

*2. La nuova definizione di colpa grave* 78

*2.1 Le ipotesi di esclusione della colpa grave e di limitazione della responsabilità* 79

*2.2 La presunzione iuris tantum di buona fede* 82

*2.3 Obbligo di copertura assicurativa* 83

*3. Sanzioni accessorie, prescrizione e cessazione degli effetti della condanna* 84

*4. Responsabilità civile ed erariale di avvocati e procuratori dello stato* 87

*5. Disposizioni transitorie* 89

*6. Nuove competenze consultive della corte dei conti* 89

*7. Riorganizzazione e riordino delle funzioni della corte dei conti* 92

*8. Il nuovo "potere" riduttivo obbligatorio* 102

*8.1 I rilievi di dottrina e giurisprudenza* 103

*8.2 Le modifiche proposte* 110

*Riflessioni conclusive* 113

*Bibliografia* 117

# INTRODUZIONE

L'idea di fondo che un normale cittadino ha dello Stato, ed in particolare della Pubblica Amministrazione, è quella di un'entità non meglio definita, astrusa, arzigogolata e il più possibile distante dal mondo odierno, il quale è invece costantemente in evoluzione ed improntato all'istantaneità del *clic*. In altri termini: un qualcosa che, con simpatica ironia, viene chiamato "Ufficio complicazioni affari semplici".

In tale ottica, si potrebbe raffigurare la Pubblica Amministrazione come un enorme e vecchio motore a vapore, pieno di leve, bulloni arrugginiti ed ingranaggi invischiati; ove le leve rappresentano gli amministratori pubblici – in senso lato – e gli ingranaggi i pubblici agenti.

Risulta quindi unanime, da parte di tutti gli attori di questo vetusto apparato, la volontà di rinnovarlo, di velocizzarlo, di *sburocratizzarlo*.

Ed è proprio l'eccessiva burocrazia, a detta di molti, soprattutto negli ultimi decenni, l'intralcio principale alla volontà politica e, di conseguenza, alla macchina amministrativa. In definitiva questo eccesso di procedure farraginose è riassumibile nel concetto di *"fatica dell'amministrare"*.

Una fatica corroborata dalla *"paura della firma"*, ossia dal timore di ripercussioni "ingiuste" e personali, consistenti nel vedersi affibbiata una "sanzione" solo per non essere riusciti ad applicare in maniera pedissequa normative stringenti e spesso poco chiare.

In sostanza: risulterebbe quindi preferibile non fare nulla, rimanere in una delicata forma di stasi denominata *"burocrazia difensiva"*.

Abbandonando la colorata visione metaforica di cui sopra, si tratta, come evidente, di una percezione distorta: ciò che viene temuto come una "sanzione ingiusta" non è altro che l'ordinaria, e pienamente legittima, responsabilità amministrativo-contabile che l'ordinamento prevede quale naturale corollario dell'esercizio della funzione pubblica.

Come si avrà modo di approfondire nel corso del presente lavoro, si tratta di un particolare tipo di responsabilità, dotata di precipui caratteri oggettivi e soggettivi, cucita appositamente sulla figura dei pubblici agenti ed amministratori che, in funzione del loro rapporto di servizio con la P.A., possano – in maniera diretta o indiretta – arrecarle un danno suscettibile di valutazione economica.

Dall'esigenza di poter – e dover – sindacare tale tipologia di responsabilità, nacque nel primigenio Regno d'Italia la Corte dei conti, avente la funzione di revisionare *"[…] i conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate da leggi e procede al giudizio di quelli che, per qualsiasi motivo, non siano da essa riconosciuti regolari."* ([1]).

Costituiscono a ben vedere dei controlli che non covano l'intento di imbrigliare l'operato dei funzionari, bensì garantire la correttezza e la trasparenza del loro operato. Tuttavia, come poc'anzi ricordato, l'idea comune di fondo è che si tratti solamente di inutili zavorre, d'intralcio al corpo amministrativo statale.

Un'idea che ha iniziato a farsi strada con maggiore forza soprattutto negli ultimi anni, in particolare durante la gestione dell'emergenza Covid-19, quando la straordinaria necessità di coniugare rapidità decisionale e rispetto delle regole ha evidenziato la scarsa reattività di tale sistema di controlli, ugualmente imprescindibile cornice di sicurezza delle finanze pubbliche.

[1] Articolo 10, Legge 14 agosto 1862, n. 800, *Per l'instituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia.*

Infatti, l'ultimo quinquennio ha visto susseguirsi importanti "tappe" (il cosiddetto Decreto-legge "semplificazioni" del 2020, la sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale e il Disegno di legge Foti) che mirano per l'appunto a semplificare l'agire dei pubblici agenti, per mezzo di modifiche legislative sia di stampo sostanziale – come l'esclusione della responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave – che procedurale.

Del secondo tipo è la rimodulazione del potere riduttivo dell'addebito, peculiarità distintiva del giudice contabile e oggetto principe della presente trattazione.

Nel dettaglio, il seguente lavoro è strutturato in tre capitoli logicamente concatenati, ove la disamina dell'uno è *conditio sine qua non* per la comprensione del successivo.

Il primo capitolo indagherà la genesi e la particolare conformazione della responsabilità amministrativo-contabile nel suo attuale assetto; il secondo capitolo analizzerà le innovazioni introdotte dal Decreto-legge "semplificazioni" ed il giudizio di "costituzionalità provvisoria" n. 132/2024 (il quale risulta essere assimilabile ad *vademecum ad hoc* per il legislatore); in conclusione il capitolo terzo esporrà, secondo un ordine di trattazione tematico, il Disegno di legge A.S. n. 1457 (altrimenti noto come "Ddl Foti") e in particolar modo il novello "potere riduttivo", arricchendo debitamente tale disamina di opinioni dottrinali e giurisprudenziali.

In definitiva, il presente elaborato intende offrire una disamina organica del potere riduttivo dell'addebito, analizzandone genesi, disciplina attuale e recenti modifiche legislative e giurisprudenziali, con l'obiettivo di evidenziare come tale strumento non solo incida sulla responsabilità amministrativo-contabile, ma rappresenti anche un elemento cruciale per garantire equilibrio, trasparenza e correttezza nell'azione della Pubblica Amministrazione.

# CAPITOLO PRIMO

## IL CONCETTO DI RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO-CONTABILE ED IL POTERE RIDUTTIVO DELLA CORTE DEI CONTI

### *1. La responsabilità amministrativo-contabile: genesi e breve inquadramento.*

La disciplina della responsabilità amministrativo-contabile, avente carattere patrimoniale e che sorge a seguito di un danno diretto – o indiretto – commesso da amministratori o dipendenti pubblici per inosservanza dovuta a dolo o colpa grave degli obblighi nascenti da rapporto di servizio ([1]), è frutto di una evoluzione irregolare.

Prima dell'entrata in vigore della legge 14 gennaio 1994, n. 20 ([2]), essa si presentava come risultato scomposto di più disposizioni settoriali, ognuna delle quali facente riferimento alla tipologia di ente pubblico ([3]) con cui il soggetto responsabile avesse un rapporto di dipendenza. Ad oggi invece essa trova completa ed unitaria ([4]) definizione, anche a seguito dell'entrata in

[1] In tal senso, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, III Ed., 2019, 381.
[2] Come modificata dalla l. 20 settembre 1996, n. 639 e da successive novelle.
[3] E quindi, a seconda che fossero enti locali, amministrazioni statali, enti pubblici non statali o USL.
[4] Sebbene la responsabilità amministrativa e quella contabile risultino concettualmente distinte (come indicato dagli artt. 81 e 82 del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440). La responsabilità contabile è propria degli agenti contabili, ossia di chi maneggia e dispone materialmente di denaro appartenente allo Stato o di altri beni (diversamente dall'agente amministrativo, che invece ne ha una disponibilità meramente giuridica). Altro elemento di specificità risulta essere la presunzione di colpevolezza a carico dell'agente contabile. Per una precisa disamina sul punto, si rimanda a quanto espresso in V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* V Ed., 2022, 58 s.
Sul rapporto di integrazione tra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile, A. POLICE – E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, in "Riv. Corte dei conti", n. 3/2023, p. 11 ss., dove si abbandona l'usuale distinzione tra i due istituti a favore di una prospettiva integratrice. Le due responsabilità sono intese come strumenti

vigore del Codice di giustizia contabile ([5]), il quale ha portato ad una sistemazione organica in grado di offrire degli strumenti giuridici capaci di rendere efficace e produttivo il sistema di tutele degli interessi, dei beni pubblici e delle risorse finanziarie affidato alla Corte dei conti.

### *1.1 Il fondamento costituzionale*

Tale tipologia di responsabilità trova fondamento negli articoli 28 e 103 della Costituzione. In particolare, seppur senza un espresso richiamo, l'art. 28 individua il diritto dello Stato all'agire (per mezzo della propria attività legislativa discrezionale) in regresso nei confronti dei pubblici dipendenti, in virtù dei danni causati da costoro ([6]). Emblematico è quanto stabilito sul punto dal giudice costituzionale in tema di limitazione dell'esercizio statale di tale discrezionalità, richiedendo "di predisporre […] un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie […]", e "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" ([7]).

Altra parte di parimenti autorevole dottrina ([8]), riconduce tale responsabilità alla soggezione del contribuente al potere impositivo dello Stato, ravvisando nell'art. 103 comma 2 della Costituzione, il diritto "della

complementari di tutela, la cui distinzione dipende non dal tipo di giudizio (sia esso di conto o di responsabilità), ma dalla natura dell'obbligo violato (contabile o meno).

[5] Adottato con il d.lgs. 26 agosto 2016, n.174.

[6] Sul punto, V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* cit., 31 s.

[7] C. cost., 20 novembre 1998, n. 371.

[8] Sul punto, C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità*, 2002, 9.

generalità dei contribuenti ad avere la garanzia della effettiva destinazione dei mezzi per il perseguimento dei fini pubblici, fissati dalle leggi" ([9]), sancendo così il definitivo passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale ([10]). Restando nell'analisi della medesima disposizione costituzionale, ma al contempo calandoci in un'ottica oggettiva della giurisdizione contabile, per lungo tempo l'interpretazione di quest'ultima ha avuto carattere restrittivo, avvallata dalle sentenze della Corte Costituzionale del ([11]) 30 giugno 1988, n. 773 e 30 dicembre 1987 n. 641, le quali vedevano come necessaria una *interpositio legislatoris,* al fine di un riparto di giurisdizione in ottica restrittiva nei confronti della Corte dei conti. Tuttavia ([12]), A seguito della l. n. 20 del 1994 e del recente Codice di giustizia contabile, si è superato tale orientamento. Nel particolare, come recitato dall'art. 1 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 ([13]), l'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile spetta in via generale alla Corte dei conti, come confermato dalle Sezioni Unite del 22 ottobre 2007 n. 22059: "[…] La Corte dei conti è il giudice naturale, nelle materie della contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge; è un giudice speciale, ma è stato mantenuto in essere dalla Costituzione; il coinvolgimento di diritti soggettivi, eventualmente anche di terzi, è conseguenza della configurazione come 'esclusiva' data alla giurisdizione contabile ancora dalla Costituzione *"*.

Ulteriore e distinto motivo di preoccupazione ha destato la riforma del

[9] S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, 1979, I, 65 s.
[10] Chiarendo quindi "[…] l'utilizzo e il risultato di quel dato prelievo formalmente imposto" (M. BERTOLISSI, *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia,* Padova, 2002, 24).
[11] Si precisa che tali sentenze sono il frutto di un orientamento risalente, sviluppatosi a partire dalle sentenze La Corte dei conti degli anni 50 (sez. I, 12 marzo 1956, n.10; sez. riun., 4 agosto 1958, n.9; sez. II, 28 aprile 1964, n. 110 ord.) e corroborato nei successivi decenni da innumerevoli pronunce della Suprema Corte e della Consulta stessa.
[12] Come indicato da V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* cit., 131 s.
[13] Il quale recita *"*La Corte dei conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica. Sono devoluti alla giurisdizione della Corte dei conti i giudizi in materia pensionistica, i giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e gli altri giudizi nelle materie specificate dalla legge*"*.

Titolo V della Costituzione ([14]), la quale, andando a modificare il criterio di riparto delle competenze legislativo-amministrative dello Stato e delle Regioni, era foriera di dubbi circa la devoluzione della responsabilità amministrativo-contabile alla competenza statale o regionale ([15]). Sul punto è stata data risoluzione definitiva da parte della Consulta, secondo la quale "la riserva in favore della legislazione statale della materia processuale (art. 117, comma 2, lett. l, Cost.) attrae in sé anche la disciplina dei profili sostanziali dell'istituto in questione[…]" e che "la potestà legislativa delle Regioni […] se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime della stessa*"* ([16]).

### *1.2 La natura*

La natura qualificatoria della responsabilità amministrativo-contabile ed il suo inquadramento talora nell'ambito civilistico ([17]) della responsabilità extracontrattuale o contrattuale, talaltra nella sfera penalistica (e quindi con scopo sanzionatorio), è sempre stata oggetto di dibattiti dottrinali e giurisprudenziali, i quali ad oggi restano connotati da fervore e conflittualità. Sebbene succitata questione possa risultare, ad un primo sguardo inesperto, stucchevole e priva di incidenza concreta, è indubbio che la classificazione di

[14] Ad opera della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e della successiva l. 5 giugno 2003, n. 131.
[15] V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* cit., 36 s.
[16] C. cost., 15 novembre 2004, n. 345, in *Foro amm.-CdS*, 2004, 3069, con nota di NISPI LANDI.
[17] Dimostrativa in proposito è la giurisprudenza della stessa Corte dei conti, la quale riconduce, all'applicazione dell'art.1, comma 1-*bis* della legge n. 20 del 1994 (e successive modifiche), l'istituto civilistico della *compensatio lucri cum damno* (per una trattazione più definita *infra,* §4).

quest'ultima, costituente un distinto *tertium genus* rispetto all'ambito civilistico ([18]) e penalistico, sia fondamentale non solo per la definizione di cruciali aspetti pratici ([19]), ma soprattutto per l'individuazione del bilanciamento tra l'interesse individuale dell'ente pubblico al risarcimento del danno e quello collettivo dei cittadini all'integrità delle finanze pubbliche ([20]).

In prima battuta ([21]), sia nelle pronunce della Corte dei conti che tra gli studiosi, tale responsabilità era ricondotta alla violazione del principio del *neminem laedere*, in considerazione del rapporto di lavoro allora qualificato come *locatio operarum* (nel senso di mettere a disposizione le proprie energie a favore del conduttore) ([22]). Nei successivi anni Cinquanta prevalse invece l'idea di una qualificazione avente carattere contrattualistico ([23]), in ragione dell'esistenza di un rapporto di servizio tra lo Stato e i suoi impiegati e della conseguente violazione degli obblighi che ne derivano ([24]); concezione anch'essa abbandonata negli anni Settanta, a seguito del superamento della distinzione tradizionale tra illecito contrattuale ed extracontrattuale (mettendo

[18] Come si potrà facilmente dedurre, il diritto civile viene quindi utilizzato come espressione dei principi generali del diritto, applicabili, in quanto tali, anche all'Amministrazione (A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione,* in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet,* I, Milano, 1987, 578 s.).
[19] C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità*, cit., 43 s.
[20] V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* cit., 33.
[21] Si fa riferimento al periodo compreso negli anni Quaranta del Novecento, anche sulla scorta del previgente Codice civile del 1865 e della disciplina relativa alla responsabilità aquiliana ivi contenuta.
[22] A tal riguardo, L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile*, in *Enc. dir.,* XXXIX, Milano, 1988, 1410.
[23] Ancora presente in tempi recenti: ad esempio, Sez. Un. civ., 25 febbraio 2010, n. 4549, secondo cui "la responsabilità patrimoniale amministrativa di natura contrattuale è basata sull'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato e sui doveri ad esso inerenti, ricadendo invece nella giurisdizione ordinaria la responsabilità extracontrattuale verso enti terzi*"*.
[24] C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità,* cit., 50.

in luce l'indebolimento del discrimine tra regime privato e pubblico delle responsabilità)([25])([26]).

Quest'ultima corrente di pensiero risulta tuttavia di difficile adozione. Pur trascurando il fatto che la determinazione stessa del *quantum* risarcitorio risente dell'applicazione di disposizioni civilistiche ([27]), è palese una eterogeneità concettuale delle due responsabilità (come ricavabile anche dalle leggi 19 e 20 del 14 gennaio 1994): se quella civile sorge tra soggetti privati in rapporto di parità, quella amministrativo-contabile nasce tra Amministrazione e pubblico dipendente (il quale risulta necessariamente in rapporto di subordinazione) ([28]).

Ad ulteriore riprova della marcata distinzione dei due tipi di responsabilità, e della natura prevalentemente sanzionatoria di quella amministrativo-contabile ([29]), vi è il potere di riduzione dell'addebito proprio del giudice contabile, oggetto centrale del presente lavoro e sul quale verteranno i successivi capitoli e paragrafi.

Si può parimenti affermare che la responsabilità amministrativo-contabile non differisce, sul piano strutturale, dalla responsabilità civile, seppur sia connotata (come indicato dalla Cassazione ([30]) recentemente) di un ulteriore carattere punitivo, e quindi sanzionatorio, tipico della responsabilità penale. Da un punto di vista sistematico invece essa è ricompresa nell'ambito delle cc.dd. *cinque responsabilità* ([31]) del pubblico dipendente nell'esercizio

[25] C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità,* cit., 56.
[26] Superamento confermato dal dispositivo dell'art. 58 della legge n. 142 del 1990 e, secondo alcuni, dalla successiva legge n. 20 del 1994.
[27] Esemplare è la valutazione equitativa del danno ad opera del giudice ex art. 1226 c.c.
[28] Sul punto, P. MADDALENA, *Responsabilità civile e amministrativa: diversità e punti di convergenza dopo le leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994,* in *Cons. St.*, 1994, II, 1427.
[29] Si discute tuttora sulla natura risarcitoria o sanzionatoria di essa; sul punto, C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità,* cit., 69 s.
[30] In particolare, Cass., sez. un., 5 luglio 2017, n. 16601, in *Foro it*., 2017, I, 2601, con note di PALMIERI, PARDOLESI e D'ALESSANDRO in tema di riconoscimento delle *astreintes* e dei danni punitivi, sulla base di una moderna concezione di responsabilità civile.
[31]Come ricavabile dai richiami contenuti nell'art. 28 della Costituzione e dall'art. 68, comma 1, del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

delle funzioni proprie. Tali altre responsabilità sono: la *responsabilità disciplinare*, avente base contrattuale e che si configura a seguito di violazione dei doveri codificati nei contratti collettivi e nei codici di comportamento ([32]); la *responsabilità civile verso terzi*; la *responsabilità penale* qualora il dipendente (assumendo quindi la qualifica di incaricato di pubblico servizio) commetta uno dei reati contro la Pubblica Amministrazione, indicati nel Titolo II del Libro II del Codice penale; e la *responsabilità dirigenziale* (fondata sulla separazione tra la figura gestoria e quella politica), disciplinata dall'art. 21, d.lgs. n. 165 del 2001 e dalla contrattazione collettiva delle aree dirigenziali, alle quali incorre il dipendente con qualifica dirigenziale a seguito di risultati negativi, di mancato raggiungimento degli obiettivi o per gravi inosservanza delle direttive a lui rivolte ([33]).

### *1.3 Rapporto tra giurisdizione contabile, giurisdizione civile e giurisdizione penale.*

È notoriamente accolta l'idea, anche da parte della giurisprudenza della Suprema Corte, del c.d. *"doppio binario"* ([34]), secondo cui la proposizione di un'azione civile da parte della Pubblica Amministrazione (o della sua costituzione come parte civile all'interno di un processo penale) non possa qualificarsi come motivo di inesercitabilità dell'azione contabile, salvo il divieto di doppia condanna per il medesimo fatto, e con l'effetto di riduzione della pretesa della Procura contabile su quanto sia già stato accertato con

[32] D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (il c.d. "decreto Brunetta"); legge anticorruzione n. 190 del 2012; "decreto Madia" n. 75 del 2017.
[33] V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* cit., 38 s.
[34] Basata sulla irrinunciabilità di tutela risarcitoria della Pubblica Amministrazione innanzi all'a.g.o., ex art. 24 Cost.

sentenza passata in giudicato, o per mezzo di accordo transattivo. Nonostante ciò, e come evidenziato da autorevole dottrina, risulta priva di qualsivoglia giustificazione la disparità di trattamento del medesimo illecito a seconda della sede di trattazione ([35]). Non essendo questa la sede adatta per una trattazione esaustiva di summenzionata questione ([36]), risulta comunque utile e necessario riportare quanto espresso dalla Corte di Cassazione, per mezzo di pronuncia a Sezioni Unite del 5 agosto 2020, n. 16722: *"*L'assoluta autonomia dei giudizi è stata consacrata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 104/1989, seguita dalla sentenza n. 1/2007 […] L'autonomia tra le due azioni emerge evidente anche se si guarda alle rispettive finalità: l'azione contabile ha una funzione prevalentemente sanzionatoria […] e si caratterizza per una 'combinazione di elementi restitutori e di deterrenza' […]; non implica necessariamente il ristoro completo del pregiudizio subito dal patrimonio danneggiato dalla *mala gestio* dell'amministratore o dall'omesso controllo del vigilante; solo in determinati casi (a differenza dell'azione civile in cui il debito risarcitorio è pienamente trasmissibile agli eredi) è esercitabile anche contro gli eredi del soggetto responsabile del danno […]; richiede (a differenza dell'azione civile per la quale è sufficiente la sola colpa) il dolo o la colpa grave; diversamente, l'azione civile o penale proposta dalle amministrazioni interessate è finalizzata al pieno ristoro del danno, con funzione riparatoria ed integralmente compensativa, a protezione dell'interesse particolare della singola amministrazione attrice […]. In altri termini, le due azioni restano reciprocamente indipendenti, anche quando investono in medesimi fatti materiali […], Declinandosi il rapporto tra le stesse in termini di alternatività e non già di esclusività".

[35] Secondo PASQUALUCCI, *Introduzione,* in AA.VV. (a cura di SCHLITZER), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2002, 26 s., ciò deriva dalla specialità del regime contabile, in particolare dal potere riduttivo dell'addebito, dai tempi di prescrizione, dalla "speciale" responsabilità degli eredi e dall'elemento psicologico.
[36] Si rimanda quindi a V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* cit., 47 s.

Nel particolare, il passaggio cruciale risulta essere il seguente: *"*prendendo atto di tale univoco indirizzo, non può che ribadirsi, ancora una volta, il nostro personale auspicio per un coraggioso superamento di tale univoco, ma criticabile, approccio ermeneutico ad opera della Cassazione o della Consulta (per il l'irragionevolezza delle differenze di regime sostanziale e processuale tra a.g.o. e Corte dei conti sullo stesso fatto storico), ovvero, ancora più efficacemente, del legislatore, che statuisca finalmente a chiare lettere che a fronte del danno arrecato da un dipendente o da soggetto legato da rapporto di servizio alla pubblica amministrazione, la normativa sostanziale applicabile è esclusivamente, quale che sia il giudice attivatosi, la legge 14 gennaio 1994 n. 20*".*

Spostando ora la nostra attenzione alla materia penale, alcuni potrebbero dubitare della legittimità dell'istituto della riparazione pecuniaria ([37]), ex legge 27 maggio 2015, n. 69, qualora risultasse della medesima entità di quella determinata dal giudice contabile. In tal caso, a quest'ultimo sarebbe impedito di esercitare l'azione propria. Come indicato invece dalla giurisprudenza della Corte dei conti, i due istituti non si escludono, ma si cumulano: *"*Non può, quindi, dubitarsi che in presenza di una forma di riparazione coattiva, sottratta l'iniziativa volontaria del reo (la cui combinazione è invece prevista come obbligo del giudice), non risarcitoria ed, anzi, dotata di una peculiare funzione punitiva-deterrente indipendente e non coincidente con altre azioni/sanzioni, la riparazione richiesta in sede penale in aggiunta e non in sostituzione della pena abbia natura e finalità diverse dall'azione risarcitoria veicolata nel giudizio contabile*".* ([38])

[37] Secondo cui *"*Con la sentenza di condanna per i reati previsti dagli articoli 314, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, 320 e 322 bis, è sempre ordinato il pagamento di una somma pari all'ammontare di quanto indebitamente ricevuto dal pubblico ufficiale o all'incaricato di un pubblico servizio a titolo di riparazione pecuniaria in favore dell'amministrazione cui il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio appartiene, ovvero, nel caso di cui all'articolo 319-ter, in favore dell'amministrazione della giustizia, restando impregiudicato il diritto al risarcimento del danno*".*

[38] C. conti, sez. app. Sicilia, 25 agosto 2021, n.139.

Non meno trascurabile risulta l'eventuale confisca, poiché anch'essa è priva di fini risarcitori (essendo una misura di sicurezza), i quali invece appartengono all'azione di responsabilità amministrativa. Inoltre, come individuato dalla Corte dei conti, "[…] Non ha natura risarcitoria, non essendo disposta a favore dall'amministrazione danneggiata, bensì introitata a favore del ministero della giustizia". ([39])

Pur se su un piano autonomo rispetto ai profili fin qui analizzati, merita richiamo in chiusura il rilievo secondo cui la responsabilità amministrativo-contabile, in virtù dei suoi elementi di specificità, si traduca nella sua non cumulabilità con altre sanzioni penali per il medesimo illecito, e quindi nell'inapplicabilità ad essa del principio del *ne bis in idem* ([40]).

Secondo i criteri della sentenza *"Engel"* ([41]), La condanna della Corte dei conti: *non è qualificabile* come sanzione penale ma solamente come condanna pecuniaria; *non ha natura penale*, poiché è diretta alla tutela del singolo ente pubblico danneggiato e non dell'intera collettività; *la sua*

[39] C. conti, sez. Lombardia, 23 febbraio 2018, n. 34.

[40] Tale principio trova fondamento in disposizioni nazionali e sovranazionali. A livello interno, le disposizioni da richiamare sono l'art. 111 Cost. e l'art. 649 c.p.p. in tema di divieto di nuovo giudizio ("1. L'imputato prosciolto o condannato con sentenza o decreto penale divenuti irrevocabili non può essere di nuovo sottoposto a procedimento penale per il medesimo fatto, neppure se questo viene diversamente considerato per il titolo, per il grado o per le circostanze, salvo quanto disposto dagli articoli 69 comma 2 e 345. 2. Se, ciò nonostante, viene di nuovo iniziato procedimento penale, il giudice in ogni Stato e grado del processo pronuncia sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere, enunciandone la causa nel dispositivo"). Tali disposizioni interne risultano poi tutelate dall'art. 4 del Protocollo 7 della CEDU ("Nessuno può essere perseguito condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e alla procedura penale di tale Stato") e dall'art. 50 della Carta di Nizza ("Nessuno può essere perseguito o condannato penalmente per un reato per il quale sia già stato assolto o condannato nell'Unione a seguito di una sentenza penale definitiva e conformemente alla legge"). Fondamentale risulta essere anche quanto enunciato nella sentenza *"Gabetti- Grande Stevens"* Della grande camera della Corte EDU del 4 marzo 2014.

[41] "*Engel e altri c. Paesi Bassi"*, 8 giugno 1976, par. 82, serie A, n. 22. Secondo tali criteri le sanzioni erogate dagli Stati, anche se formalmente classificate come amministrative, devono essere considerate penali secondo quanto indicato dai seguenti tre criteri, da considerare alternativi e non cumulativi: *a) qualificazione giuridica della misura in causa nel diritto nazionale; b) la natura stessa della misura; c) la natura e il grado di severità della sanzione* (Si veda sul punto V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit. 110 s.).

*afflittività non ha carattere penalistico*, perché essendo una condanna pecuniaria non è riconducibile a quanto disposto dall'articolo 6 della CEDU.

*2. I presupposti dell'illecito amministrativo-contabile.*

L'illecito amministrativo-contabile è caratterizzato dai classici elementi enucleati dal Codice civile ([42]), e da ulteriori due elementi di specificità, definibili come presupposti dell'esistenza di tale illecito: il carattere "pubblico" del soggetto danneggiato, e l'esistenza di un "rapporto di servizio" tra l'ente danneggiato ed il dipendente (o amministratore) ([43]).

Muovendo dall'ambito soggettivo di tale responsabilità, per lungo tempo, come ravvisato da eminente (e contraria) dottrina ([44]), le Sezioni Unite della Corte di Cassazione ([45]) hanno adottato l'indirizzo per cui dovesse ritenersi preclusa, per la Corte dei conti, la giurisdizione sui dipendenti e gli amministratori degli enti pubblici economici, sobbarcando quindi la collettività dei risultati negativi derivanti dall'operato dei suindicati soggetti. Tuttavia, anche sulla base della concezione necessariamente oggettivistica della nozione di "organismo di diritto pubblico" (che quindi prescinde da qualifiche rigide) sostenuta dalla sempre maggiore privatizzazione della P.A., l'indirizzo giurisprudenziale è mutato (oltre ad essere stato codificato nel Codice di giustizia contabile)([46]), andando a ricomprendere anche i soggetti

[42] I quali avranno adeguata trattazione nel prosieguo dell'opera.
[43] Sono altresì sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti: funzionari onorari, concessionari di lavori pubblici, professionisti incaricati di direzione lavori e/o collaudo di opere pubbliche, consulenti tecnici d'ufficio, curatori fallimentari, militari di leva. Risultano invece esclusi da tale giurisdizione i progettisti privati di opere pubbliche ed i consulenti esterni per studi di settore e/o pareri.
[44] V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit. 133 s.
[45] In particolare, rivelatrice di tale orientamento è la sentenza Cass., Sez. un., n. 9780 del 1998, la quale giustificava tale difetto di giurisdizione basandosi sull'assenza di specifiche previsioni di legge che punissero gli amministratori di e.p.e., pur se condannati in sede penale.
[46] Così l'art. 3, co. 1 lett. d), d.lgs. 18 aprile 2016, n.50:" 'Organismi di diritto pubblico […] Qualsiasi organismo, anche in forma societaria il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV: 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale,

inizialmente esclusi e portando addirittura ad una espansione dell'insieme di figure sottoposte alla giurisdizione contabile.

Merita ora una debita analisi il secondo requisito, di natura oggettiva e specificatrice, di tale responsabilità. Se inizialmente si riteneva sufficiente un rapporto di impiego tra l'agente e la pubblica amministrazione danneggiata, alla luce di una rielaborazione concettuale basata sull'articolo 103, comma 2 della Costituzione, tale vincolo viene ora ad esistere quando si sia in presenza di un rapporto di servizio ([47]) *latu sensu* inteso, ossia di una relazione funzionale ([48]) scaturente dalle attività svolte dall'agente per conto dell'apparato pubblico e regolate dall'azione amministrativa ([49]): ossia un particolare tipo di relazione, che prescinde dalle modalità di assegnazione delle risorse pubbliche, dall'investitura del soggetto agente e dalla qualifica giuridica dello stesso (sia esso quindi persona fisica o giuridica) ([50]).

Ciò che viene tutelato quindi non è l'interesse della singola amministrazione lesa, quanto l'interesse collettivo dei contribuenti. L'odierna configurazione, risultante da pronunce della Suprema Corte ([51]), qualifica quindi tale responsabilità come forma generale di responsabilità patrimoniale

---

aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico".

[47] Cosa diversa dal rapporto di impiego poiché privo dei requisiti di stabilità, professionalità, retribuzione e volontarietà.

[48] A titolo esemplificativo, si veda Cass., SS.UU., 18 maggio 2015, n. 10094.

[49] "La responsabilità amministrativa presuppone che il soggetto, legato all'amministrazione da un rapporto di impiego o di servizio, debba rispondere del danno da lui causato nell'esercizio di un'attività illecita, tale dovendosi considerare non solo quella costituente svolgimento diretto della funzione propria del rapporto di impiego e di servizio, ma anche quella avente carattere strumentale per l'esercizio della medesima funzione, sempre che detta attività rinvenga nel rapporto l'occasione necessaria del suo manifestarsi, ancorché rappresenti un'illecita deviazione dell'attribuzione del servizio" (Cass., SS.UU., 22 febbraio 2002, n. 2628).

[50] Cass., SS.UU., 12 aprile 2012, n. 5756, in *Ced Cassazione.*

[51] Paradigmatica è l'ordinanza n. 15599 delle SS.UU. civili del 2009, la quale ha posto a fondamento della giurisdizione contabile una "relazione funzionale di servizio" scaturente da un contratto di appalto da parte di un ente pubblico a favore di un'impresa privata.

per danno alle finanze pubbliche, imputabile a chiunque maneggi o utilizzi risorse di origine pubblica ([52]). Di converso, non vi è giurisdizione contabile nei casi di inadempimento contrattuale da parte di privato estraneo all'amministrazione e relativamente a prestazioni saltuarie, anche se ripetute ([53]).

## *3. Elementi costitutivi dell'illecito*

### *3.1. La condotta imputabile*

Premesso che la responsabilità amministrativa è desumibile da condotte illecite e non da atti illegittimi o nulli ([54]) (i quali possono solamente fungere da indicatori di possibili condotte illecite, a seguito di valutazioni incidentali di legittimità; sono estendibili al controllo del rispetto dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità ([55]) da parte del giudice contabile, il quale non può sindacare le scelte proprie degli amministratori ([56])), essa può essere *dolosa* o *gravemente colposa*, *attiva* o *omissiva*, *istantanea* o *continuativa*: quest'ultima distinzione acquisisce valore in sede di identificazione del *dies a quo* prescrittivo e qualora vi sia stato un coinvolgimento di più soggetti. Va esclusa la responsabilità amministrativo-contabile del soggetto che abbia

[52] V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., 384 s.
[53] C. conti, Sez. Riun., 11 maggio 1990, n. 664, in *Riv. C. conti,* 1990, f.4, 58.
[54] V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit. 259 s.
[55] Così Cass., SS.UU., 29 settembre 2003 n. 14488: "non è revocabile in dubbio che, alla stregua di quanto stabilito dal citato art. 1, primo comma, legge 20-94, l'esercizio, in concreto, del potere discrezionale dei pubblici amministratori costituisce espressione di una sfera di autonomia che il legislatore ha inteso salvaguardare dal sindacato della Corte dei conti. Ma è altrettanto certo che detta disposizione deve essere messa in correlazione con l'art. 1, primo comma, legge 7 agosto 1990, n. 241, il quale stabilisce, in via generale, che l'esercizio dell'attività amministrativa deve ispirarsi a criteri di "economicità" e di "efficacia".
[56] In virtù del principio della separazione dei poteri.

adottato la condotta oggetto del giudizio a seguito di stato di necessità o legittima difesa, o di osservanza di circolari dei vertici della P.A., o ancora a seguito di ordine del superiore gerarchico (si tenga comunque presente che l'agente ha comunque il dovere di esporre le proprie rimostranze a fronte di ordini illeciti; se non lo fa, incorre ugualmente in responsabilità) ([57]).

### *3.2 Elemento soggettivo: dolo e colpa grave*

Il presente paragrafo si limita a cenni preliminari in merito a particolari questioni ([58]), che saranno oggetto di compiuta analisi nel prossimo capitolo.

Il legislatore del 1996 ha novellato la l. n. 20 del 1994, individuando e (soprattutto) limitando la responsabilità amministrativo-contabile ai comportamenti compiuti con dolo o colpa grave.

A quest'ultimo criterio viene assimilato il brocardo "*non intelligere quod omnes intellegunt*", classificandolo quindi come un come un comportamento "caratterizzato dalla mancanza di diligenza, violazione delle disposizioni di legge, sprezzante trascuratezza dei propri doveri, che si traduca, in estrema sintesi, in una situazione di macroscopica contraddizione tra la condotta tenuta nello specifico dal pubblico amministratore ed il *minimum* di diligenza imposto dal rapporto di servizio, in relazione alle mansioni, agli obblighi ed ai doveri che da questo scaturiscono" ([59]).

Tale concetto è stato perimetrato, limitatamente all'ambito dei contratti, da parte dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo del 31 marzo

[57] Sul punto, Cons. di Stato, V sez., 15 dicembre 2008, n.6208.
[58] Ci si riferisce a quanto disposto dall' dell'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 ("*Misure urgenti per la semplificazione e per l'innovazione digitale"*, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120 e prorogato dal d.l. 12 maggio 2025, n. 68, e alla collegata sentenza della Corte costituzionale del 16 luglio 2024, n. 132.
[59] Corte conti, Sez. giur. reg. Veneto, 12 gennaio 2015, n. 1.

2023, n. 36 il quale, in virtù del *principio della fiducia* ([60]), e al fine di marcare il labile confine tra colpa grave e colpa lieve ([61]), "ricollega la colpa grave esclusivamente alla violazione delle norme di diritto, degli auto-vincoli, nonché alla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza, con la precisazione, tuttavia, che non costituisce mai colpa grave la violazione o l'omissione che sia stata determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti. Si evidenzia che la disposizione in esame codifica il diritto vivente formatosi nell'ambito delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti" ([62]).

La condotta dolosa è stata sostanzialmente parificata a quella di derivazione penalistica (salvo l'individuazione da parte della giurisprudenza contabile del c.d. *dolo contrattuale*, ossia del volontario inadempimento dei doveri nascenti da rapporto di servizio).

Si noti che l'ambito di tale responsabilità è stato recentemente circoscritto dal disposto dell'art. 21 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 ("*Misure urgenti per la semplificazione e per l'innovazione digitale"*, convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120 e prorogato dal d.l. 12 maggio 2025, n. 68 ([63])),

---

[60] Tale principio, secondo C. PAGLIARIN, *Brevi osservazioni sul principio della fiducia nel Codice dei contratti,* in *La riforma dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023): Documento gruppo di lavoro AIPDA,* a cura di F. Manganaro, N. Paolantonio e F. Tigano, Messina, 2024, 12 s., è identificabile come una novità che costituisce un pilastro della struttura del nuovo Codice. Il suo scopo principale è superare l'impostazione precedente, incoraggiando le stazioni appaltanti a ricorrere alla discrezionalità e fondando l'esercizio del potere sulla fiducia reciproca tra funzionari e operatori economici. Mira in sostanza a contrastare la "*burocrazia difensiva"* e la *"paura della firma"*, richiedendo il pieno ed effettivo esercizio della discrezionalità da parte della Pubblica Amministrazione.

[61] Come rilevato da C. PAGLIARIN, *Brevi osservazioni sul principio della fiducia nel Codice dei contratti,* cit., 18 s., il tenore testuale di tale disposto normativo ("Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto") rischia, per assurdo, di confondere i concetti di colpa grave e colpa lieve, essendo assente una definitiva enucleazione dei concetti di "grave" ed "inescusabile".

[62] P. MIELE, *Principio del risultato, principio della fiducia e legittimità nel Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. Corte conti,* n. 6/2024, parte I, 59 s.

[63] **"**Il termine di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, relativo alla responsabilità erariale è differito al 31 dicembre 2025. La disciplina ivi prevista trova

noto anche come *"scudo erariale"*, il quale, in virtù di una criticata ([64]) *"paura della firma"*, ha limitato la responsabilità dell'agente 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".

Tale norma, definita come foriera di "[…] frequenti ed irragionevoli assoluzioni in sede giuscontabile" ([65]), e largamente osteggiata in modo pressoché unanime da dottrina e giurisprudenza ([66]), è stata dichiarata priva

applicazione anche per i fatti commessi tra il 30 aprile 2025 e la data di entrata in vigore del presente decreto".

[64] Basti "semplicemente" citare, per ora, l'*abstract* di V. TENORE, *la "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2025, parte I, 1: "Lo studio si sforza di dimostrare che la "*paura della firma*", la "*burocrazia difensiva*", la "*fatica dell'amministrare*" sono categorie sopravvalutate, psicologiche, emotive, umorali, evanescenti e soprattutto prive di qualsiasi riscontro probatorio o di evidenza scientifica sulla ascrizione delle stesse ad iniziative persecutorie della Magistratura penale o contabile. I sondaggi e gli studi ad oggi effettuati tra i dirigenti confermano tale approdo. Pertanto, lo "*scudo erariale*" (art. 21 d.l. n. 76/2020) ed il progetto di legge "Foti" (C1621, ora al Senato con numero S1457) fondano i propri precetti di riforma della responsabilità amministrativa su un assioma indimostrato e tendono in realtà a tutelare gli amministratori con una "*corazza erariale*", trasformando la Corte dei conti nella "*Corte degli sconti*". Lo studio critica analiticamente i diversi precetti del progetto di legge Foti, dimostrando la loro inutilità o inopportunità".

[65] V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 420.

[66] Paradigmatico e il discorso tenuto dal presidente della Corte dei conti il 22 marzo 2022, pag. 7ss: "[…] La limitazione della colpa grave alle sole condotte omissive, quale presupposto per la responsabilità erariale, non risulta coerente con il diritto dell'Unione europea e con i valori espressi dalla Carta costituzionale, agli articoli 3, 28, 81, 97, E comporta il rischio concreto di un complessivo abbassamento della soglia di "attenzione amministrativa" per l'oculata gestione delle risorse pubbliche"; "[…] Più in linea con il quadro normativo europeo e con l'obiettivo di semplificazione perseguito dal legislatore interno potrebbe piuttosto risultare una specifica previsione normativa che individui i criteri per determinare quanta parte del rischio connesso alle attività gestionali debba rimanere a carico dell'apparato, e quanto a carico del dipendente. Potrebbe, in tale direzione, configurarsi una più puntuale perimetrazione della colpa grave, così da realizzare un giusto equilibrio tra esigenze di semplificazione e di accelerazione dell'attività amministrativa e tutela delle finanze pubbliche, allineando i contenuti e l'ambito di operatività dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa a quelli di altre figure di responsabilità professionali, proprie delle forme di gestione di maggiore complessità".

di illegittimità costituzionale, a seguito della sentenza della Consulta n. 132 del 2024 ([67]).

*3.3 Elemento oggettivo*

È considerabile come danno qualsiasi lesione o disutilità certa, effettiva ed attuale ([68]) che sia suscettibile di valutazione economica, la quale venga arrecata in maniera diretta, o indiretta ([69]), a soggetti pubblici.

È possibile individuale quattro particolari figure di danno erariale: il *danno all'immagine*, consistente in una lesione del prestigio dell'ente pubblico o del venir meno del rapporto di fiducia tra ente pubblico e cittadini a seguito di attività illecita connotata da *clamor fori*, da parte di un dipendente o amministratore; il *danno alla concorrenza*, ossia il maggior costo (o minor qualità) di prestazioni a favore della P.A. a seguito di incorretta ed insufficiente valutazione di operatori economici per mezzo di procedura e (relativa valutazione) concorsuale; il *danno da tangente*, a seguito di corresponsione illecita di denaro per l'aggiudicazione di un appalto ([70]); il *danno da disservizio*, quando l'azione amministrativa (ed i fondi ad essa destinati) vengono distratti dal loro scopo, comportando sensibili o totali malfunzionamenti nell'erogazione di servizi ai cittadini.

[67] Succitata pronuncia e le questioni correlate troveranno adeguata disamina nel prosieguo dell'opera.
[68] Comprendenti sia il c.d. danno emergente, che il c.d. lucro cessante.
[69] Tale danno erariale indiretto si configura solamente al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna della pubblica amministrazione, convenuta precedentemente in giudizio da parte di soggetto terzo innanzi all'a.g.o. Non risulta ammissibile quindi un giudizio contabile di responsabilità che si basi su di una mera sentenza esecutiva non ancora passate in giudicato. Sul punto, si veda V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 306 s.
[70] Secondo altra impostazione, la dazione di una tangente costituisce solamente un indizio della sussistenza di un danno erariale, il quale necessita di ulteriori prove. In tal senso, V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, cit., 396.

*3.4 Il nesso causale*

Esso corrisponde al rapporto eziologico intercorrente tra la condotta dell'agente e l'evento dannoso. Anche in sede contabile, è pacifica ([71]) l'applicazione di quanto ampiamente osservato in sede civile ([72]) e penale ([73]), ed al quale si fa rimando.

*4. Il potere riduttivo dell'addebito.*

Il potere riduttivo dell'addebito, altresì definito come *potere di riduzione* e codificato all'art. 1, co. 1-*bis*, l. 14 gennaio 1994, n. 20, è uno strumento caratterizzante e peculiare ([74]) del giudice contabile, utilizzabile da quest'ultimo nella modulazione finale della sanzione irrogata. Esso, come si avrà successivamente modo di osservare, si presenta come un istituto che, pur collegandosi alla stima precisa del *quantum* risarcitorio ([75]), mantiene una sua indipendenza ben definita ([76]), restando altresì separato dalla valutazione

[71] A titolo esemplificativo, C. conti, sez. II centrale d'appello, 20 maggio 2021, n. 155.
[72] In particolare, l'art. 1223 c.c. in tema di *consequenzialità immediata e diretta* del danno a fronte dell'illecito, ed il principio del *"più probabile che non"* per quanto attiene alla regola probatoria (Cass., SS.UU., 11 gennaio 2008, n. 581).
[73] Precisamente agli artt. 40 e 41 del Codice penale, attinenti alla *causalità materiale o di fatto*.
[74] In tal senso: C. PAGLIARIN, *Colpa grave e equità,* cit., 299; A. POLICE, *La responsabilità amministrativa e il suo processo,* a cura di F.G. SCOCA, Padova, 1997, 141s.
Di opinione contraria V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 400 s, secondo cui l'applicazione di tale potere "ordinario e officioso […] e non già discrezionale ed eccezionale", è "teso ad una condanna […] cucita addosso come un capo sartoriale al dipendente […], è una corretta applicazione del più alto principio di "personalità" della responsabilità amministrativa […] Esso non è dunque un mero istituto "clemenziale" espressivo di buonismo giurisprudenziale, ma un formidabile strumento di reale giustizia del caso concreto".
[75] Sul punto, G. VECCIA, *La quantificazione del collegio giudicante. Il potere riduttivo, gli oneri defensionali, la motivazione*, in M. ATELLI (a cura di), *La quantificazione del danno erariale*, Milano, 2015, 45 s.
[76] Ad esempio, Corte conti, Sez. II, 31 gennaio 1985, n. 17, in *Cons. Stato*, 1985, II, 295.

dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale. L'esercizio di tale potere potrà corrispondere tuttalpiù ad un indice di assenza di colpa grave ([77]), sottolineando così il ruolo di equità che tende a svolgere nel contesto della responsabilità amministrativo-contabile.

Tale potere, avente una prima descrizione da parte dell'art. 16 della legge di contabilità 17 febbraio 1884, n. 2016, il quale attribuiva alla Corte dei conti (dell'allora neonato regno italo-sabaudo) la facoltà di porre a carico degli ufficiali pubblici tutto il valore perduto o solamente una parte di esso, trova compiuta affermazione all'art. 1 co. 1-*bis* l. 14 gennaio 1994, n. 20, che lo distingue (anche se in maniera implicita) dalla valutazione dell'elemento soggettivo dell'illecito: *"*Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità*"*.

Ciò che tuttavia colpisce maggiormente in merito a tale potere è il dibattito interno al parlamento subalpino del 1853, in cui esso nasce: in particolare, Cavour fu uno di coloro i quali ricondussero tale facoltà pretoria

[77] Facendo riferimento al commento a sentenza n. 483 del 2021 della Sezione I centrale d'appello di F. MUCCIO, *Recenti approdi su potere riduttivo ed elemento soggettivo dell'illecito,* in *Rivista Corte conti,* n. 6/2021, parte IV, 195: "La sentenza ha, altresì, costituito occasione di scrutinio del delicato rapporto tra potere riduttivo […] dell'addebito ed elemento soggettivo dell'illecito che impinge, di fatto, i limiti dell'esercizio del potere riduttivo medesimo, e che può essere spia, quando altamente esercitato, in linea almeno tendenziale, della insussistenza della stessa colpa grave".

In senso contrario a tale opinione, ad esempio, Corte conti, Sez. II centr. app., 14 dicembre 2018, n. 277 e Corte conti, Sez. III centr. app., 27 dicembre 2021, n. 603, le quali scindono l'esercizio di tale potere dalla valutazione dell'elemento soggettivo di tale illecito. Emergono quindi contrapposti orientamenti giurisprudenziali, come evidenziato da E. TOMASSINI, *Il potere di riduzione dell'addebito: stato attuale e prospettive di riforma alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Corte conti,* n. 3/2025, parte III, 241: "In sostanza, nella giurisprudenza si delineano due orientamenti: quello attinente all'ipotesi dell'ampia mitigazione del danno, che può divenire spia dell'assenza della colpa grave (come nel caso in commento), e quello concernente l'impossibilità di valorizzare elementi interni alla fattispecie dannosa per l'esercizio del potere riduttivo".

ad un giudizio di equità ([78]) successivo alla determinazione del *quantum* risarcitorio ([79]). È necessario, tuttavia, tenere presente che tale criterio equitativo trova anche opinioni contrarie, data la natura cangiforme del concetto stesso di equità ([80]), le quali hanno portato altra parte ([81]) di dottrina e giurisprudenza a considerarlo lesivo del principio di legalità ([82]).

[78] Come osservato da V. TANGO, *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in ispecie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le amministrazioni per colpa e danno*, Roma, 1889, 324: "nella gestione amministrativa i danni possono ammontare a cifre colossali, ed un risarcimento sproporzionato ai mezzi ed allo stipendio dell'impiegato sarebbe irragionevole e strano. Egli è certamente conforme ad un sentimento di giustizia di limitare i rischi, perché siano proporzionati ai vantaggi, di che non mancano esempi nella legislazione".

[79] Sul punto, si veda P. MADDALENA, *Responsabilità civile ed amministrativa: diversità e punti di convergenza dopo le leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994,* in *Cons. Stato*, 1994, II, 1427.

[80] Non essendo questa la sede adatta per approfondire in maniera dettagliata la millenaria (e di origine aristotelica) contrapposizione tra i concetti di *ius* e di *aequitas*, si rimanda a quanto osservato da G. BROGGINI, *Aspetti storici e comparativistici,* in *L'equità, Collana dei convegni di studio "Problemi attuali di diritto e procedura civile",* Milano, 1975, 18 s, secondo cui "l'equità, vista nel suo rapporto con la norma giuridica, non si contrappone alla stessa, ma piuttosto la corregge e la completa nel momento della sua attuazione nel caso singolo"; dello stesso avviso, seppur con riferimento alla dottrina morale dei canonisti in tema di rescissione per lesione di epoca medievale, P. LAMBRINI, *Le alterne fortune della rescissione per lesione,* in *Il giurista europeo: Persistenze e mutamenti nelle figure del diritto privato,* a cura di L. Garofalo, Napoli, 2023, 226 s; ancora, A. METRO, *Scienza e politica del diritto nel dominato,* in AA.VV., *Ordinamento costituzionale e produzione del diritto in Roma antica*, Napoli, 2001, 301: "[L*'aequitas* viene intesa, n.d.r.] non più come fondamentale scopo, quasi l'essenza, del diritto stesso, ma come correttivo esteriore, che come tale si contrappone al ius strictum, cioè al diritto rigorosamente applicato".

[81] Si riporta di seguito quanto osservato in merito da F. MERUSI, *Sull'equità della pubblica amministrazione e del giudice amministrativo,* in *L'equità, Collana dei convegni di studio "Problemi attuali di diritto e procedura civile"*, Milano, 1975, 88: "L'idea Di Stato di diritto si fonda, essenzialmente, sul principio della legalità della Pubblica Amministrazione, cioè sulla disciplina dell'attività della Pubblica Amministrazione. Le fonti normative di origine extraparlamentare sono, di conseguenza, viste come elementi che, riferiti all'azione amministrativa, possono turbare il modello costituzionale nel quale si pretende di inserire la Pubblica Amministrazione".

[82] Secondo A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018, 100, tale principio affonda le proprie radici nella sovranità popolare, la quale si configura come concetto cardine e risulta, pertanto, sovraordinata ai poteri dello Stato democratico.

*4.1 I presupposti pretori e la natura del potere riduttivo*

I rimandi legislativi a tale tipologia di potere non individuano i criteri secondo cui quest'ultimo dovrebbe essere esercitato, lasciando ampio margine di manovra al giudice contabile. La giurisprudenza ha quindi individuato molteplici fattori, aventi carattere oggettivo ([83]) e soggettivo ([84]). Al primo tipo appartengono, ad esempio, la mole e la relativa complessità di lavoro affidata all'agente, l'inadeguata preparazione alla mansione, o l'insufficienza di personale; rientranti nel secondo tipo invece sono le condizioni personali e lo stato emotivo dell'agente, la qualità della carriera pregressa o la mancanza di quest'ultima nel caso di nuovo inserimento, o ancora, il comportamento tenuto dopo l'aver commesso il fatto.

Sulla base di tali presupposti si è cercato poi di individuare la natura di tale potere ([85]), riconducendolo agli istituti civilistici del concorso di colpa del danneggiato e alla ripartizione del rischio d'impresa, oppure alla natura pubblicistica dello stesso.

Il co. 2 dell'art 1227 c.c. enuncia che "se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate". Questo ha portato parte della giurisprudenza a ritenere erroneamente di poter fondare il potere riduttivo su tale disposto, sovrapponendolo (quasi incautamente)

[83] Si riporta, a titolo esemplificativo di tale tipologia di circostanze: C. conti, Sez. giur. reg. Calabria, 8 luglio 2020, n. 266, in tema di crisi economica preesistente; C. conti, Sez. giur. reg. Sicilia, 22 marzo 2019, n. 204, relativamente alle "[…] mai risolte problematiche legate alla complessa situazione regionale che ogni amministrazione si è trovata, di volta in volta, ad affrontare, in modo sempre più complesso, ad ogni legislatura".

[84] Sempre a titolo esemplificativo, per ciò che attiene alle circostanze di tipo soggettivo: C. conti, Sez. giur. reg. Puglia, 26 giugno 2017, n. 328, secondo cui gli "impeccabili precedenti di servizio del funzionario incolpato, legittimano, infine, l'applicazione del potere riduttivo dell'addebito".

[85] Per un'analisi dettagliata della questione, si rimanda a quanto espresso in C. PAGLIARIN, *Giudice contabile ed equità*, in *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova,* a cura di M. Bertolissi, Torino, 2019, 332 s, e C. PAGLIARIN, *Colpa grave e equità,* cit., 314 s.

all'accertamento del concorso in senso stretto: infatti, "è solo quando il giudizio di diritto ha esaurito il suo necessario *iter*, che può avere ingresso il giudizio di equità". ([86])

Come accennato prima, altro criterio adottato dalla Corte fa riferimento all'art. 2049 c.c., la quale sostiene che " la funzione del giudice contabile non è solo quella di accertare il danno e la sua esatta entità, ma anche quella di valutare il comportamento complessivo di un funzionario, o di un amministratore, nel contesto della realtà in cui si è trovato ad operare, potendosi di conseguenza intravedere nella riduzione dell'addebito una sorta di corresponsabilità della stessa p.a. a titolo di rischio d'impresa" ([87]). Anche tale tesi non tiene conto del fatto che l'imputazione del rischio attiene ad una fase antecedente a quella dell'applicazione di tale potere.

Diversamente, la teoria di carattere storico-pubblicistico, nata alla fine degli anni Novanta del secolo scorso e sostenuta da Paolo Maddalena ([88]), interpreta il potere riduttivo dell'addebito in un senso peculiare, elevando la gravità della colpa a criterio essenziale e costitutivo per la quantificazione dell'obbligo risarcitorio. Secondo questa impostazione, l'esercizio del potere riduttivo non costituisce una riduzione successiva del danno già accertato, bensì la semplice determinazione dell'*an* e del *quantum* dovuto in relazione alla gravità della colpa. Il legislatore, infatti, richiede una connessione tra la gravità della colpa e l'entità del danno risarcibile, affidando al giudice contabile un potere discrezionale per graduare la colpa e addebitare al responsabile una parte del danno, corrispondente alla relativa quantità di colpa. Seguendo tale prospettiva, il potere riduttivo non è un potere autonomo di diminuzione, ma è parte dello stesso e unitario "potere di

[86] Corte conti, Sez. riun., 19 aprile 1990, n. 662/A, in Riv. Corte conti, 1990, 48
[87] Corte conti, Sez. II, 7 gennaio 1997, n. 3/A, in Riv. Corte conti, 1997, n. 3, 64.

[88] Come osservato in C. PAGLIARIN, *Giudice contabile ed equità,* cit., 336 s.

condanna" spettante al giudice contabile, volto a determinare la responsabilità del convenuto entro i limiti del danno accertato ([89]).

Anche la teoria di Maddalena però non regge alle critiche secondo cui la qualificazione, la graduazione della condotta e l'accertamento del nesso di causalità appartengono al giudizio di diritto, e non al successivo giudizio di equità ([90]).

### *4.2 L'inapplicabilità del potere riduttivo alle fattispecie dolose*

Se il comma 1-*bis* dell'art. 1 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 conferma, in via indiretta, l'applicabilità del potere riduttivo alle fattispecie di illecito erariale connotate da colpa grave, il giudice contabile nega in maniera pressoché chiara che quest'ultimo possa essere adottato anche con riguardo alle fattispecie di natura dolosa ([91]).

Copiosa è la giurisprudenza in merito ([92]), anche se solitamente riluttante nel fornire giustificazioni a sostegno di tale tesi. Si ritiene utile quindi segnalare

---

[89] P. MADDALENA, *Responsabilità civile e amministrativa: diversità e punti di convergenza dopo le leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994*, cit., 1438.

[90] Così C.M. BIANCA, *Diritto civile, V, La Responsabilità*, Milano, 2012, 154: "è solo quando il giudizio di diritto ha esaurito il suo necessario *iter*, che può avere ingresso il giudizio di equità".

[91] In tal senso G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»,* in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 4, 1 agosto 2024, pag. 1641 s.: "In sostanza, ed escluso — secondo la costante giurisprudenza contabile, nelle fattispecie di danno originato da condotte dolose «o di commissione di reato» — il "potere riduttivo" è chiamato a percorrere, nella quantificazione del danno risarcibile, l'intero grado di negligenza che sta tra la «colpa grave» e subito prima del «dolo», e per conseguenza — in una evidente proporzione inversa — quanto maggiore è la gravità della colpa, tanto minore deve essere l'esercizio del medesimo potere".

[92] A titolo esemplificativo, C. conti, Sez. giur. reg. Lombardia, 9 aprile 2015, n. 52: "[…] non sussistendo né rinvenendosi, segnatamente in fattispecie caratterizzata dal dolo dell'agente, i presupposti per alcuna riduzione dell'addebito".

Oppure Corte conti, Sez. riun. giur., 15 aprile 1979, n. 115 che riferendosi ad un condannato, in sede penale, a titolo di dolo, lo ritiene vincolato verso l'erario ad una obbligazione restitutoria, di cui il giudice contabile non può far altro che imporgli l'esatto adempimento.

la seguente massima della sentenza della Corte dei conti, sez. II centrale d'appello, n. 380 del 2021: "La riduzione dell'addebito è preclusa in presenza di responsabilità per danno erariale ascrivibili a titolo di dolo. In tali contesti ogni indulgente valutazione trova ostacolo insormontabile nell'atteggiamento volutamente antidoveroso della condotta dell'agente, rappresentata, nel caso di specie, dall'indebita fruizione di finanziamenti regionali" ([93]).

Tale orientamento giurisprudenziale ha portato la dottrina a ricavare due funzioni distinte del l'illecito amministrativo-contabile, distinguibili a seconda che l'elemento psicologico sia connotato da dolo o colpa grave: "[…] Finalità pienamente risarcitoria, nel primo caso, in quanto il legislatore, considerato il particolare disvalore dell'atteggiamento doloso ovvero dell'illecito o indebito arricchimento ai danni dell'erario, ha rafforzato le misure di garanzia per un recupero totale del danno subito dall'erario. Nel secondo caso, invece, sono forse prevalenti scopi sanzionatori e di deterrenza" ([94]).

[93] Massima riportata in V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, cit., 579 s.
[94] Così A. CHIARAMELLA, *Personalità della responsabilità amministrativa e quantificazione da parte del p.m. contabile del danno erariale. Rilevanza della colpa grave*, in *Riv. Corte conti*, 2000, n. 5, 232.

## CAPITOLO SECONDO

# IL DECRETO LEGGE "SEMPLIFICAZIONI": DALLA LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE ALLA PRONUNCIA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

## *1. Il contesto emergenziale e l'introduzione dello "Scudo erariale".*

La pandemia da Sars COVID-19, seppur in maniera impensabile (guardando al periodo precedente quest'ultima), ha rivoluzionato anche il regime della responsabilità amministrativo-contabile. Tale contesto emergenziale ha indotto il legislatore a prevedere strumenti volti alla semplificazione, finalizzati ad un celere impiego e messa in opera del *Next Generation EU* ([1]) e, di conseguenza, del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* ([2]).

È con questo spirito che nasce il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), convertito in

[1] Il *Next Generation EU* (NGEU) è un programma straordinario di finanziamento istituito dall'Unione europea nel 2020, in risposta alla crisi economica e sociale causata dalla pandemia di Covid-19. Si tratta di un pacchetto temporaneo di misure del valore complessivo di 750 miliardi di euro (a prezzi 2018), volto a sostenere la ripresa economica degli Stati membri, favorendo la transizione ecologica e digitale e rafforzando la resilienza delle economie europee.

[2] Il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) è lo strumento con cui l'Italia attua il *Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza* (RRF) previsto dal programma *Next Generation EU*. Approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021, mira a favorire la ripresa economica e sociale post-pandemica, attraverso interventi di transizione ecologica e digitale, inclusione sociale e coesione territoriale. Il Piano, articolato in sei missioni, è coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e sottoposto al controllo della Corte dei conti, che verifica la corretta gestione e l'efficacia delle risorse in conformità ai principi di legalità e buon andamento (art. 97 Cost.).

legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto "semplificazioni").

Alla base del decreto vi è il contrasto della *"paura della firma"*: trattasi di fenomeno, individuato sia da dottrina ([1]) che giurisprudenza ([2]), secondo cui i pubblici funzionari evitano volutamente di adempiere, o porre in essere, attività amministrativa, al solo scopo di non incorrere in sanzioni o responsabilità.

Anche secondo la Consulta ([3]) "per opinione ampiamente diffusa, deve individuarsi, infatti, proprio in tale stato di cose una delle principali cause della sempre maggiore diffusione del fenomeno che si è soliti designare come "burocrazia difensiva" (o "amministrazione difensiva"). I pubblici funzionari si astengono, cioè, dall'assumere decisioni che pur riterrebbero utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo assumerne altre meno impegnative (in quanto appiattite su prassi consolidate e anelastiche), o più spesso restare inerti, per il timore di esporsi a possibili addebiti penali (cosiddetta "paura della firma")"; "[…] Il solo rischio, ubiquo e indefinito, del coinvolgimento in un procedimento penale, con i costi materiali, umani e sociali (per il ricorrente clamore mediatico) che esso comporta, basta a generare un "effetto di raffreddamento", che induce il funzionario ad imboccare la via per sé più rassicurante" ([4]).

---

[1] In tal senso, G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2024, 7.

[2] Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, in *Foro it.,* 2023, 1, I, 10, punto 2.5: "la scelta di porre mano […] è maturata solo a seguito dell'emergenza pandemica da Covid-19, nell'ambito di un eterogeneo provvedimento d'urgenza volto a dare nuovo slancio all'economia nazionale, messa a dura prova dalla prolungata chiusura delle attività produttive disposta nella prima fase acuta dell'emergenza. Si allude al d.l. n. 76 del 2020, correntemente noto come "decreto semplificazioni".

[3] Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, in *Foro it.,* 2023, 1, I, 10, punto 2.4.

[4] Secondo M. ROMANELLI, *L'insostenibile leggerezza della paura (della firma)*, in *Sistema penale*, fasc. 2, 2023, 55 s., si tratta di una paura immotivata e dovuta addirittura ad una scarsa cultura giuridica: "Per fortuna l'Italia fa parte del mondo, ed il mondo […] vuole […] che gli abusi dei pubblici uffici siano adeguatamente sanzionati sul piano penale. Il riferimento scontato […] è alla […] Convenzione di Merida del 31 ottobre 2003 fatta propria dall'assemblea generale delle Nazioni Unite - che impone a tutti gli stati la penalizzazione

Tale decreto, oltre ad incidere nell'ambito dei contratti pubblici e degli appalti, in materia edilizia e ambientale, e nella digitalizzazione della pubblica amministrazione, è noto (e ampiamente criticato) per avere introdotto il cosiddetto "*scudo erariale*".

L'articolo 21 di tale decreto, infatti, recita al primo comma: "All'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: "La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso.".

Al secondo comma esso indica che "Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, 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".

Si precisa che il termine originario del decreto "semplificazioni" è stato più volte modificato e posticipato ([5]), fino ad essere attualmente fissato al 31 dicembre 2025 ([6]).

---

delle più gravi condotte di abuso d'ufficio, quelle intenzionalmente produttive di ingiusto vantaggio".

[5] Rispettivamente: decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108; decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74; decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito con modificazioni dalla L. 23 febbraio 2024, n. 18; Il decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazioni dalla L. 21 febbraio 2025, n. 15.

[6] Il D.L. 12 maggio 2025, n. 68 ha disposto (con l'art. 1, comma 1) che "Il termine di cui all'articolo 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, relativo alla responsabilità erariale è differito al 31 dicembre 2025. La disciplina ivi prevista trova applicazione anche per i fatti commessi tra il 30 aprile 2025 e la data di entrata in vigore del presente decreto".

### *1.1 La perimetrazione del concetto di dolo*

L'articolo 21, comma 1, va quindi ad equiparare formalmente il concetto di dolo a quello di derivazione penalistica ([7]), rinvenibile all'articolo 43 del Codice penale ([8]), sebbene la stessa Corte dei conti talvolta avesse in passato preferito accostarlo alla matrice civilistica del "*dolo in adimplendo",* ossia ad una sciente violazione di un'obbligazione ([9]).

Come precedentemente accennato, il dolo erariale era già inteso da larga parte della giurisprudenza in senso conforme all'indirizzo penalistico, in quanto il Decreto Semplificazioni ha solamente recepito e formalizzato tale impostazione.

Tutto ciò ha introdotto importanti particolarità: all'ammissione del cosiddetto dolo generico nel regime della responsabilità, vincolando il giudice contabile ed escludendo l'adozione di concetti alternativi, come quello di dolo contrattuale; al riconoscere il dolo eventuale ([10]); infine, ad escludere il dolo specifico ([11]).

---

[7] Come indicato nel precedente capitolo (vedi *supra*), il dolo amministrativo-contabile era paragonabile ad un compromesso. Si veda ad esempio Corte conti, Sez. III, 28 settembre 2004, n. 510, in Foro amm. CdS, 2004, 2988 ss., con nota di L. CASO, *Il dolo comune e il dolo erariale*, la quale ravvisava il dolo nello "stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e dalla volontà dell'azione o dell'omissione *contra legem* che abbia, peraltro, specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative ed alle sue conseguenze dannose per le risorse finanziarie pubbliche".

[8] Secondo cui il delitto "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".

[9] Come notato da G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. Amm.,* 03/2024, 675 s.

[10] Questo si verifica quando l'agente, pur non mirando all'evento dannoso come fine diretto, lo ha previsto come possibile e, agendo comunque, ne ha accettato il rischio di verificazione di un danno erariale.

[11] Esso implica che la volontà dell'agente sia diretta non solo all'evento, ma anche a un fine ulteriore (ad esempio, un vantaggio personale o un preciso pregiudizio patrimoniale), la cui realizzazione effettiva non è necessaria per la sussistenza del dolo stesso.

La prova del dolo quindi, come ricavabile dalla giurisprudenza penale, ed in quanto fenomeno interno del soggetto agente, sarà ricavabile per mezzo di *facta concludentia*, ossia delle "concrete circostanze che abbiano connotato l'azione e delle quali deve essere verificata la oggettiva idoneità a cagionare l'evento in base ad elementi di sicuro valore sintomatico, valutati sia singolarmente sia nella loro coordinazione" ([12]).

Peraltro, tale equiparazione è da considerarsi non come mero scostamento transitorio, bensì una modifica strutturale, come implicitamente ricavabile dalla conversione in legge di tale decreto e dall'assenza di riferimenti a proroghe di disciplina (contrariamente a quanto previsto al secondo comma del medesimo articolo).

Dall'articolo 21 primo comma emerge al contempo un aggravio istruttorio a carico del pubblico ministero contabile: egli dovrà infatti dimostrare non solo la previsione dell'evento dannoso, ma anche la sua volizione. In assenza di tale prova (resa difficile dalla natura documentale del processo contabile e dall'esclusione, prevista dal Codice contabile, dell'interrogatorio formale e del giuramento ([13]) quali mezzi di prova) vi sarà quindi un rigetto della domanda attrice, essendo l'onere della prova a carico del pubblico ministero contabile ([14]).

Parte della dottrina ([15]) ha altresì rilevato come permanga un ulteriore elemento nebuloso da diradare: la natura di tale disposizione. Conclusione in tal senso è stata data, ancora una volta, dalla giurisprudenza contabile stessa, la quale ne ha individuato la natura sostanziale ([16]), evitandone quindi una sua

[12] Si veda Cass. pen., 16 dicembre 1986, in Riv. pen., 1987, 1012.
[13] Si veda l'articolo 94, comma 4, del Codice di giustizia contabile.
[14] Come rilevato da M. T. D'URSO, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. "decreto semplificazioni"), convertito dalla legge n. 120/2020*, in *Riv. Corte conti*, n. 02/2021, 26.
[15] In tal senso, G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni,* in *Responsabilità civile e previdenza*, 01/2021, 23 s.
[16] Corte conti, Sez. giur. App., 2 settembre 2020, n. 234; Corte dei conti, Sez. II, 4 febbraio 2022, n. 30.

applicazione a giudizi contabili riferiti a fatti nati precedentemente l'entrata in vigore del decreto (effetto non raggiungibile qualora tale disposizione fosse stata definita come processuale o di interpretazione autentica).

### *1.2 La limitazione della responsabilità dolosa alle sole condotte attive*

Allo scopo di arginare quindi il fenomeno della "*burocrazia difensiva*", oltre a quello del completamento delle opere previste dal PNRR, la responsabilità amministrativo-contabile dovuta alle condotte di tipo attivo è stata circoscritta al solo dolo, escludendo in maniera temporanea ([17]) la responsabilità dovuta a colpa grave dell'agente.

Tale disposizione individua quindi, in modo tutt'altro che inequivoco, un'area dell'illecito amministrativo-contabile avente un'elasticità paragonabile ad un fluido non newtoniano, essendo al medesimo tempo: estremamente plastica, se si guarda ai possibili comportamenti adottabili dall'agente e alla sua applicabilità generalizzata; estremamente rigida (almeno in via teorica) stante la sua temporaneità.

Il problema della mancata classificazione delle condotte risulta lampante se si guarda agli illeciti erariali di natura commissiva nascenti da precedenti omissioni: nella disposizione infatti "non si rinviene alcuna ulteriore precisazione sulla rilevanza della singola condotta attiva, od omissiva ed inerte, quale condotta posta a conclusione di un procedimento

[17] Tale concetto di temporaneità (prettamente riferito al dettato normativo in esame), tuttavia, è stato oggetto di critiche, a fronte delle continue proroghe di estensione temporale di tale regime eccezionale, che sviliscono il fine ultimo di attuazione degli adempimenti necessari alla ripresa economica post-pandemica.

amministrativo, ovvero quale condotta singolarmente considerata – che si iscrive all'interno del medesimo procedimento" ([18]).

La disciplina in esame ([19]) trova applicazione anche con riferimento alle condotte dei percettori di contributi pubblici che abbiano distolto le risorse dal programma per il quale erano state originariamente assegnate. Tali soggetti risultano, come noto, sottoposti alla giurisdizione contabile in virtù di un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato.

Ne consegue che anche lo sviamento dei fondi destinati alla realizzazione del PNRR non potrebbe più essere oggetto dell'ordinaria funzione risarcitoria e deterrente propria della responsabilità amministrativa accertata dalla Corte dei conti.

In questa prospettiva, la disposizione di cui al comma 2 dell'art. 21 rischia di portare ad una violazione della normativa europea da cui il Piano stesso trae origine.

Infatti, come sostenuto da autorevole dottrina ([20]), la disposizione in esame si pone in palese contrasto con l'articolo 8 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, il quale prevede che gli Stati membri adottino delle disposizioni rafforzative (e non attenuanti) della responsabilità erariale a fronte dell'utilizzo di fondi del *Recovery Plan.*

Concentrandoci ora sulle fattispecie di natura omissiva, è agilmente rilevabile che queste hanno assunto sempre più importanza secondo i giudici

---

[18] C. PAGLIARIN, *La responsabilità erariale in ipotesi di condotte omissive o inerti in ambito urbanistico nella prospettiva degli interventi dedicati alla ripresa economica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, fasc. 02, 2023, 395 s.

[19] Come osservato da C. PAGLIARIN, *La responsabilità erariale in ipotesi di condotte omissive o inerti in ambito urbanistico nella prospettiva degli interventi dedicati alla ripresa economica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, cit., 393.

[20] G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi. it*, fasc. 20, 2021.

contabili ([21]). Ciò è confermato anche dal dato normativo: il novellato ([22]) articolo 2, comma 9, della legge n. 241 del 1990 prevede che "la mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente": tale mancanza viene definita a livello giurisprudenziale come "*danno da disservizio*", consistente in " […] una categoria di sintesi di una pluralità di condotte colpevolmente disfunzionali, incidenti sulla qualità del servizio reso o sulla sua materiale esecuzione (da ultimo Corte Conti, I Sez. App. n. 378/2023). Rientrano in tale nozione una serie di figure sintomatiche, tra le quali il "danno da mancata resa del servizio", o danno da disservizio in senso stretto, […] che si verifica quando il servizio reso non è conforme alle sue qualità essenziali. In questi casi la condotta illecita del dipendente configura un vero e proprio inadempimento contrattuale che interrompe il rapporto sinallagmatico che lega il funzionario pubblico all'Amministrazione e determina, così, un danno parametrato alla retribuzione corrisposta al dipendente"([23]).

O ancora: "Il danno da disservizio può essere individuato nel mancato conseguimento delle utilità che ci si prefigge di ricavare dall'investimento di una certa quantità di risorse umane e strumentali, ovvero nei costi generali sopportati dalla pubblica amministrazione in conseguenza del mancato raggiungimento della legalità, dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della produttività dell'azione amministrativa, e deve essere adeguatamente provato, anche se la sua quantificazione può essere effettuata in via equitativa, non essendo ammissibile il danno *in re ipsa*; ne consegue che non può ricondursi a detta tipologia di danno, risolvendosi in un danno patrimoniale

[21] Come rilevato da in V. TENORE – A. NAPOLI, Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti, Napoli, 2019, 294.
[22] Per mezzo dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35.
[23] Corte Conti, sez. reg. giurisd. Friuli-Venezia Giulia, 30 ottobre 2024, n. 36.

in senso stretto, l'impiego improprio delle energie lavorative di dipendenti pubblici […], senza la dimostrazione di effetti ridondanti sull'efficienza ed efficacia del servizio" ([24]).

Tuttavia, anche a seguito di tali ricostruzioni connotate da ampio respiro, il giudice contabile si è pronunciato molto poco rispetto ai casi di responsabilità dovuta all'immobilismo del pubblico dipendente nella conclusione del procedimento: ciò è dovuto secondo la dottrina ([25]) all'inosservanza, da parte del giudice amministrativo, dell'obbligo di trasmissione alla magistratura contabile delle sentenze di accertamento ([26]).

[24] Massima a sentenza Corte Conti sez. I, 12 marzo 2024, n.76, in *Riv. Corte conti*, fasc. 02, 2024, 179.
[25] C. PAGLIARIN, *La responsabilità erariale in ipotesi di condotte omissive o inerti in ambito urbanistico nella prospettiva degli interventi dedicati alla ripresa economica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, cit., 403.
[26] Articolo 2, comma 8, legge n. 241 del 1990: "La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo. Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti".

*2. La sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale*

Per mezzo dell'ordinanza n. 228 del 18 dicembre 2023, la sezione giurisdizionale per la Regione della Campania della Corte dei conti ha ritenuto di sollevare presso la Consulta (in quanto, a suo dire, non manifestamente infondate) le proprie perplessità circa la legittimità costituzionale dell'articolo 21 del Decreto-legge n. 76 del 2020, con particolare riferimento alla (ipotizzata) violazione dei principi di: eguaglianza (art. 3 Cost.); responsabilità di funzionari e dipendenti pubblici per i danni arrecati allo Stato durante l'esercizio delle loro funzioni (art. 28 Cost.); equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.); buon andamento ed efficienza della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.); infine, a fronte di una ingiustificata limitazione di giurisdizione della Corte dei conti (ex art. 103 Cost).

Entrando ora nella breve descrizione del fatto ([27]), la Procura regionale campana della Corte ha evocato in giudizio più figure appartenenti all'Arma dei carabinieri al fine di condannarli al risarcimento del danno erariale quantificato in complessivi: euro 2.413.150,00 per un primo e singolo soggetto, qualificato come "cassiere" e convenuto principale a titolo di dolo; euro 2.013.350,00 per i restanti soggetti, convenuti in via sussidiaria a titolo di colpa grave, a seguito di ammanchi di cassa (avvenuti tra il 7 maggio 2010 e il 20 gennaio 2021) dovuti, secondo la procura contabile, alla medesima condotta dolosa del cassiere il quale, avendo volutamente omesso la predisposizione di preventivi ordini di pagamento e successivi ordini di riscossione (e quindi ogni manifestazione di risultanza contabile), ha eluso qualsivoglia forma di verifica ordinaria e straordinaria. Con riferimento ai convenuti in via sussidiaria a titolo di colpa grave, in virtù delle funzioni loro

[27] Si faccia riferimento ai commenti di A. INDELICATO, *Responsabilità e "scudo" erariale: retrospettive e prospettive dopo la rimessione alla Consulta*, in *Riv. Corte conti*, n 6, 2023, 217 s.; C. PAGELLA, *La Corte dei conti solleva una questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "scudo erariale": la Consulta chiamata di nuovo a pronunciarsi sul "Decreto Semplificazioni"*, in *Sistema penale*, fasc. 3, 2024, 59 s.

intestate ([28])([29]) la Procura contabile individuava due tipi di contestazione: "una prima e più consistente quota di responsabilità" ravvisabile, in capo ai soggetti che avevano "illecitamente apposto la seconda firma di traenza sugli assegni determinativi delle ingiustificate e dannose fuoriuscite", omettendo le verifiche inerenti regolarità e correttezza del procedimento di spesa; la seconda invece riconducibile alla violazione degli obblighi di controllo da parte dei responsabili delle relative posizioni di garanzia.

Come rilevato dal Pubblico Ministero contabile, molti dei succitati

---

[28] Art. 451 comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246): "Ove non diversamente previsto dall'ordinamento definito con le modalità di cui all'articolo 448, comma 1, i seguenti organi della gestione amministrativa sono competenti per lo svolgimento delle seguenti attività:
a) il capo della gestione finanziaria espleta le attività concernenti la predisposizione e l'esecuzione degli atti stipendiali e negoziali e sovrintende ai conseguenti adempimenti contabili; b) il capo della gestione patrimoniale cura le attività concernenti la gestione dei materiali e in particolare: il rifornimento, la conservazione, la distribuzione, il mantenimento e il fuori uso; predispone i provvedimenti occorrenti e sovrintende ai corrispondenti adempimenti contabili e alle rilevazioni statistiche connesse con i livelli di scorta. È responsabile, ai sensi e nei termini di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, con i consegnatari del materiale, dell'efficienza dei magazzini e della tenuta dei materiali ivi depositati, sui quali svolge i previsti controlli; dirige la gestione logistica dei magazzini, secondo le disposizioni degli ordinamenti di Forza armata; c) il cassiere è il depositario del denaro, dei titoli di credito e degli altri valori custoditi nella cassa corrente; cura le scritture contabili e provvede alle riscossioni e ai pagamenti; può essere coadiuvato da uno o più aiutanti; d) l'ufficiale rogante cura gli aspetti giuridici e fiscali dell'attività negoziale dell'organismo e provvede agli adempimenti connessi alla stipulazione dei contratti; e) il consegnatario del materiale cura le scritture contabili e provvede alle attività esecutive di rifornimento, di distribuzione e di conservazione dei materiali dei quali ha il carico contabile; risponde dei materiali direttamente conservati e, solo per omessa vigilanza, di quelli distribuiti ai contabili secondari per la loro utilizzazione; può essere coadiuvato da uno o più aiutanti; f) il contabile agli assegni cura gli adempimenti amministrativo-contabili e provvede alle liquidazioni a favore dei creditori, compilando e sottoscrivendo i documenti di spesa dei quali risponde ai fini della regolarità; g) l'addetto alla matricola cura gli adempimenti amministrativi e provvede all'aggiornamento e alla conservazione della documentazione matricolare di ciascun amministrato; h) gli incaricati presso i reparti della gestione del denaro e del materiale rispondono, quali contabili secondari, dei pagamenti effettuati e dei materiali ricevuti, ai fini dell'inserimento delle corrispondenti risultanze nella contabilità dell'organismo".

[29] Art. 503 comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90 (Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246): "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".

assegni risultavano firmati con data posteriore a quella di entrata in vigore del Decreto semplificazioni, risultando dunque irrilevanti sul piano sanzionatorio. Di converso risultavano invece sanzionabili gli autori delle medesime condotte attive realizzate anteriormente il 16 luglio 2020, (oltre a coloro i quali avessero violato degli obblighi di controllo, e quindi adottando condotte di natura omissiva).

Come rilevato dalla dottrina, ciò avrebbe indotto il Pubblico Ministero a ritenere che tale disposizione dia "[…] luogo a una disparità di trattamento irragionevole, in quanto priva di qualsiasi valida giustificazione e incoerente rispetto alla stessa *ratio* che la novella legislativa intendeva perseguire (quella di velocizzazione ed efficientamento dell'attività amministrativa)" ([30]).

Tutto ciò premesso, il collegio giurisdizionale contabile campano ha ritenuto di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2020, n. 120, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 103, 97, 28, 81 e 3 della Costituzione. Trattasi di questione che, come osservato dallo stesso giudice rimettente, avrebbe potuto essere rilevata anche d'ufficio, in considerazione dei suoi evidenti profili di rilevanza nel giudizio e della sua non manifesta infondatezza.

Tale valutazione rivela, dunque, l'intento del Collegio di sottoporre al vaglio della Corte costituzionale un nodo interpretativo pregnante ed incisivo, suscettibile di derogare *in pejus* il fragile bilanciamento tra competenze, responsabilità, sopportazione dei rischi e del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione.

[30] C. PAGELLA, *La Corte dei conti solleva una questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "scudo erariale": la Consulta chiamata di nuovo a pronunciarsi sul "Decreto Semplificazioni"*, cit., 61.

*2.1 Profili di violazione dell'articolo 103 della Costituzione*

La magistratura contabile, in tale ordinanza di rimessione, sostiene che "il punto di equilibrio" della responsabilità amministrativo-contabile è proprio la colpa grave, come peraltro precisato ([31]) e successivamente ribadito ([32]) dalla giurisprudenza costituzionale successiva all'esenzione (di natura legislativa) di responsabilità nei casi di colpa lieve dei pubblici dipendenti. Tale confine di responsabilità "indica 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 non disincentivare l'attività eliminando l'inerzia nell'attività amministrativa e, dall'altro, di non incentivare condotte foriere di danno"; "[…] Ciò considerato, la disposizione dell'art. 21, comma 2, d.l. n.76/2020, che introduce l'esenzione generalizzata da responsabilità per le condotte commissive connotate dall'elemento soggettivo della colpa grave, finisce per violare patentemente i principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale anche con riferimento all'art. 103 Cost".

Con successiva puntualizzazione della medesima doglianza, la Procura ritiene che tale dettato normativo censurato vada contro la *ratio* della sua stessa genesi: un così vasto e generalizzato ambito di applicazione, riferibile ad altrettanto ampia ed ingiustificata platea di beneficiari, risulta manifestamente estraneo allo scopo di mitigare e superare tale emergenza

[31] Massima a sentenza Corte Cost., 20 novembre 1998, n. 371, *in Riv. amm*., 1998, 945 co nota di P. MADDALENA: "L'art. 103 comma 2 cost. ha finalità di riservare alla Corte dei conti la giurisdizione delle materie della contabilità pubblica, secondo ambiti la cui concreta determinazione è in ogni modo rimessa alla discrezionalità del legislatore; pertanto, non contrasta con tale parametro costituzionale l'art. 3 comma 1 lett. a) d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, conv. con modificazioni dalla l. 20 dicembre 1996 n. 639, che nel generalizzare il criterio della colpa grave quale causa di responsabilità davanti alla Corte dei conti, concerne la disciplina sostanziale della responsabilità di amministratori e dipendenti pubblici".

[32] Massima a sentenza Corte Cost., 24 ottobre 2001, n. 340, *in Foro amm. CDS*, 2002, 1401: "È costituzionalmente illegittimo, in rapporto all'art. 103 comma 2 cost., l'art. 2 comma 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano, (ri)approvata il 3 febbraio 2000, in quanto tale disposizione, prevedendo una tipizzazione dei casi di colpa grave, riduce la portata della responsabilità amministrativa, senza alcun riferimento al contenuto delle funzioni dei dipendenti e degli amministratori, alterando così le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti".

sanitaria: l'eccessiva ampiezza del suo ambito applicativo scadrebbe quindi nell'irragionevole se rapportata all'attuale assetto di *checks and balances*, a sua volta imperniato nell'indissolubile e necessario connubio tra autorità ed onere di rendicontazione, elemento caratterizzante dell'ordinamento comunitario. Secondo la Procura contabile quindi, tale articolo 21 ha sostanzialmente modificato il regime della responsabilità amministrativo-contabile (perdipiù utilizzando in maniera impropria lo strumento di decretazione d'urgenza), il tutto con l'esito paradossale secondo cui "nel caso oggetto del giudizio "*a quo*" […], per il danno prodotto all'amministrazione con colpa grave da Tizio, paga Caio che doveva "solo" controllarlo. Si fa così ricadere il danno non su chi ha con colpa grave compiuto l'attività dannosa, ma sul suo controllore che ha omesso i doverosi controlli".

Il rimettente giunge quindi a definire come irrazionale l'utilizzo dell'emergenza pandemica quale ragione giustificativa di tali condotte, in quanto ciò comporterebbe tuttalpiù una mera riduzione del livello di diligenza esigibile – la *diligentia quam in suis* - nei rapporti interni alla Pubblica Amministrazione, anziché un'attenuazione delle conseguenze derivanti da lesione di diritti ed interessi di terzi nell'ambito dell'attività provvedimentale.

*2.2 Profili di violazione dell'articolo 97 e conseguentemente degli articoli 28 e 81 della Costituzione*

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale addotto da tale ordinanza di rimessione riguarda la violazione del principio (ricavabile dal disposto dell'articolo 97 comma 2 della Costituzione) ([33]) di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione, consistente nella non arbitrarietà ed irragionevolezza di quest'ultima (cosa che comporterebbe il pregiudizio di ulteriori principi costituzionali). Tale principio si estrica quindi nel "assicurare un'attività amministrativa nel rispetto della legge" e "[…] l'efficienza e l'adeguatezza dell'agire amministrativo".

Nella prospettiva delineata dalla magistratura contabile, facente riferimento al caso oggetto di valutazione del Collegio e tenuto conto dell'ormai "scemata" emergenza sanitaria, quanto indicato dal legislatore all'articolo 21 risulta avere un effetto disincentivante sul pubblico dipendente, scoraggiandone l'acquisizione di nuove competenze, fondamentali per la crescita professionale, e consentendogli di sentirsi "protetto" in un suo agire privo dei basilari requisiti di prudenza, perizia e diligenza. In sostanza si finirebbe per validare una condotta blanda e sommaria, inconciliabile con il ruolo e la figura istituzionale che il dipendente pubblico è chiamato ad assumere, essendo invece richiesta un'attenta diligenza nell'impiego, strettamente funzionale ad una scrupolosa salvaguardia dell'interesse collettivo.

Tutto ciò premesso condurrebbe in maniera automatica ad una palese violazione dei principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico (secondo quanto ricavabile dal disposto dell'art. 81 Cost.), oltre al

[33] Si noti che, come espresso dalla sentenza della Corte Cost., 23 luglio 1993, n. 333, p. 3 "Questa Corte ha costantemente sottolineato che il principio di imparzialità stabilito dall'art. 97 della Costituzione - unito quasi in endiadi con quelli della legalità e del buon andamento dell'azione amministrativa - costituisce un valore essenziale cui deve informarsi, in tutte le sue diverse articolazioni, l'organizzazione dei pubblici uffici".

principio di responsabilità dei pubblici dipendenti (ex art. 28 Cost.), "laddove si stabilisce che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti. Se il legislatore può perimetrare discrezionalmente tale responsabilità, dando contenuto all'art. 28 Cost. attraverso la legge, non può eliminarla *tout court* per le condotte colpose, svuotandola di gran parte del suo contenuto riferibile ai danni erariali, che non poco contribuiscono ai deficit dei bilanci pubblici".

### *2.3 Profili di violazione dell'articolo 3 della Costituzione*

Ultimo motivo di gravame addotto risulta essere la violazione del principio di eguaglianza, sancito dall'articolo 3 della Costituzione: secondo quanto rilevato dal Collegio, l'articolo 21, comma 2, d.l. n. 76/2020, nel ricomprendere qualsiasi tipo di condotta commissiva gravemente colposa, comporta una sproporzionata ed oltremodo irragionevole discriminazione.

"L'applicazione di tale norma comporta che questo giudice nell'ambito del medesimo giudizio possa giudicare sussistente o meno la responsabilità erariale solo per le condotte commissive gravemente colpose poste in essere fino al 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del decreto). Appare evidente la discriminazione che si verrebbe a creare, poiché nell'ambito del giudizio, rispetto al medesimo soggetto o anche a soggetti diversi, la stessa reiterata condotta fino al 17 luglio 2020 assurge a presupposto di […] responsabilità erariale e da quella data in poi è sicuramente esente *ex lege* da essa".

Nell'affermare ciò, il collegio risulta consapevole che il legislatore sia libero nel determinare, a livello temporale, il grado di rilevanza di una

condotta; contestualmente però ritiene lampante e macroscopica la contraddizione di quest'ultimo, essendo la disciplina oggetto di censure orientata (almeno negli scopi) a porre rimedio all'inerzia amministrativa e scongiurare l'onnipresente spettro della "burocrazia difensiva". Il caso oggetto di giudizio da parte della procura contabile risulterebbe quindi come evidenza lampante dell'irragionevole disuguaglianza (anche a livello soggettivo) ([34]) delle medesime condotte, "differenziate" solamente dal periodo della loro commissione (oltre che totalmente scollegate dall'esigenza di una rapida definizione dell'emergenza sanitaria).

In chiusura, viene ulteriormente rilevato che tale normativa introduce una lampante ed ingiustificata discriminazione tra i lavoratori dipendenti del comparto privato e quelli del settore pubblico, i quali già godono di una franchigia di responsabilità per colpa lieve. Ciò porterebbe solamente ad un ulteriore ed ingiustificato pregiudizio, oltre che ai lavoratori del privato, alla Pubblica Amministrazione stessa, nella sua veste di ente datoriale, in palese contraddizione con quanto ricavabile dall'art. 3 della Costituzione.

[34] "Si coglie con tutta evidenza, […] la discriminazione irragionevole operata dalla norma fra coloro che nell'ambito dell'amministrazione hanno obblighi di controllo e vigilanza e coloro che hanno la gestione attiva e i compiti di predisporre i provvedimenti amministrativi. In altri termini, va esente da responsabilità colui che con colpa grave pone in essere l'atto illegittimo ovvero l'attività illecita per i fatti commessi dopo l'entrata in vigore della norma censurata, e invece non è esente da responsabilità per gli identici fatti commessi antecedentemente nonché chi aveva "solo" il compito di controllare/vigilare sullo stesso".

### *3. La pronuncia n. 132 e l'individuazione dei parametri costituzionali rilevanti*

Con la sentenza del 17 luglio 2024 n. 132, la Corte costituzionale si è pronunciata sul giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale promosso dalla Corte dei conti per mezzo della richiamata ordinanza (*supra*, §2).

Si precisa sin d'ora che, contestualmente all'apertura della Camera di consiglio, "sono state dichiarate inammissibili, per inconferenza dei parametri evocati, le questioni di legittimità costituzionale […], in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 Cost., dell'art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, come conv. […] Il primo dei parametri evocati concerne esclusivamente la responsabilità del pubblico dipendente verso terzi, e non quella amministrativo-contabile, il secondo attiene ai limiti al cui rispetto è vincolato il legislatore nella sua politica finanziaria mentre il terzo riguarda il diverso profilo del riparto di giurisdizione tra il giudice contabile e gli altri giudici" ([35])([36]).

Tale giudizio prende in considerazione anche quanto dichiarato dal Presidente del Consiglio dei ministri per mezzo di atto d'intervento depositato il 19 marzo 2024 il quale, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio, sostenendo l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sottoposte al vaglio della Corte. Secondo l'interveniente, il fine ultimo della disposizione censurata altro non sarebbe stato che quello di "garantire una maggiore discrezionalità nell'attuazione dell'azione amministrativa, spesso irrigidita dal rischio di procedimenti giudiziari (il c.d. fenomeno dell'amministrazione difensiva)". Sempre secondo quest'ultimo, la Consulta (per mezzo di precedenti pronunce

[35] Massima a sentenza n. 46342, Corte Cost., 16 luglio 2024, n. 132.
[36] (Precedenti: S. 355/2010 - mass. 35188; S. 371/1998 - mass. 24249; S. 327/1998 - mass. 24203; S. 1032/1988; S. 70/1983 - mass. 14960; S. 164/1982 - mass. 9795).

([37]) ha già avuto modo di distinguere la natura peculiare della responsabilità amministrativo-contabile rispetto a quella civile e penale, arrivando ad appurare che, essendo tale tipo di responsabilità solo in parte risarcitoria, "il risarcimento che ne consegue sarebbe parziario e non solidale". Oltre a ciò, la disciplina in esame non sarebbe altro che una mera attuazione dell'iniziale "disegno" nato dal d.l. n. 543 del 1996 (diretto alla modifica dell'art. 1, legge n. 20 del 1994); secondo l'interveniente la responsabilità amministrativo-contabile non rappresenta altro che la misura sanzionatoria di natura ordinamentale prevista dall'ordinamento contro il soggetto che, legato da un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, cagioni un pregiudizio doloso o gravemente colposo allo Stato o qualsivoglia Pubblica Amministrazione, suscettibile di valutazione economica.

Egli ribadisce inoltre come sia agevole comprendere, per mezzo della relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, che l'unica finalità del legislatore è stata quella di limitare la responsabilità dei pubblici dipendenti "al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo"; l'obiettivo dunque è stato quindi quello di combattere il pericolo della paralisi amministrativa, influenzata dalla paura del dipendente pubblico di incorrere in responsabilità nel momento in cui esso assuma una condotta attiva, oltre che fattiva.

In chiusura, egli ricorda che la disposizione in esame non preclude in alcun modo, alle Pubbliche Amministrazioni danneggiate, di adire l'autorità giudiziaria ordinaria, al fine promuovere l'azione risarcitoria ([38]).

[37] La Presidenza del Consiglio dei ministri fa riferimento alle sentenze n. 453 e n. 371 del 1998, oltre che della sentenza n. 355 del 2010.
[38] Vengono qui citate: Corte di cassazione, SS. UU. civili, ordinanze 5 agosto 2020, n. 16722 e 10 settembre 2013, n. 20701.

*3.1 Il "punto di equilibrio del sistema".*

L'esame delle questioni inizia dall'ipotetica inconciliabilità della disposizione in esame con la necessaria (almeno secondo il rimettente) imputabilità per dolo o colpa grave di tutte le tipologie di condotte, in virtù di un "punto di equilibrio" nella ripartizione del rischio tra l'agente e la Pubblica Amministrazione, ricavabile dal combinato disposto dagli articoli 3 e 97 Cost.

Secondo la Consulta, la questione risulta essere infondata. Il legislatore, attraverso la disposizione censurata, ha limitato in maniera temporanea la responsabilità amministrativo-contabile, per quanto concerne le condotte attive, al solo dolo. Tale modifica risulta essere figlia di un complessivo processo di riforma ([39]), avente l'obiettivo finale di introdurre un nuovo modello di Pubblica Amministrazione: non più una mera esecutrice del dettato normativo (come intendibile dal modello dello Stato di diritto liberale), bensì una "Amministrazione di risultato", avente chiari obiettivi e risultati economici da rispettare, frutto di una discrezionalità amministrativa talmente ampia nel suo esercizio che risulta essere foriera, talvolta, di criticità (e, a sua volta, generatrice di inazione). Sulla medesima problematica si fonda il più risalente art. 3, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 543 del 1996, come convertito (modificando l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994), che ha escluso la punibilità della colpa lieve dalla responsabilità amministrativa, circoscrivendola ai casi di dolo o colpa grave. Già allora la Corte ha delineato

[39] Nell'ordine: legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali); legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421); legge 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa); legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo); decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59)

l'intento del legislatore, ossia individuare un punto di equilibrio: "[…] predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa" ([40]). Peraltro, "Il punto di equilibrio può non essere fissato dal legislatore una volta per tutte, ma modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera l'agente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore medesimo – nel rispetto del limite della ragionevolezza – intende effettuare, in tale contesto, tra le due menzionate esigenze. In linea con le considerazioni testé svolte, nella giurisprudenza costituzionale è del resto costante l'affermazione che la concreta configurazione della responsabilità amministrativa e la definizione del margine di discostamento dai principi comuni della materia sono rimessi alla discrezionalità del legislatore, «con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta»". ([41]) ([42])

Risulta quindi assodata, a livello giurisprudenziale, la modulazione di natura parlamentare della responsabilità amministrativa, avente come unico limite la manifesta irragionevolezza o arbitrarietà.

Sull'onda di questo decennale processo di riforma della Pubblica Amministrazione vi si è inserito il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici), il quale individua e codifica il "principio di risultato" ([43]) ed il

[40] Corte Cost., 20 novembre 1998, n. 371.
[41] Sentenze n. 123 del 2023, n. 203 del 2022, n. 355 del 2010, n. 371 del 1998, n. 411 del 1988 e ordinanza n.168 del 2019.
[42] Sentenza n. 355 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 371 del 1998, ordinanze n. 168 del 2019, n. 219, n. 221 e n. 286 del 2011.
[43] Art, 1, co. 4, d.lgs. 36/2023: esso è il "criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per […] valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti".

"principio della fiducia" ([44]). Secondo la Consulta, suddetto codice "ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente pubblico. Infatti, da un lato, ha operato una tipizzazione della colpa grave rilevante in sede di responsabilità amministrativa (art. 2, comma 3), e, dall'altro, ha posto a carico dell'amministrazione una serie di obblighi, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (artt. 2, comma 4, e 15, comma 7)".

Tutto ciò premesso, secondo la Corte rimangono differenti profili di natura problematica.

In primo luogo, occorre evidenziare come l'individuazione delle disposizioni normative applicabili al caso concreto si presenti, nella prassi, operazione complessa e raramente capace di condurre a soluzioni univoche. Tale difficoltà discende dall'articolazione su più livelli dell'ordinamento giuridico, ove interagiscono fonti di diversa provenienza – europea, statale, regionale e locale – spesso caratterizzate da scarsa coordinazione reciproca.

A complicare ulteriormente il quadro contribuisce l'incertezza interpretativa generata da una produzione normativa frammentaria e disordinata, espressione della "domanda crescente di regolazione" tipica delle società contemporanee e del frequente uso di formule compromissorie. Queste ultime, lungi dal definire compiutamente l'assetto degli interessi in gioco, demandano all'amministrazione un ruolo decisivo nella loro concreta composizione.

Ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal progressivo ridimensionamento delle risorse finanziarie, umane e strumentali a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni, effetto delle note esigenze di contenimento della spesa pubblica e dell'imponente debito statale. L'esercizio dell'azione amministrativa in condizioni di strutturale

[44] Art, 2, co. 2, d.lgs. 36/2023: tale criterio "favorisce e valorizza l'iniziativa e l'autonomia decisionale dei funzionari pubblici, con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l'acquisizione e l'esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato".

inadeguatezza ha accresciuto inevitabilmente il rischio di errore, suscettibile di essere qualificato, in sede di giudizio contabile, come manifestazione di grave negligenza.

Infine, devono essere considerate alcune tendenze strutturali che contraddistinguono le società contemporanee e i relativi apparati amministrativi. Il pluralismo sociale e istituzionale si riflette infatti nei procedimenti e nelle decisioni pubbliche, rendendo sempre più complessa – e spesso contestata – la ponderazione tra interessi contrapposti che costituisce il nucleo dell'attività discrezionale. Parallelamente, l'evoluzione tecnologica ed economica ha moltiplicato i rischi derivanti dall'agire umano, generando effetti collaterali non intenzionali che si manifestano, tra l'altro, sul piano ambientale, sanitario, climatico, finanziario e della sicurezza collettiva.

Nel prosieguo del suo ragionamento, la Corte sostiene che "sull'agente pubblico si scarica così la difficile scelta tra quale delle due esigenze privilegiare: l'esigenza di precauzione, con i suoi costi, ovvero quella di favorire l'iniziativa economica, la creazione di posti di lavoro, la raccolta di risorse sui mercati finanziari, e cioè tutte attività che, in caso di concretizzazione di qualcuno dei rischi menzionati, sono suscettibili di cagionare danni all'amministrazione e alla collettività": a *fortiori*, risulterebbe lapalissiana la difensiva inerzia dell'agente, dovuta ad una insormontabile "fatica dell'amministrare".

Essa, quindi, ritiene necessario riequilibrare la ripartizione del rischio, evitando però una limitazione alle sole fattispecie dolose: ciò porterebbe ad un irragionevole aggravio in capo alla collettività, contestualmente ad una pressoché totale vanificazione di qualsivoglia effetto deterrente, della responsabilità amministrativo-contabile, oltre ad un indebolimento della Pubblica Amministrazione stessa. ponendo un limite al legislatore. " […] Diverso, però, è il caso in cui la disciplina che circoscriva alle sole ipotesi di dolo l'elemento soggettivo della responsabilità riguardi esclusivamente un numero limitato di agenti pubblici o determinate attività amministrative,

allorché esse presentino, per le loro caratteristiche intrinseche, un grado di rischio di danno talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione e dare luogo alla amministrazione difensiva […] Una disciplina provvisoria che limiti l'elemento soggettivo al dolo può essere non irragionevole, anche se indebolisce la funzione deterrente, in quanto radicata nella particolarità di uno specifico contesto in cui la tutela di fondamentali interessi di rilievo costituzionale richieda 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. […] Questo è il caso della disposizione oggetto di censura, che origina in un contesto del tutto peculiare e che pone una disciplina provvisoria". ([45])

La Corte ha in conclusione evidenziato come tale esigenza fosse funzionale alla salvaguardia di interessi essenziali per la vita della collettività nazionale, caratterizzati da una chiara rilevanza costituzionale. Tra questi, il Giudice delle leggi ha richiamato, a titolo esemplificativo, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), il diritto al lavoro (artt. 4 e 35 Cost.), nonché i diritti sociali la cui effettività presuppone la possibilità che nel bilancio pubblico confluiscano risorse destinate a finanziare le corrispondenti prestazioni (artt. 32, 33, 34 e 38 Cost.). A tali valori, la Corte ha infine affiancato la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), quale ulteriore espressione degli interessi fondamentali tutelati dall'ordinamento.

Nel concludere il suo ragionamento in merito alla presente questione di legittimità, la Consulta ha osservato come le continue proroghe della disposizione censurata, sebbene possano risultare incomprensibili da

[45] Come al contempo ricordato dalla Corte, si tratta di una decisione avente un precedente storico. Infatti, con sentenza n. 108 del 1967, veniva dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale riguardante una disposizione che, sulla base di circostanze soggettive ed oggettive, limitava la responsabilità, nei confronti di agenti contabili e ordinatori di spesa, alle sole ipotesi di condotte dolose, relativamente al quinquennio antecedente all'entrata in vigore della disposizione allora esaminata.

un'ottica di natura emergenziale, siano in realtà strettamente correlate all'attenta attuazione delle *milestones* del PNRR ([46]), oltre che all'ottenimento (funzionali all'esecuzione del Piano stesso) delle *tranches* di finanziamento da parte dell'Unione Europea: "Compromettere l'attuazione del PNRR equivale a impedire la ripresa di un sentiero di crescita economica sostenibile e il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere. Con la conseguenza che l'inerzia amministrativa, nel contesto descritto, viene a pregiudicare gravemente interessi di grande rilevanza costituzionale, quali il rispetto degli obblighi assunti in sede UE (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.), la tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.) e la realizzazione di un'economia sostenibile (art. 41 Cost.), l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), gli interessi delle future generazioni (art. 9 Cost.), l'eguaglianza, anche di genere (art. 3 Cost.), e la coesione territoriale (artt. 5 e 119 Cost). Il che, anche per tale fase, rende ragionevole il punto di equilibrio che, limitatamente alle condotte attive, provvisoriamente limita l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa al solo dolo".

[46] "(così, il *dossier* del servizio studi del Senato n. 394/3 del 26 luglio 2021, relativo al d.l. n. 77 del 2021) dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), in attesa, peraltro, di una «complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile» (così, l'art. 1, comma 12- , lettera *quinquies a*, del d.l. n. 44 del 2023, come convertito)".

### *3.2 La violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento della Pubblica Amministrazione*

Qui il rimettente considera sproporzionata e incoerente con il fine ultimo della disposizione censurata l'assimilazione indiscriminata di tutte le tipologie di condotte materiali, alcune delle quali, a suo dire, nulla hanno a che vedere con il lodevole fine di superare l'emergenza sanitaria e di rivitalizzare la crescita economica, portando quindi ad una violazione dei principi costituzionalmente garantiti di ragionevolezza e buon andamento della Pubblica Amministrazione.

La Consulta però fa notare che la *ratio* ispiratrice della norma non sia precisamente il superamento della crisi pandemica, bensì di quella economica (generata essa stessa dalla pandemia) e, consequenzialmente, la corretta attuazione del PNRR. Pertanto, ha reputato anche tale questione infondata.

Come precedentemente rilevato, la disposizione censurata nasce in un particolare contesto di eccezionalità, circoscritto temporalmente e limitato alle sole condotte commissive (tralasciando quelle inerti o di natura omissiva).

Anche se, *prima facie*, possa risultare condivisibile l'opinione del giudice *a quo* secondo cui l'esclusione indiscriminata di tutte le condotte commissive risulti di natura incostituzionale ([47]), deve altresì essere ricordato che il fine ultimo della P.A. resta la cura degli interessi pubblici, "sia quando si estrinseca attraverso atti e provvedimenti, sia quando si estrinseca attraverso comportamenti materiali, e l'operato dei pubblici dipendenti, a qualsiasi livello, può incidere sull'efficacia ed efficienza dell'amministrazione medesima. Parallelamente, la "burocrazia difensiva" non si annida necessariamente nelle sole attività procedimentali o

[47] Tale perplessità si fonda sull'assunto che lo spostamento del tradizionale baricentro di responsabilità sia stato motivato dalla necessità di perseguire l'obiettivo prioritario di stimolare la ripresa economica, finalità rispetto alla quale talune condotte – in particolare quelle di carattere meramente materiale – potrebbero essere considerate eccentriche.

provvedimentali o nei grandi centri decisionali, ma è in grado di interessare trasversalmente l'intero operato della pubblica amministrazione".

Tale considerazione – congiuntamente al peculiare contesto dato e all'oggettiva difficoltà di predeterminare *ex ante* (e in modo tassativo) le attività immediatamente correlate all'urgente esigenza di promuovere il *revival* economico – rende la scelta legislativa iniziale di contrastare la "burocrazia difensiva" su vasta scala una soluzione non manifestamente incongrua. Essa mira a ingenerare un clima di complessiva fiducia tra gli agenti pubblici, essenziale per rinvigorire l'impulso dell'intera macchina amministrativa.

Sempre secondo la medesima constatazione, per la Corte è pertanto giustificabile l'assenza di distinzione tra le condotte attuative del PNRR e quelle ad esso estranee, poiché queste sono classificabili, anche in minima parte, come funzionali e strumentali al piano stesso, pur essendone formalmente estromesse. Parimenti è irrilevante, dalla medesima prospettiva, "[…] la distinzione tra attività del pubblico dipendente che possano cagionare danni indiretti […] e attività che possano cagionare danni diretti, per le quali ultime mai vi sarebbe, secondo il rimettente, un collegamento con la finalità di fronteggiare le conseguenze economiche derivanti dalla pandemia".

### *3.3 La violazione del principio di eguaglianza*

Analogamente, non risultano fondate le censure sollevate in relazione alla presunta violazione del principio di eguaglianza. La prima di tali doglianze muove dall'assunto che la disposizione normativa in oggetto istituisca una "discriminazione irragionevole" tra due categorie di soggetti: da un lato, coloro che sono investiti della gestione attiva e dell'onere di predisporre i provvedimenti amministrativi; dall'altro, quanti sono titolari dei soli obblighi di controllo e vigilanza (i quali, differentemente dai primi, continuerebbero a soggiacere alla responsabilità anche per le condotte commissive).

Tuttavia, come riconosciuto dallo stesso proponente in punto di rilevanza, l'esercizio della funzione di controllo, al pari di quella di amministrazione attiva, può estrinsecarsi sia in condotte naturalisticamente commissive che in condotte omissive. In entrambe le fattispecie, l'esenzione da responsabilità prevista dalla norma censurata concerne esclusivamente le prime, con la conseguente insussistenza della denunciata disparità di trattamento.

Non merita accoglimento neppure la subordinata doglianza secondo cui i dipendenti pubblici, già beneficiari di un'esenzione per colpa lieve, sarebbero ulteriormente avvantaggiati rispetto ai dipendenti privati in quanto, nel periodo di vigenza della norma, risulterebbero responsabili solo per condotte attive dolose o omissive gravemente colpose.

Tale argomentazione non considera il fatto che si tratti di categorie differenti, in particolar modo in tema di responsabilità: quella del dipendente privato è di natura pienamente risarcitoria e integralmente retta dal Codice civile (differentemente a quanto analizzato precedentemente per i dipendenti pubblici in tema di responsabilità amministrativo-contabile).

*4. Il monito al legislatore*

Tutto quanto sopra espresso, secondo la Consulta, rende indifferibile la ricerca di nuovi equilibri stabili nella ripartizione del rischio intrinseco all'attività tra l'ente amministrativo e il singolo agente. L'obiettivo primario è che il regime di responsabilità si configuri come incentivo all'azione, piuttosto che d'inerzia.

In assenza di interventi a ciò finalizzati, il fenomeno della "burocrazia difensiva" è destinato a riacutizzarsi allo scadere del regime provvisorio oggetto della normativa esaminata. La percezione, da parte dell'agente pubblico, di un eccessivo onere deterrente, secondo la Corte comprometterebbe nuovamente l'efficacia dell'azione amministrativa.

Ne consegue che una riforma organica della responsabilità amministrativa è imprescindibile per ripristinare la necessaria coerenza tra la disciplina giuridica e le richiamate trasformazioni dell'amministrazione e del suo ambiente operativo.

La consulta comunque ribadisce l'impossibilità di trasformare in regime ordinario tale disciplina derogatoria, stante la natura provvisoria e peculiare del contesto emergenziale (oltre che delle relative caratteristiche).

In particolare, si riporta quanto indicato (e auspicato) dal Giudice delle leggi in ottica di riforma della responsabilità amministrativo-contabile.

Come primo aspetto, essa consiglia una tipizzazione della colpa grave come già avvenuto in altri settori dell'assetto normativo, in virtù del fatto che è la sua modulazione di natura giurisprudenziale a frenare l'operato dei pubblici dipendenti.

In secondo luogo, sempre sulla scorta di quanto previsto per altre categorie, suggerisce l'introduzione di un massimale di responsabilità e di una possibilità di rateizzazione del debito risarcitorio, in considerazione di una ripartizione tra pubblico dipendente e Pubblica Amministrazione retta da equità.

Essa fa presente però che "l'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato *ex ante* dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale *ex post* del giudice contabile. Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti".

Inoltre, essa propone un potenziamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, garantendo al contempo un'esenzione da responsabilità colposa per chi si attenga alle sue raccomandazioni.

"Altro aspetto che potrebbe essere preso in considerazione […], è quello della incentivazione delle polizze assicurative […]."

Ancora, come già osservato, potrebbe essere vagliata una eccezionale esclusione della responsabilità colposa per specifiche categorie di pubblici dipendenti, anche solo in relazione a determinate tipologie di atti, in ragione della particolare complessità delle loro funzioni o mansioni e/o del connesso elevato rischio patrimoniale.

In ultima analisi la Corte auspica una revisione (unita ad una contestuale limitazione) delle tipologie di responsabilità nascenti in capo al pubblico dipendente per il medesimo fatto, considerando ciò come ulteriore fattore dell'inerzia amministrativa e della già citata "paura della firma".

## *5. Tra forma e sostanza: la peculiare configurazione della sentenza n. 132/2024*

La sentenza appena esaminata presenta delle singolari caratteristiche, che la rendono definibile come *monitoria a costituzionalità provvisoria.*

In dettaglio, è definibile *monitoria* la sentenza di rigetto che, pur non potendo dichiarare incostituzionale una disposizione (o parte di essa) a fronte dell'insussistenza degli elementi che la renderebbero tale, indica nella motivazione un cosiddetto monito, diretto a spingere il legislatore nel correggere il dettato esaminato. Trattasi quindi di un "potere di raccomandazione" ([48]), "nascente dal magma informe che caratterizzava, al momento della sua istituzione, i modi di essere del rapporto Corte-Parlamento" ([49]), configurabile come uno stimolo ([50]) esercitabile dalla Consulta, quale contitolare del potere di indirizzo politico ([51]).

Come precedentemente accennato, tale raccomandazione si inserisce in una sentenza definibile "*di costituzionalità provvisoria*", stante le ragioni di eccezionalità e particolarità caratterizzanti la legislazione pandemica. Ciò significa che tale giudizio è da considerarsi, per l'appunto, temporaneo: attraverso l'uso del potere monitorio, la Corte avverte quindi il legislatore che tale normativa dovrà mutare, per salvarsi da un futuro (e certo) giudizio di incostituzionalità ([52]).

Nel caso di specie possiamo distinguere una ulteriore singolarità, che

---

[48]G. D'ORAZIO, *Prime osservazioni sull'esercizio della funzione legislativa "consequenziale" alle decisioni della Corte costituzionale*, in *Arch. Giur*, 1957, 121.
[49] M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sulle "sentenze comandamento" ovvero "il potere monitorio" della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 1982, 826 ss.
[50] P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Riv. Dir. proc*. 1956, 49.
[51] P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, 1957, 918 s.
[52] In tal senso, M. BELLOCCI e T. GIOVANNETTI, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*; *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria*, in *cortecostituzionale.it*, 2010.

rende la sentenza in esame ancora più *sui generis*: qui il Giudice delle leggi "ha rilevato la necessità opposta di un intervento del legislatore che tenga conto delle esigenze soddisfatte in via eccezionale e provvisoria dalla normativa sottoposta al suo esame" ([53]).

Tutto ciò sopra descritto però sembra porsi in contrasto con l'articolo 28, legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e il funzionamento della Corte costituzionale*, e s.m.i.), secondo cui "Il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento": la preoccupazione particolarmente sentita in dottrina ([54]) è che così facendo, si "legittimi" l'invasione, da parte della Corte, della sfera di competenza del potere legislativo, consentendole di esercitare un "attivismo" ([55]) che rischia di scadere in una violazione di legge commessa dal Garante delle leggi stesso.

Secondo una classificazione di Gustavo Zagrebelsky ([56]), la Consulta sta qui esercitando il ruolo di co-legislatore: non siamo in presenza di un mero "legislatore negativo" che si limita, in ottica kelseniana, a censurare le disposizioni incostituzionali ([57]), bensì di uno dei due componenti del bicefalo processo legislativo, che *ex ante*, o *ex post*, coadiuva il Parlamento.

---

[53] F. S. MARINI, *la sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, fasc. 4, 2024, 2.

[54] N. PALAZZO, *La Corte costituzionale legislatore,* in *Riv. Trim. dir. Pub.,* fasc. 1, 2023, 190.

[55] Secondo l'autrice, trattasi di un utilizzo quasi improprio del termine, considerata la natura politica in cui esso nasce. Ad esso, ritiene preferibile il concetto di "interventismo", unitariamente al grado assumibile da quest'ultimo. (N. PALAZZO, *Judicial Activism' in Europe: Not a Neat and Clean Fit,* in *14 Vienna Journal on International Constitutional Law,* 2021, 399-422).

[56] G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale ed il legislatore,* in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile – E. Cheli – S. Grassi, Bologna, 1982, 142 s.

[57] Definibile altresì come "garante esterno di costituzionalità (non legislatore)". Trattasi del primo dei tre ruoli, oltre a quello di "legislatore" (ossia quando la Consulta impone un dato significato della disposizione censurata, modificandola per via giudiziaria) e "co-legislatore" (definito subito dopo l'indicazione di nota nel presente lavoro) che, secondo la classificazione di Zagrebelsky, il Giudice delle leggi può assumere.

La Corte, infatti, per divincolarsi da quanto disposto dall'art. 28, l. n. 87/1953, ha escluso che al legislatore possa essere riconosciuto un margine di apprezzamento idoneo a giustificare la propria astensione, spingendosi invece a individuare e giustificare una funzione supplettiva ([58]) la cui valenza, secondo il suo stesso convincimento, risulterebbe immediatamente desumibile dal dettato costituzionale: ci si riferisce alla teoria delle cosiddette "rime obbligate" di Crisafulli, secondo cui l'intervento della Consulta è sempre legittimo nel caso di omissioni ingiustificate da parte del legislatore.

Con riferimento alla sentenza di cui *supra*, siamo quindi di fronte al punto di arrivo di una più ampia (in senso pratico, fattivo e temporale) "redistribuzione" di potere ([59]) che "[…] riflette il mutevole equilibrio tra la discrezionalità legislativa e [la] giustizia costituzionale […]. I giudici riconoscono che siano in ballo questioni […], rispetto alle quali occorre bilanciare interessi contrapposti e che tale bilanciamento spetti in via principale al legislatore. Tuttavia, il modo in cui il legislatore esercita detta prerogativa è sindacabile al fine di accertare se sia stato individuato un ragionevole equilibrio tra interessi e valori concorrenti" ([60]).

Altra parte di dottrina ([61]) risulta invece meno severa e aperta a questo tipo di sentenze, in quanto la Corte da un lato ha evitato di vincolare il legislatore o di incidere in modo immediato sull'assetto normativo, mantenendo così integro l'equilibrio istituzionale; dall'altro, ha orientato concretamente l'azione normativa, superando il livello di una mera elaborazione teorica degli istituti e, di fatto, prefigurando un controllo di costituzionalità anteriore all'adozione della legge, sebbene limitato ad una valutazione generale e preventiva delle misure prospettate.

---

[58] Come ricavabile in S. RODOTÀ, *La "svolta" politica della Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1970, 41.
[59] *Ibidem.*
[60] N. PALAZZO, *La Corte costituzionale legislatore,* cit., 216 s.
[61] F. S. MARINI, *la sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, cit., 6 s.

## CAPITOLO TERZO

# LA RIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI E IL NUOVO "POTERE" RIDUTTIVO: ANALISI SISTEMATICA, PROFILI CRITICI E SOLUZIONI INTERPRETATIVE

### *1. Premessa*

Il seguente capitolo si occuperà di descrivere il disegno di legge A.S. n. 1457 ([1]), approvato in prima lettura il 9 aprile 2025 dalla Camera dei deputati, secondo un ordine per tematiche. Alla data di stesura del presente lavoro, è terminata la trattazione presso le Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia in sede referente; la trattazione in Assemblea è prevista al termine dell'esame in prima lettura della Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e del bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028.

Va altresì rilevato che il percorso parlamentare del provvedimento si inserisce in un più ampio quadro di riforme istituzionali, come confermato anche dalla dichiarazione resa dal Presidente del Consiglio il 29 ottobre 2025, pubblicata sul sito istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri ([2]),

nella quale è stato ribadito l'impegno dell'Esecutivo a proseguire con rapidità nell'attuazione degli interventi ritenuti prioritari.

---

[1] Senato della Repubblica, Disegno di legge S. 1457 Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n.20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale. XIX legislatura. https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/442488.pdf.

[2]Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Dichiarazione del Presidente Meloni*, 29 ottobre 2025: "La mancata registrazione da parte della Corte dei conti della delibera CIPESS riguardante il Ponte sullo Stretto è l'ennesimo atto di invasione della giurisdizione sulle scelte del Governo e del Parlamento […] La riforma costituzionale della giustizia e la riforma della Corte dei Conti, entrambe in discussione al Senato, prossime all'approvazione, rappresentano la risposta più adeguata a una intollerabile invadenza, che non fermerà l'azione di Governo, sostenuta dal Parlamento." disponibile su: https://www.governo.it/it/articolo/dichiarazione-del-presidente-meloni/30172

Nel dettaglio, tale disegno di legge si compone di sei articoli. L'articolo 1 ([1]) mira a riscrivere il concetto di "colpa grave", ad un ampliamento delle

[1] *Ibidem,* art. 1: "1. Alla legge 14 gennaio 1994, n.20, sono apportate le seguenti modificazioni: a) all'articolo 1: 1) al comma 1: 1.1) dopo il secondo periodo sono inseriti i seguenti: «Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti»; 1.2) al terzo periodo, le parole: «limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo» sono sostituite dalle seguenti: «ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo»; 2) il comma 1.1 è sostituito dal seguente: « 1.1. La responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: a) conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165; b) conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria»; 3) al comma 1-bis, le parole: « fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto » sono sostituite dalle seguenti: «fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e»; 4) al comma 1-ter è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Il secondo periodo si interpreta nel senso che 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»; 5) dopo il comma 1-septies sono inseriti i seguenti: « 1-octies. Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio. 1-novies. Nella sentenza di condanna la Corte dei conti può, nei casi più gravi, disporre a carico del dirigente o del funzionario condannato la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni. L'amministrazione, conseguentemente, avvia immediatamente un procedimento ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza, e assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca. 1-decies. L'avvenuto spontaneo pagamento di tutti gli importi indicati nella sentenza definitiva di condanna determina la cessazione di ogni altro effetto della condanna medesima»; 6) al comma 2, dopo le parole: «fatto dannoso» sono inserite le seguenti: «, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno» e dopo le parole: «occultamento doloso del danno »

fattispecie tipizzate (siano esse commissive od omissive) di esclusione di responsabilità, a prevedere la sottoscrizione di polizze assicurative a fronte di danni derivanti da responsabilità amministrativo-contabile, e a ricomprendere nuove figure contrattuali d'appalto vagliabili dalla Corte dei conti in sede di giudizio preventivo di legittimità, assorbendo anche tutti i contratti relativi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), oltre che del Piano Nazionale degli investimenti Complementari (PNC).

---

sono inserite le seguenti: «, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione »; 7) è aggiunto, in fine, il seguente comma: « 4-bis. 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. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario»; b) all'articolo 3: 1) al comma 1, lettera g), le parole: «di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in ECU stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi» sono sostituite dalle seguenti « di appalto di lavori, servizi o forniture, se di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n.36»; 2) dopo il comma 1-bis sono inseriti i seguenti: « 1-ter. Per i contratti pubblici connessi all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), il controllo preventivo di legittimità di cui al comma 1, lettera g), è svolto sui provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, e sui provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale. I termini di cui al comma 2 hanno carattere perentorio; qualora alla scadenza non sia intervenuta la deliberazione, l'atto si intende registrato anche ai fini dell'esclusione di responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1. Il visto può essere ricusato soltanto con deliberazione motivata.
1-quater. Le regioni, le province autonome e gli enti locali, con norma di legge o di statuto adottata previo parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, possono sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte medesima i provvedimenti di aggiudicazione, anche provvisori, ovvero i provvedimenti conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione formale, relativi ai contratti di appalto di lavori, servizi o forniture, attivi o passivi, ovvero ai contratti di concessione, finalizzati all'attuazione del PNRR e del PNC, di importo superiore alle soglie previste dall'articolo 14 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. 1-quinquies. La facoltà di cui al comma 1-quater è riconosciuta a ogni altro soggetto pubblico attuatore del PNRR e del PNC nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti. 1-sexies. Per gli atti e i provvedimenti di cui ai commi 1-quater e 1-quinquies si applicano le disposizioni di cui al comma 1-ter»; 3) al comma 2 sono aggiunte, infine, le seguenti parole: «e si intendono registrati a tutti gli effetti, compresa l'esclusione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1, comma 1».

L'articolo 2 ([2]) aspira ad attribuire alla Corte dei conti una nuova funzione consultiva, in merito a tutti i provvedimenti attuativi del PNRR e PNC, aventi valore complessivo non inferiore al milione di euro, e limitatamente a fattispecie che siano estranee ad altri controlli preventivi di legittimità o per cui la procura contabile abbia invitato a dedurre giustificazioni.

Il terzo articolo ([3]), nato con l'esame assembleare della Camera dei

[2] *Ibidem,* art. 2: "1. La sezione centrale della Corte dei conti per il controllo di legittimità sugli atti, su richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico, rende pareri in materia di contabilità pubblica, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (PNC), di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la competente procura contabile abbia notificato un invito a dedurre. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti rendono i pareri di cui al primo periodo su richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi. Le sezioni riunite della Corte dei conti assicurano la funzione nomofilattica sull'attività consultiva esercitata dalla sezione centrale e dalle sezioni regionali ai sensi del presente comma. 2. I pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta. In caso di mancata espressione del parere nel termine di cui al primo periodo, lo stesso si intende reso in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, ai fini dell'esclusione della gravità della colpa di cui al medesimo comma 1, ovvero in senso negativo qualora l'amministrazione richiedente non abbia prospettato alcuna soluzione.

[3] *Ibidem*, art. 3: "1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la riorganizzazione e il riordino delle funzioni della Corte dei conti, al fine di un ulteriore incremento della sua efficienza, nonché in materia di rimborso da parte delle amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa. 2. I decreti legislativi di cui al comma 1sono adottati nel rispetto dei seguenti princìpi e criteri direttivi: a) organizzare la Corte dei conti a livello centrale in sezioni abilitate a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartite in collegi con provvedimenti del Presidente della Corte; b) rafforzare gli effetti nomofilattici delle pronunce delle sezioni riunite sulle funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali nonché sull'attività delle procure della Repubblica presso la Corte dei conti, prevedendo, in particolare, che il procuratore generale eserciti la sua funzione di coordinamento tenendo conto delle pronunce nomofilattiche delle sezioni riunite; c) fermo restando per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano quanto previsto dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione, organizzare la Corte dei conti a livello territoriale secondo i seguenti criteri: 1) ogni sede territoriale si articola in una sola sezione abilitata a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali, ripartita in collegi con provvedimenti del presidente; 2) i presìdi territoriali della Corte sono dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con priorità per le esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo; 3) il consiglio di presidenza della Corte applica i magistrati a più di una sede ai fini del riequilibrio dei carichi di lavoro; d) articolare la funzione requirente presso la Corte dei conti in una procura generale e in procure territoriali, prevedendo che queste ultime siano

rette da un viceprocuratore generale con funzioni di procuratore territoriale, preposto all'ufficio sotto il coordinamento del procuratore generale, e siano dotate di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede; e) disciplinare i poteri di indirizzo e di coordinamento della procura generale della Corte dei conti nei confronti delle procure territoriali, al fine di garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente nelle sedi territoriali; prevedere, a tal fine, che il procuratore generale: 1) possa accedere in tempo reale, anche tramite strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale; 2) possa disporre del potere di avocazione delle istruttorie in casi tassativamente previsti in sede di attuazione della presente delega, tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria in sede territoriale o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento impartite dalla procura generale; 3) in caso di istruttorie che si caratterizzino per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni, debba sottoscrivere congiuntamente con il procuratore territoriale, a pena di nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari e possa affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio della procura generale; f) stabilire che ogni magistrato svolge, secondo un criterio di rotazione temporale e con adeguata formazione professionale, tutte le funzioni attribuite alle sezioni cui è assegnato, prevedendo il divieto di passaggio dalle funzioni requirenti alle funzioni giudicanti; g) regolamentare le procedure di accesso alla carriera della magistratura contabile, anche requirente, introducendo, tra l'altro, prove psicoattitudinali secondo i criteri stabiliti per l'accesso alla magistratura ordinaria; h) regolamentare l'esercizio dell'azione disciplinare a carico dei magistrati contabili, prevedendo che essa sia ispirata a criteri di trasparenza, celerità, rispetto del contraddittorio e tipizzazione degli illeciti; i) fermo restando quanto previsto dal comma 7, stabilire la dotazione dell'organico dei magistrati della Corte dei conti e il numero massimo delle posizioni direttive e semidirettive, contenere il numero delle figure apicali o sub-apicali e rafforzare, nella dotazione di risorse umane e strumentali: 1) le funzioni consultiva e di controllo; 2) le funzioni di coordinamento della procura generale; l) prevedere, per le nomine successive alla data di entrata in vigore della presente legge, un limite temporale massimo dei mandati di Presidente della Corte dei conti e di procuratore generale; m) ampliare la tipologia dei giudizi a istanza di parte su cui la Corte dei conti può giudicare ai sensi dell'articolo 172 del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n.174; n) introdurre istituti deflativi del contenzioso, che consentano all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione con il pagamento in un'unica soluzione di una percentuale della somma fatta oggetto dell'invito a dedurre, prima della citazione in giudizio, fermo restando il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero; o) regolamentare i procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti, nel rispetto del principio del contraddittorio, regolando i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti; p) in particolare, disciplinare il controllo concomitante di cui all'articolo 11 della legge 4 marzo 2009, n. 15, prevedendo che esso sia svolto su richiesta delle Camere, del Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e abbia a oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socio-economico sui cittadini e sulle imprese e stabilendo un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei provvedimenti adottati nell'esercizio di tale funzione; q) razionalizzare il quadro normativo, eventualmente raccogliendo in codici o testi unici le norme attinenti all'organizzazione della Corte dei conti e quelle attinenti allo svolgimento dei procedimenti non giurisdizionali; r) apportare modifiche al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, al fine di prevedere interventi per il rimborso, da parte delle amministrazioni di appartenenza, delle spese legali effettivamente sostenute nei giudizi per responsabilità amministrativa nel caso di sentenze o provvedimenti che escludano la responsabilità degli amministratori dipendenti di amministrazioni pubbliche in conseguenza

di atti e fatti connessi con lo svolgimento del servizio o con l'adempimento di obblighi istituzionali; s) individuare atti degli enti locali di particolare rilevanza e complessità sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n.20. 3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa acquisizione del parere, per i profili di competenza, della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281, che è reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema di decreto legislativo, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Sulle disposizioni che danno attuazione ai princìpi e criteri direttivi di cui alle lettere a) e c) del comma 2, in luogo del parere previsto dal primo periodo del presente comma, è acquisita, entro il medesimo termine ivi indicato, l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Lo schema di ciascun decreto legislativo è successivamente trasmesso alle Camere per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine previsto per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari scada nei quarantacinque giorni che precedono la scadenza del termine di delega previsto dal comma 1 o successivamente, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni. 4. I decreti legislativi di cui al comma 1 abrogano espressamente tutte le disposizioni oggetto di riordino o comunque con essi incompatibili o superate e recano le opportune disposizioni di coordinamento, anche di natura transitoria, in relazione alle disposizioni non abrogate o non modificate, introducendo le necessarie modifiche al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 26 agosto 2016, n.174. 5. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi di cui al comma 2 e della procedura di cui al comma 3. 6. Nelle more dell'attuazione del principio di cui al comma 2, lettera c), il consiglio di presidenza della Corte dei conti assicura che la Corte e i suoi presìdi territoriali siano dotati di personale in funzione degli effettivi carichi di lavoro di ciascuna sede e di ciascun magistrato, con particolare riferimento alle esigenze connesse allo svolgimento delle funzioni consultive e di controllo. 7. Fermo restando quanto previsto dal comma 8, dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, le amministrazioni competenti provvedono agli adempimenti relativi ai decreti legislativi di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente. 8. Gli schemi dei decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe di cui ai commi 1 e 5 sono corredati di una relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n.196, qualora i decreti legislativi adottati in attuazione del comma 2, lettere a), c), d), g), i), p) e r), del presente articolo determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al loro interno o mediante l'utilizzo delle risorse di cui al comma 9 del presente articolo, i suddetti decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie. 9. Ai fini del secondo periodo del comma 8 è autorizzata la spesa di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026. Alla relativa copertura si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2025-2027, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2025, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero."

deputati, attribuisce al Governo una delega per revisionare organizzazione e funzioni della Corte dei conti, prevedendo inoltre dei rimborsi per le spese legali sostenute dai pubblici dipendenti nei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

L'articolo quarto ([4]) prevede delle sanzioni a carico dei responsabili d'adozione dei provvedimenti PNRR e PNC, nei casi di inerzia amministrativa; il quinto articolo ([5]) invece, anch'esso aggiunto in sede di esame alla Camera dei deputati, parifica, nei confronti di avvocati e procuratori dello Stato, quanto previsto per i magistrati ordinari in tema di responsabilità civile ed erariale.

In conclusione, l'articolo sesto ([6]), introdotto dalla Camera, mira all'applicazione della disciplina di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, anche ai procedimenti e ai giudizi pendenti (o privi di giudicato formale) alla data di entrata in vigore della esaminata disciplina.

[4] *Ibidem*, art. 4: "Fatto salvo l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, come modificato dall'articolo 1 della presente legge, al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in relazione ai quali si verifichi, per fatto allo stesso imputabile, un ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento, si applica, sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo. La sanzione è irrogata nelle forme e con le garanzie di cui alla parte II, titolo V, capo III, del codice della giustizia contabile, di cui al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174".

[5] *Ibidem*, art. 5: "1. All'articolo 19 della legge 3 aprile 1979, n. 103, è aggiunto, in fine, il seguente comma: «La responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato è disciplinata dalla legge 13 aprile 1988, n.117, i cui princìpi, ivi comma 3, della predetta legge, si applicano anche alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20». 2. Le disposizioni del terzo comma dell'articolo 19 della legge 3 aprile 1979, n. 103, introdotto dal comma 1 del presente articolo, si applicano anche ai procedimenti in corso non definiti e a quelli definiti nei quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non è stato ancora eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute derivanti da condanna".

[6] *Ibidem*, art. 6: "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.

*2. La nuova definizione di colpa grave*

Il disegno di legge esordisce innanzitutto con una ridefinizione del concetto stesso di colpa grave.

La modifica in esame infatti, all'articolo 1, va a ricalibrare tale criterio riconducendovi le palesi violazioni di norme di diritto, il travisamento dei fatti, e la negazione (o affermazione) di fatti la cui esistenza o meno sia incontrovertibilmente ricavabile dagli atti procedimentali, andando inoltre a stabilire che, per ciò che concerne la manifesta violazione di norme di diritto applicabili, il verificarsi di tale condizione sottostia ad un presupposto accertamento del grado di chiarezza di tali norme violate, oltre che della gravità di tale inosservanza e della relativa inescusabilità.

Urge però sottolineare, come peraltro rilevato dal Comitato per la legislazione della Camera dei Deputati ([7]), che il Codice dei contratti pubblici ([8]) (seppur riferendosi alle attività di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti) aveva già individuato una definizione di colpa grave, classificandola come "la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto". Il predetto Comitato ha quindi invitato il Senato ad approfondire la correlazione tra le due disposizioni: alla data di elaborazione del presente lavoro, non risultano approvati emendamenti in merito da parte delle Commissioni del Senato

[7] Senato della Repubblica, Servizio Studi, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, dossier n. 472, XIX legislatura. https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01456626.pdf
[8] Articolo 2, comma 3, Decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023.

riunite, Affari costituzionali e Giustizia, in sede referente ([9]). Peraltro, come rilevato da Vittorio Raeli in sede di audizione al Senato ([10])([11]), questa nuova definizione produrrebbe null'altro che un'ancor più ampia discrezionalità in capo al giudice, essendo i concetti di "manifesta" e di "grado di chiarezza e precisione" estremamente vaghi ed opinabili.

### *2.1 Le ipotesi di esclusione della colpa grave e di limitazione della responsabilità*

Innanzitutto, viene esclusa la sussistenza della colpa grave nei casi di commissioni od omissioni eseguite in adeguamento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti (come peraltro già positivizzato dal suindicato Codice dei contratti pubblici all'art. 2, comma 3).

Viene altresì ampliata l'esclusione di responsabilità per colpa grave nei casi di danno originatisi dall'emanazione di atti vistati e registrati in sede di controllo preventivo di legittimità, non più limitandolo ai profili esaminati ([12]), bensì estendendolo agli atti che consistano in presupposti logici e giuridici degli atti sottoposti a controllo: si introduce così una deresponsabilizzazione *tout court* per gli atti vistati, a sostegno dell'opinione,

---

[9] Senato della Repubblica, Fascicolo iter DDL S: 1457, XIX legislatura. https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/59070.pdf

[10] V. RAELI, Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/433/471/Pres._Vittorio_RAELI_-_Presidente_sez._giurisd._Corte_dei_conti_Emilia_Romagna.pdf

[11] E avvallato dalla Delibera n. 4/2025/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 11/06/2025.

[12] Come indicato dall'articolo 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 20 (ancora vigente alla data in cui si scrive).

espressa in sede di illustrazione del disegno di legge, secondo cui i profili ricompresi in sede di controllo risultano essere "difficilmente individuabili, tenuto conto che la registrazione non si estrinseca in un documento contenente le relative motivazioni" ([13]). Trattandosi di norma generale e non limitata agli interventi specifici del PNRR o del PNC, la soppressione della previsione che circoscrive la ragionevolezza dell'esimente determina un'esclusione della responsabilità per colpa grave che appare in contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132 del 2024. Secondo la giurisprudenza costituzionale, il limite al solo dolo della responsabilità è ammissibile solo se strettamente circoscritto e giustificato da ragioni eccezionali, garantendo proporzionalità e ragionevolezza.

Come evidenziato dalla Delibera n. 3/2024/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 30/10/2024, tale estensione dell'esimente rischia di trasformare il controllo preventivo di legittimità da strumento finalizzato alla verifica formale degli atti in un meccanismo che produce un effetto esonerativo totale sui titolari dell'azione amministrativa, con possibili ricadute negative sull'efficacia dei controlli e sulla certezza del diritto; inoltre, tale proposta di legge risulta foriera di dubbi circa la sua stessa ragionevolezza, a causa dell'impropria sovrapposizione di procedimenti distinti per natura, finalità e *ratio*. Il controllo preventivo di legittimità, previsto dall'art. 100, comma 2, Cost., mira esclusivamente a verificare la conformità degli atti ai parametri normativi e a prevenire l'adozione di atti illegittimi, operando su categorie tassativamente elencate dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994. Al contrario, il giudizio di responsabilità per danno erariale accerta la liceità o illiceità del comportamento e l'antigiuridicità dei fatti. L'estensione dell'esimente rischia quindi di creare un'interferenza tra controlli preventivi e responsabilità erariale, con possibili ricadute contrarie

[13] Senato della Repubblica, Servizio Studi, Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura, dossier n. 472, XIX legislatura, pagina 11. https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01456626.pdf

alle finalità originarie della legge.

La gravità della colpa viene considerata esclusa anche con riferimento agli atti adottati dalle pubbliche amministrazioni in conformità ai pareri resi dalla Corte dei conti ([14]), su richiesta delle pubbliche amministrazioni stesse.

In aggiunta, si esclude la responsabilità per colpa grave (e si limita alle sole azioni od omissioni di natura dolosa) nei confronti dei rappresentanti di amministrazioni pubbliche ([15]), in tutti i casi ove costoro abbiano sottoscritto accordi di natura conciliativa (sia in sede stragiudiziale che giurisdizionale) o conclusivi dei procedimenti di mediazione e transazione fiscale in sede tributaria, andando quindi a sopprimere l'articolo 1.1. della legge 14 gennaio 1994, n. 20 ([16]). Secondo le sezioni riunite della Corte in sede consultiva ([17]), tale disposizione risulta essere in linea con l'orientamento della Corte costituzionale (sent. n. 132/2024), che ammette eccezionali limitazioni della responsabilità colposa per particolari categorie di atti o funzioni caratterizzate da elevata complessità e rischio patrimoniale; tale previsione, tuttavia, richiederebbe un coordinamento con l'art. 410, ult. comma, c.p.c. ([18]). La Corte segnala inoltre che l'applicazione della disposizione in esame potrebbe condurre all'esenzione da responsabilità erariale anche in presenza di accordi manifestamente irragionevoli o non convenienti per l'erario, con il rischio di attenuare la verifica sull'uso corretto

[14] L'introduzione della funzione consultiva della Corte dei conti da parte dell'esaminando disegno di legge verrà trattata in modo dettagliato nel prosieguo del presente lavoro.
[15] indicate all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.
[16] introdotto dal decreto legislativo n. 149/2022 (art. 8, comma 1), di attuazione della legge n. 206/2021, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (c.d. riforma Cartabia), secondo cui "In caso di conclusione di un accordo di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche […] la responsabilità contabile è limitata ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti.
[17] Delibera n. 3/2024/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 30/10/2024.
[18] "La conciliazione della lite da parte di chi rappresenta la pubblica amministrazione, anche in sede giudiziale ai sensi dell'articolo 420, commi primo, secondo e terzo, non può dar luogo a responsabilità, salvi i casi di dolo e colpa grave".

delle risorse pubbliche e incidere sulla funzione di garanzia affidata alla giurisdizione contabile.

### *2.2 La presunzione iuris tantum di buona fede*

Secondo la vigente formulazione dell'articolo 1, comma 1-*ter,* legge 14 gennaio 1994, n. 20, nei casi di deliberazione degli organi collegiali la responsabilità amministrativo-contabile è imputabile unicamente ai soggetti che abbiano espresso parere favorevole; in aggiunta, qualora gli atti appartengano alla competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi, non sussiste responsabilità in capo ai titolari degli organi politici che, in buona fede, ne abbiano disposto o consentito l'approvazione e l'esecuzione.

La novella in esame intende chiarire, in via di interpretazione autentica, il secondo periodo della succitata disposizione, disponendo che "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".

Tra le varie audizioni alle Camere si segnala il parere della Corte dei conti ([19]), secondo cui invece la novella rischia di deresponsabilizzare gli organi di indirizzo politico e di generare condotte di "burocrazia difensiva", con possibili effetti negativi sull'efficienza dell'azione amministrativa. La responsabilità amministrativo-contabile, specie in contesti complessi,

[19] Delibera n. 4/2025/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 11/06/2025.
https://www.corteconti.it/Download?id=4ac036c0-ac49-4c8a-8bf7-c1aaf2cf94d1

richiede invece una valutazione caso per caso, basata sulle concrete circostanze e sugli elementi di fatto disponibili. In coerenza con i principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (artt. 97 e 100 Cost.), la Corte ritiene opportuno conservare l'attuale assetto normativo, già dotato di adeguate garanzie e strumenti di verifica, evitando l'introduzione di disposizioni che possano alterare l'equilibrio tra responsabilità politica e gestione amministrativa.

### *2.3 Obbligo di copertura assicurativa*

Sempre attraverso l'articolo 1, tale novella intende introdurre l'obbligo di sottoscrizione (precedente all'assunzione dell'incarico) di una copertura assicurativa per chiunque assuma incarichi il cui esercizio comporti la gestione di risorse pubbliche e, consequenzialmente, la giurisdizione della Corte dei conti, in modo da tutelare l'amministrazione da futuribili danni derivanti da colpa grave ([20]).

Questa innovazione legislativa costituirebbe quindi una parziale abrogazione implicita (o meglio, un aggiramento) ([21]) di quanto stabilito dal legislatore per mezzo della legge finanziaria del 2008 ([22]), secondo cui "è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri

[20] Specificando inoltre che la compagnia assicurativa è da intendersi quale litisconsorte necessario nei giudizi contabili.
[21] Come riportato da V. TENORE, *La nuova Corte dei conti*, V Ed., 2002, 504 s, esiste un orientamento dottrinale secondo cui le polizze assicurative che siano sottoscritte e pagate dai dipendenti, e non dalle Pubbliche Amministrazioni, siano valide, essendo il divieto imposto dalla finanziaria del 2008 solamente riferito alla Pubblica Amministrazione in qualità di datrice di lavoro.
[22] Articolo 3, comma 59, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (in G.U. n. 300 del 28 dicembre 2007 – Suppl. ord. n. 285 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2008*).

amministratori per i rischi derivanti dell'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile".

Risulta assente e soppressa l'ipotesi, paventata in sede di presentazione del progetto di legge alla Camera, di destinare parte del trattamento economico accessorio dei dirigenti alla stipula di polizze assicurative atte a coprire i danni causati per colpa grave dagli stessi, attraverso accordi-quadro stipulati dalle amministrazioni con le compagnie assicurative, per mezzo di Consip Spa ([23]).

Tra più opinioni si segnala quella di Pino Zingale ([24]), il quale sostiene che l'introduzione di tale obbligo assicurativo non sembri generare particolari problemi, "a condizione che non si ridimensioni eccessivamente, fino ad azzerarla del tutto, la funzione di prevenzione generale ella responsabilità per danno erariale, e ciò avverrebbe con il contemporaneo inserimento di un tetto al danno risarcibile".

### *3. Sanzioni accessorie, prescrizione e cessazione degli effetti della condanna*

La novella introdotta al numero 5) dell'articolo 1, comma 1, lettera *a)*, della proposta in esame, prevede che il giudice contabile possa disporre "nei casi

[23] Consip è la centrale di acquisto nazionale - interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) - che offre, attraverso gare e mercati digitali, soluzioni di e-procurement per gli acquisti delle amministrazioni pubbliche.

[24] Audizione al Senato della Repubblica di Pino Zingale, Procuratore regionale della Corte dei conti per la regione Sicilia, comunicata nella seduta n. 65 delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, del 24 giugno 2025. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/433/473/Pres._Pino_ZINGALE_-_Procuratore_regionale_Corte_dei_conti_Sicilia.pdf

più gravi" a carico del funzionario o del dirigente che risulti condannato, la sospensione dalla gestione di risorse pubbliche per un periodo compreso tra sei mesi e tre anni; in predette situazioni l'amministrazione assegna il dirigente o il funzionario sospeso a funzioni di studio e ricerca e avvia immediatamente un procedimento per responsabilità dirigenziale ([25]), da concludere improrogabilmente entro il termine della sospensione disposta con il passaggio in giudicato della sentenza.

È inoltre previsto un intervento di specificazione dell'articolo 1, comma 2 della legge n. 20 del 1994, diretto a precisare che il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti siano venuti a conoscenza del danno ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta.

Con riferimento ai pubblici ufficiali che siano responsabili dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC, l'articolo 4 della novella

[25] Articolo 21, Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165: "1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. In relazione alla gravità dei casi, l'amministrazione può inoltre, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio, revocare l'incarico collocando il dirigente a disposizione dei ruoli di cui all'articolo 23 ovvero recedere dal rapporto di lavoro secondo le disposizioni del contratto collettivo. 1-bis**.** Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento".

prevede che essi siano soggetti ad una sanzione pecuniaria, calibrata in base alla gravità della colpa, corrispondente alla misura minima di Euro 150 e nella misura massima di due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo, qualora risultino imputabili di un ritardo nell'esecuzione del procedimento pari o superiore al 10 per cento del tempo stabilito per la conclusione del procedimento stesso. Con riferimento al procedimento sanzionatorio, la novella rimanda alla Parte II, Titolo V, Capo III, del codice di giustizia contabile ([26]). Secondo le Sezioni riunite in sede consultiva della

[26] Articoli 133, 134, 135 e 136 del Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n.124: "Art. 133 (Giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie) 1. Ferma restando la responsabilità di cui all' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, e successive modificazioni, quando la legge prevede che la Corte di conti irroga, ai responsabili della violazione di specifiche disposizioni normative, una sanzione pecuniaria, stabilita tra un minimo ed un massimo edittale, il pubblico ministero d'ufficio, o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, promuove il giudizio per l'applicazione della sanzione pecuniaria. 2. Il giudizio è promosso con ricorso al giudice monocratico, previamente designato dal presidente della sezione giurisdizionale regionale, territorialmente competente. 3. Copia del ricorso, unitamente al decreto di fissazione dell'udienza camerale, è notificata alla parte a cura del pubblico ministero. 4. Il pubblico ministero deposita presso la segreteria della sezione il ricorso, unitamente ai documenti in esso richiamati, e il decreto di fissazione dell'udienza camerale, entro dieci giorni dalla notificazione dei medesimi. 5. La parte può costituirsi in giudizio depositando il proprio fascicolo, contenente la comparsa di risposta, la copia del ricorso notificato, la procura e i documenti che offre in comunicazione, entro trenta giorni dalla notificazione del ricorso"; "Art. 134 (Decisione del ricorso) 1. Il giudice decide con decreto motivato, sentite le parti presenti, da emettersi entro sessanta giorni dal deposito del ricorso. 2. Quando accoglie il ricorso, il giudice emette decreto di condanna al pagamento della sanzione. Nella determinazione della sanzione, si ha riguardo alla gravità della violazione e all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione, o l'attenuazione, delle conseguenze della violazione. Contestualmente alla determinazione della sanzione, il giudice fissa altresì una sanzione in misura ridotta, pari al trenta per cento, per il caso di pagamento immediato della stessa, e assegna al responsabile un termine non inferiore a trenta giorni, per procedere al versamento della somma, indicando l'amministrazione destinataria dei proventi. Con il medesimo decreto, il giudice liquida le spese. 3. Avverso il decreto, può essere fatta opposizione al collegio, a norma dell'articolo 135. 4. La decisione del giudice monocratico, se non opposta, e quella dal collegio, sono esecutive e hanno forza di titolo esecutivo"; "Art. 135 (Opposizione) 1. Le parti possono proporre opposizione al collegio, con ricorso da depositarsi nella segreteria della competente sezione giurisdizionale regionale, nel termine di trenta giorni dalla notificazione del decreto. 2. Il deposito del ricorso sospende l'esecuzione del decreto. 3. Il presidente, entro dieci giorni dal deposito, fissa l'udienza di discussione. Tra il giorno del deposito del ricorso e l'udienza di discussione non devono decorrere più di quaranta giorni. 4. Entro dieci giorni dalla emanazione del decreto di fissazione dell'udienza quest'ultimo, unitamente al ricorso in opposizione, deve essere notificato al resistente, a cura dell'opponente. 5. Tra la data di notificazione e quella dell'udienza di discussione deve intercorrere un termine non minore di venti giorni"; "Art.

Corte ([27]), "L'ambito soggettivo della norma sembra limitata ai soggetti rivestenti la qualifica di "pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC", con ciò ponendo rilevanti problemi interpretativi, connessi anche all'ambito della giurisdizione contabile che si estende a soggetti non qualificabili come "pubblici ufficiali".

In conclusione, il comma 1-*decies* introdotto in sede d'esame dalla Camera, dispone la cessazione di qualsiasi effetto derivante dalla condanna (a seguito di giudizio contabile), a fronte di uno spontaneo pagamento di ogni importo indicato nella sentenza definitiva di condanna.

## *4. Responsabilità civile ed erariale di Avvocati e Procuratori dello Stato*

L'articolo 5 della riforma in parola, introdotto durante l'esame alla Camera dei deputati, va a modificare l'articolo 19 della legge 3 aprile 1979, n. 103 ([28]) introducendo il comma 2-*bis*, il quale va ad estendere, nei confronti di

136 (Decisione) 1. Il collegio, sentite le parti presenti, e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede ad eventuale ulteriore attività istruttoria, e definisce il giudizio con sentenza".

[27] Delibera n. 3/2024/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 30/10/2024.

[28] "Gli avvocati e procuratori dello Stato: trattano gli affari contenziosi e consultivi loro assegnati; in caso di divergenza di opinioni nella trattazione di detti affari con l'avvocato generale, con i vice avvocati generali o con l'avvocato distrettuale, possono chiedere, presentando relazione scritta, la pronuncia del comitato consultivo e, se questa è contraria al loro avviso, di essere sostituiti nella trattazione dell'affare per cui è sorta la divergenza di opinioni; possono essere sostituiti nella trattazione degli affari loro affidati in caso di assenza, impedimento o giustificata ragione; quando ricorrano gravi motivi possono essere sostituiti, con provvedimento motivato, dall'avvocato generale o dall'avvocato distrettuale dello Stato. Avverso tale provvedimento può essere proposto ricorso entro trenta giorni al consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato. I procuratori dello Stato provvedono anche al servizio di procura per le cause trattate dagli avvocati e dagli altri procuratori dello Stato, secondo le disposizioni dei dirigenti degli uffici, cui sono addetti".

Avvocati e Procuratori dello Stato, quanto previsto in tema di responsabilità civile per i magistrati.

È previsto altresì che i principi della legge n. 177 del 1988 ([29]) vengano applicati anche alle azioni di responsabilità esercitabili dalla Corte dei conti. Occorre, tuttavia, precisare che, con riferimento alla responsabilità amministrativa, l'art. 8 della legge n. 117/1988 disciplina esclusivamente l'azione di rivalsa promossa dal Presidente del Consiglio dinanzi al giudice ordinario, fissando un limite massimo pari alla metà dell'annualità stipendiale del dipendente. Alla luce di ciò, il raccordo tra tale previsione e l'assetto della responsabilità amministrativo-contabile risulta, sul piano sistematico, non del tutto coerente né immediatamente ricavabile. ([30])

In chiusura, si dispone che quanto previsto nella novella venga applicato anche ai procedimenti pendenti non ancora definiti alla data di entrata in vigore, oltre che a quelli definiti ma privi del pagamento (anche parziale) delle somme stabilite dalla sentenza di condanna.

[29] La Legge 13 aprile 1988, n. 117 ("Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati") costituisce una disciplina organica della responsabilità civile dei magistrati, che va a sostituire quella previgente fondata sulla legge 23 dicembre 1957, n. 1441. La legge prevede che l'azione di risarcimento dei danni derivanti da comportamenti, atti o provvedimenti giudiziari debba essere promossa nei confronti dello Stato e non direttamente contro il magistrato, il quale potrà essere chiamato in rivalsa soltanto in presenza di dolo, colpa grave o diniego di giustizia.
Essa delimita inoltre l'ambito della responsabilità, escludendola per l'attività di interpretazione di norme di diritto e di valutazione del fatto e delle prove, salvo i casi di travisamento macroscopico o manifesta violazione di legge. La legge stabilisce anche i limiti dell'azione risarcitoria, le procedure di rivalsa, nonché le garanzie funzionali poste a tutela dell'indipendenza del magistrato. In questo modo, il legislatore ha inteso contemperare la tutela del cittadino danneggiato con l'esigenza di salvaguardare l'autonomia e l'imparzialità della funzione giudiziaria.
[30] Delibera n. 4/2025/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 11/06/2025.

*5. Disposizioni transitorie*

L'articolo 6, introdotto nel corso dell'esame parlamentare presso la Camera dei deputati, disciplina l'ambito di efficacia temporale delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), mediante le quali è stata riformulata la disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente per danno erariale. La disposizione in esame stabilisce che il nuovo regime di responsabilità erariale trovi applicazione anche ai procedimenti e ai giudizi pendenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della legge.

*6. Nuove competenze consultive della Corte dei conti*

L'articolo 2 dell'esaminanda novella introduce, accanto alle funzioni già previste dalle precedenti disposizioni tutt'ora vigenti ([31]), delle ulteriori competenze consultive.

[31] La Corte dei conti esercita una pluralità di funzioni consultive, differenziate per oggetto, finalità e modalità di svolgimento. La funzione più risalente è quella delle Sezioni riunite, cui spettano pareri su modifiche normative riguardanti il patrimonio e la contabilità dello Stato (art. 88 r.d. n. 2440/1923; art. 1 r.d.l. n. 273/1939). Dal 2003, le Sezioni regionali di controllo possono essere interpellate in materia di contabilità pubblica da regioni, comuni, province e città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali (art. 7, comma 8, l. n. 131/2003), mentre il d.l. n. 113/2016 ha previsto la possibilità di rivolgersi direttamente alla Sezione centrale delle autonomie.
Al fine di assicurare coerenza e uniformità interpretativa, il Presidente della Corte può deferire questioni alle Sezioni riunite o alla Sezione centrale delle autonomie affinché siano adottate pronunce o delibere di orientamento (art. 17, comma 31, d.l. n. 78/2009; art. 6, comma 4, d.l. n. 174/2012), con effetto nomofilattico, in modo da ridurre le difformità tra le decisioni delle sezioni regionali. La legge n. 238/2021 ha rafforzato ulteriormente la funzione consultiva, consentendo alle amministrazioni centrali, agli enti pubblici e agli enti locali di richiedere pareri sulle modalità di applicazione della normativa di contabilità pubblica relativamente agli atti finanziati dal PNRR e dai suoi fondi complementari.

In particolare, tale articolo attribuisce alla sezione centrale della Corte dei conti e alle sezioni regionali la legittimazione a rendere pareri in materia di contabilità pubblica, rispettivamente su richiesta delle amministrazioni centrali, degli organismi nazionali di diritto pubblico ([32]) e delle autonomie territoriali.

La competenza introdotta dal nuovo articolo, contigua a quanto previsto dalla legge europea 2019-2020 (legge 23 dicembre 2021, n. 238), specifica che tali pareri possono essere dati anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete, relative ai provvedimenti d'attuazione del PNRR e del PNC avente valore complessivo non inferiore ad 1 milione di Euro, a condizione della loro estraneità rispetto ad atti già soggetti a controllo preventivo di legittimità o a fatti per i quali la procura contabile abbia già invitato a dedurre in merito.

Si stabilisce altresì che tali pareri debbano essere resi entro il termine perentorio di trenta giorni. In caso contrario, gli stessi si intendono resi in senso conforme a quanto prospettato dall'amministrazione richiedente, oppure in senso negativo quando manchi qualsivoglia prospettazione dell'ente istante.

Anche in questo caso, l'adeguamento ai pareri testé citati varrebbe come esimente di responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave in ipotetici e futuri giudizi.

[32] Articolo 1, comma 1, lett. *e)* del Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici: "«organismo di diritto pubblico», qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria: 1) dotato di capacità giuridica; 2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico".

In conclusione, l'evoluzione normativa (operata dalla novella) dell'attività consultiva della Corte dei conti, con riferimento al PNRR e al PNC, evidenzia un chiaro tentativo di accelerare i procedimenti e di offrire un ausilio alle amministrazioni, ma solleva significative criticità sotto il profilo costituzionale e funzionale.

La sostituzione della formulazione "anche su fattispecie concrete" con "anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete" appare un miglioramento tecnico ([33]), volto a circoscrivere il parere al piano giuridico-interpretativo, ma permangono rischi di interferenza con altre funzioni consultive e giurisdizionali, nonché incertezze sull'ammissibilità delle richieste.

Particolarmente problematica risulta la previsione secondo cui, decorso il termine perentorio di trenta giorni, il parere si intende tacitamente reso ai fini dell'esclusione della gravità della colpa: tale automatismo snatura la funzione consultiva, trasformandola da presidio tecnico a strumento volto a ottenere un'esenzione dalla responsabilità amministrativa, con possibili effetti opportunistici e commistioni tra ruolo consultivo e giurisdizionale. ([34])

Ulteriormente, il coordinamento con le disposizioni già vigenti (art. 46 della legge n. 238 del 2021) non è pienamente garantito, con il rischio di sovrapposizioni applicative.

Nel complesso, pur riconoscendo l'intento di fornire maggiore supporto all'*agere* amministrativo, la disciplina proposta richiede un attento bilanciamento tra esigenze di efficienza e salvaguardia della legalità finanziaria, nel pieno rispetto dei principi costituzionali di indipendenza, imparzialità e terzietà della Corte dei conti.

[33] Miglioramento auspicato e dedotto nella Delibera n. 3/2024/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 30/10/2024.
[34] Delibera n. 4/2025/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 11/06/2025.

*7. Riorganizzazione e riordino delle funzioni della Corte dei conti*

L'articolo 3 dell'intervento legislativo in esame risulta essere la parte più consistente e maggiormente modificativa dell'intero disegno di legge.

In dettaglio, si prevede che entro dodici mesi il Governo, per mezzo di uno o più decreti legislativi, riorganizzi e riordini le funzioni della Corte dei conti in ottica di efficientamento, oltre alla previsione di rimborsi a carico delle pubbliche amministrazioni per le spese legali sostenute a seguito dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile, il tutto secondo i seguenti principi e criteri di tale delega legislativa:

*i)* Delegando il Governo (previo accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni) a riorganizzare la Corte a livello centrale per mezzo di sezioni (ripartite adeguatamente per mezzo di provvedimenti del Presidente della Corte) che, unitariamente, svolgano funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali ([35]);

[35] L'attuale assetto organizzativo della Corte dei conti si articola in uffici centrali e territoriali, al vertice dei quali è posto il Presidente, nominato dal Governo tra i magistrati della Corte che abbiano effettivamente esercitato, per almeno un triennio, funzioni di Presidente di sezione o incarichi equivalenti presso organi costituzionali nazionali ovvero istituzioni dell'Unione europea (legge n. 202/2000). La nomina avviene con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e previo parere del Consiglio di Presidenza. Il Presidente, una volta nominato, non è revocabile e cessa dall'incarico esclusivamente per dimissioni volontarie o per raggiunti limiti di età.
Il Presidente della Corte dei conti, organo di governo dell'Istituto, esercita – salva ogni altra attribuzione di legge o di regolamento – funzioni di indirizzo politico-istituzionale, nonché di organizzazione e funzionamento degli uffici amministrativi e di quelli strumentali e di supporto alle attività istituzionali. Egli è, altresì, titolare della comunicazione e dell'informazione istituzionale.
L'organo di autogoverno della magistratura contabile è rappresentato dal Consiglio di Presidenza (art. 10 della legge n. 117/1988, come modificato dall'art. 11 della legge n. 15/2009), con sede a Roma. Ne fanno parte: il Presidente della Corte dei conti, che lo presiede; il Procuratore generale; il Presidente aggiunto o, in sua vece, il Presidente di sezione più anziano; quattro membri eletti dal Parlamento (due dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti) tra professori ordinari in materie giuridiche o avvocati con almeno venti anni di esercizio professionale; nonché quattro membri eletti da e tra i magistrati della Corte, in proporzione alle rispettive qualifiche risultanti dal ruolo. I componenti elettivi durano in carica quattro anni e non sono rieleggibili per gli otto anni successivi alla scadenza del mandato. Il Consiglio esercita competenza su tutte le questioni inerenti allo status e alle funzioni dei magistrati contabili,

*ii)* Mirando ad un rafforzamento della funzione nomofilattica di tutte (consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali) le sezioni riunite della

incluse le procedure di accesso, assegnazione di sede, trasferimenti, promozioni e procedimenti disciplinari.
Il Procuratore generale presso la Corte dei conti è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, tra i magistrati con qualifica di Presidente di sezione, previa designazione del Consiglio di Presidenza.
Sul piano funzionale, la Corte si compone di sezioni giurisdizionali e sezioni di controllo, articolate a livello centrale e territoriale.
Le sezioni giurisdizionali regionali, con sede nei capoluoghi di regione, costituiscono gli organi di primo grado della giurisdizione contabile, con competenza estesa al rispettivo territorio. Fanno eccezione le province autonome di Trento e Bolzano, nelle quali operano distinte sezioni giurisdizionali di primo grado. In secondo grado, la competenza spetta alle sezioni giurisdizionali centrali d'appello, con sede a Roma e giurisdizione nazionale, alle quali si affianca una sezione d'appello per la Regione Siciliana, avente sede a Palermo. Le sezioni riunite in sede giurisdizionale, presiedute dal Presidente della Corte, assicurano l'uniforme interpretazione e applicazione delle norme di contabilità pubblica, decidendo altresì sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni d'appello, dal Presidente o dal Procuratore generale; in taluni casi individuati dalla legge, esse giudicano in unico grado.
La Procura generale si compone del Procuratore generale, del Procuratore generale aggiunto, di magistrati addetti, nonché del personale amministrativo di supporto; essa esercita funzioni requirenti nei giudizi di responsabilità in grado d'appello e coordina l'attività delle procure regionali, istituite presso ciascuna sezione giurisdizionale regionale, competenti per i giudizi di responsabilità amministrativo-contabile e per le materie di contabilità pubblica. I magistrati del pubblico ministero godono delle stesse garanzie di indipendenza e inamovibilità riconosciute ai giudici contabili.
Quanto alle funzioni di controllo, la Corte si articola in varie sezioni centrali: la Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato; la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (presso cui è istituito il Collegio del controllo concomitante); la Sezione di controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato; la Sezione delle autonomie; la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali; e la Sezione centrale per il controllo dei contratti secretati.
Le sezioni di controllo regionali, istituite sia nelle regioni a statuto ordinario che in quelle a statuto speciale (nonché nelle province autonome di Trento e Bolzano), esercitano il controllo di legittimità e di gestione sugli atti delle amministrazioni statali presenti sul territorio, verificano il funzionamento dei controlli interni e vigilano sulla gestione finanziaria delle amministrazioni regionali, degli enti locali, delle università e delle istituzioni pubbliche regionali. Nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, esse verificano il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di regioni, città metropolitane, province e comuni, adottando pronunce specifiche in caso di squilibri o irregolarità contabili, vigilando altresì sull'adozione delle conseguenti misure correttive.
Le sezioni riunite in sede di controllo, anch'esse presiedute dal Presidente della Corte, definiscono i criteri generali e gli indirizzi di coordinamento per il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato ed emettono, entro il mese di giugno dell'anno successivo a quello di riferimento, il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato. Esse operano, inoltre, in sede deliberante e consultiva, quale organo di chiusura del sistema di giurisdizione amministrativo-contabile.

Corte, attraverso una pregnante funzione di coordinamento da parte del Procuratore generale, che tenga appunto in considerazione le pronunce di tali sezioni riunite;

*iii)* Organizzando il livello territoriale della Corte secondo i seguenti criteri: 1) una singola sezione territoriale abilitata a svolgere tutte e quattro le predette funzioni, ripartite in collegi secondo provvedimenti del Presidente; 2) dotazione di personale parametrata ai carichi di lavoro della sede stessa e dei relativi magistrati contabili, dando priorità a quanto connesso alle funzioni consultive e di controllo; 3) distribuzioni degli stessi magistrati in più sedi, in ottica di efficientamento e maggior ripartizione del lavoro;

*iv)* Articolando la funzione requirente in una Procura generale e in più Procure territoriali (quest'ultime rette da un Vice Procuratore generale con funzioni di Procuratore territoriale), e con personale rapportato agli effettivi carichi di lavoro;

*v)* Disciplinando i poteri di indirizzo e di coordinamento del Procuratore generale nei confronti delle Procure territoriali, in ottica di uniforme esercizio della funzione requirente nelle sedi territoriali ([36]). In tal

[36] L'attuale organizzazione dell'Ufficio del pubblico ministero contabile è disciplinata dall'art. 12 del Codice di giustizia contabile, il quale riproduce sostanzialmente il contenuto del previgente art. 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19. Tale disposizione delinea la struttura dell'Ufficio requirente presso la Corte dei conti, articolandola in un ufficio centrale, in un ufficio decentrato e in uffici regionali.
L'ufficio centrale, diretto dal Procuratore generale della Corte dei conti, è coadiuvato da un Procuratore generale aggiunto e da viceprocuratori generali, ed esercita la propria competenza nei giudizi instaurati dinanzi alle Sezioni riunite e alle Sezioni centrali di appello. Al Procuratore generale spetta altresì la promozione dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati contabili dinanzi al Consiglio di Presidenza.
È previsto, inoltre, un ufficio decentrato della Procura generale, avente sede presso la Sezione d'appello della Corte dei conti per la Regione Siciliana, con competenza sui giudizi di appello proposti avverso le sentenze della Sezione giurisdizionale regionale della medesima Regione. Completano la struttura gli uffici regionali, istituiti presso i capoluoghi di regione — nonché presso le province autonome di Trento e Bolzano — composti da Procuratori regionali, vice-Procuratori generali e magistrati con funzioni di sostituto. Tali uffici sono competenti per i giudizi pendenti dinanzi alle rispettive sezioni giurisdizionali regionali. A seguito della modifica introdotta dall'art. 5 del d.lgs. 7 ottobre 2019, n. 114, le funzioni di Procuratore regionale possono essere attribuite esclusivamente ai magistrati in possesso della qualifica di

senso, il Procuratore generale deve: 1) poter accedere in tempo reale agli atti dei procedimenti istruttori svolti territorialmente; 2) disporre del potere di avocazione delle istruttorie (in specifici casi individuati), tra cui quelli di inerzia nell'istruttoria o di violazione delle disposizioni di indirizzo e coordinamento della procura generale; 3) poter sottoscrivere, nel caso di particolare complessità o di novità, congiuntamente con il procuratore territoriale, a pena di nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione a giudizio e di disposizione di misure cautelari, oltre a poter affiancare al magistrato assegnatario del fascicolo in sede territoriale uno o più magistrati addetti all'ufficio della procura generale;

*vi)* Assegnando a turno ogni singolo magistrato (previa idonea preparazione e formazione) a tutte le funzioni proprie della sezione a cui risulta assegnato, con l'unico limite-divieto di passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante;

---

Presidente di sezione, a garanzia di un elevato livello di competenza e di esperienza nella direzione dell'ufficio requirente territoriale.

Per quanto concerne i rapporti funzionali tra i diversi uffici del pubblico ministero contabile, nonché quelli interni ai singoli uffici, l'art. 12 del Codice di giustizia contabile prevede che le funzioni di Procuratore regionale comportino l'esercizio di funzioni direttive, precisando altresì che il Procuratore generale esercita un potere di coordinamento sull'attività dei Procuratori regionali, con la facoltà di dirimere eventuali conflitti di competenza, mentre questi ultimi coordinano, a loro volta, l'attività dei magistrati assegnati ai rispettivi uffici.

Ulteriori dettagli sull'organizzazione interna sono forniti dalla circolare del Consiglio di Presidenza n. 16/c/CP/201 del 7 aprile 1994, la quale specifica le modalità operative e i criteri di assegnazione dei fascicoli istruttori.

Il potere di direzione attribuito al Procuratore regionale è concretamente declinato in diverse disposizioni del Codice di giustizia contabile. In particolare, l'art. 54 stabilisce che, a seguito della ricezione di una notizia di danno, il Procuratore regionale — qualora non ne disponga l'immediata archiviazione per difetto dei requisiti di specificità, concretezza o per manifesta infondatezza — provvede all'apertura del procedimento istruttorio, assegnando la trattazione del fascicolo secondo criteri oggettivi e predeterminati. L'art. 69, a sua volta, disciplina la fase di archiviazione, prevedendo che il provvedimento sia sottoposto al visto del Procuratore regionale, il quale esercita un potere di controllo sull'attività del magistrato assegnatario del fascicolo. Ove il Procuratore regionale non condivida la decisione di archiviare, o le motivazioni poste a fondamento della stessa, egli può formulare motivate osservazioni e, in caso di persistente dissenso, avocare a sé il fascicolo istruttorio, assumendo personalmente le determinazioni relative all'esercizio dell'azione erariale.

*vii)* Regolando le procedure di accesso alla magistratura contabile, prevedendo la somministrazione di test psicoattitudinali, secondo quanto stabilito per la magistratura ordinaria ([37]);

*viii)* Regolamentando l'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati contabili ([38]);

*ix)* Stabilendo la dotazione organica dei magistrati contabili, oltre al numero delle posizioni direttive e sub-direttive, contenendo il numero delle

[37] Articolo 1 del d.lgs. n. 160 del 2006, come modificato dal d.lgs. n. 44 del 2024. Tali test psico-attitudinali sono individuati dal Consiglio Superiore della Magistratura, nel rispetto delle linee guida e degli standard internazionali in materia di psicometria, e sono finalizzati a consentire lo svolgimento, nell'ambito della prova orale, di un successivo colloquio di natura psico-attitudinale. Tale colloquio è condotto dal presidente della seduta, con l'assistenza di un esperto psicologo nominato tra i componenti della commissione esaminatrice, appositamente designato a tale funzione. Esso si tiene dinanzi alla commissione o alla sottocommissione competente per la prova orale, alla quale è rimessa la valutazione complessiva dell'idoneità del candidato, comprensiva anche del profilo psico-attitudinale, quale elemento integrante della verifica finale di idoneità.

[38] In tema di responsabilità disciplinare dei magistrati contabili, ad oggi trova applicazione l'art. 18 del R.D. Lgs. 31 maggio 1946, n. 511, in virtù della clausola di salvaguardia prevista dall'art. 30 del D. Lgs. n. 109/2006, che esclude l'operatività del decreto nei confronti dei magistrati contabili e amministrativi. L'illecito disciplinare assume carattere atipico e comprende qualsiasi comportamento che, in ufficio o fuori, sia idoneo a compromettere il rispetto dei doveri di funzione o il prestigio dell'ordine giudiziario. Il procedimento disciplinare, di natura amministrativa come confermato dalla Corte costituzionale (ord. n. 87/2009), è promosso dal Procuratore generale ai sensi dell'art. 10, comma 9, della legge n. 117/1988 e dell'art. 11, comma 8, della legge n. 15/2009, e si articola secondo le disposizioni del Regolamento disciplinare approvato dal Consiglio di Presidenza con deliberazione n. 3/CP/2021.

Tale procedimento comprende una fase predisciplinare di indagini preliminari, volta ad accertare l'esistenza di elementi rilevanti ai fini disciplinari; al termine di questa fase, il Procuratore generale può procedere all'archiviazione, dandone comunicazione al Presidente del Consiglio di Presidenza, che può richiedere il riesame del provvedimento. Qualora siano invece ravvisati i presupposti dell'illecito, il Procuratore generale formula la contestazione formale degli addebiti, aprendo ufficialmente il procedimento disciplinare, che deve essere instaurato entro un anno dalla conoscenza dei fatti rilevanti.

La fase istruttoria si svolge dinanzi al Consiglio di Presidenza ed è affidata a una Commissione consiliare composta da tre membri, che cura gli accertamenti necessari garantendo all'incolpato il diritto di difesa, compreso l'accesso agli atti e la presentazione di deduzioni entro trenta giorni. Conclusa l'istruttoria, la Commissione riferisce al Consiglio, proponendo il proscioglimento o il passaggio alla trattazione orale in seduta pubblica, fissata con decreto del Presidente.

Le sanzioni previste – ammonimento, censura, perdita dell'anzianità e rimozione – richiamano quelle stabilite per i magistrati ordinari dall'art. 32 della legge n. 186/1982, come rinviato dall'art. 10 della legge n. 117/1988, assicurando così un allineamento dei principi disciplinari tra magistratura ordinaria e contabile.

figure apicali e sub-apicali e rafforzando le funzioni consultive, di controllo e di coordinamento con la Procura generale, per mezzo di risorse strumentali ed umane;

*x)* Prevedendo un limite massimo ai mandati del Procuratore generale e del Presidente della Corte;

*xi)* Ampliando la tipologia di giudizi promuovibili ad istanza di parte, ai sensi dell'articolo 172 del Codice di giustizia contabile ([39]);

*xii)* Introducendo istituti deflativi del contenzioso ([40]) atti a consentire all'incolpato di formulare una richiesta di definizione della propria posizione

[39] Le ipotesi processuali riconducibili alla categoria dei giudizi ad istanza di parte sono definite dall'articolo 172 del Codice di giustizia contabile, che distingue tre giudizi espressamente "nominati" (comma 1, lettere a), b) e c)) e una categoria residuale di giudizi non espressamente individuati (lettera d)), cui è attribuito valore di clausola generale. In particolare, rientrano in tale categoria: i giudizi promossi contro provvedimenti definitivi dell'amministrazione finanziaria o di altri enti impositori concernenti il rimborso di quote d'imposta inesigibili e di altre somme erariali non riscosse (lettera a); i ricorsi avverso ritenute operate, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti spettanti a funzionari e agenti statali (lettera b); i ricorsi aventi ad oggetto l'interpretazione dei titoli giudiziali di cui all'articolo 211 (lettera c); nonché altri giudizi ad istanza di parte, previsti dalla legge e comunque riguardanti materie di contabilità pubblica, nei quali siano interessati anche soggetti o enti diversi dallo Stato (lettera d).
Ai sensi dell'articolo 173, la parte interessata a instaurare uno dei predetti giudizi deve depositare il ricorso, corredato di tutti gli elementi richiesti dall'articolo 36, presso la segreteria della sezione giurisdizionale territorialmente competente, unitamente al provvedimento impugnato. Con il deposito del ricorso ha inizio formalmente il giudizio, successivamente integrato dalle comunicazioni e notificazioni disciplinate dall'articolo 174. In particolare, il ricorrente è tenuto a notificare il ricorso congiuntamente al decreto di fissazione dell'udienza all'amministrazione o all'ente impositore, entro dieci giorni dalla comunicazione del decreto stesso, con un termine minimo di trenta giorni intercorrente tra la notificazione e la data dell'udienza.
Il ruolo del pubblico ministero, nei giudizi ad istanza di parte, è definito come quello di interveniente necessario a tutela dell'interesse erariale. Ai sensi dell'articolo 175, il pubblico ministero, espletate le istruttorie ritenute opportune, formula le proprie conclusioni, che devono essere depositate presso la segreteria della sezione almeno venti giorni prima dell'udienza o entro il diverso termine stabilito dal presidente della sezione. Infine, l'articolo 176 prevede una norma di chiusura, rinviando, per quanto non espressamente disciplinato dal Codice, alle disposizioni applicabili al rito ordinario di primo grado e di appello.

[40] Nella Parte II del Codice di giustizia contabile, il Titolo V disciplina i cosiddetti "Riti speciali", strumenti processuali finalizzati a semplificare e accelerare la definizione del contenzioso contabile, al ricorrere di condizioni specifiche. Il Codice prevede tre diverse modalità di rito, alternative rispetto al procedimento ordinario: due già presenti nel previgente ordinamento e il rito abbreviato, di recente introduzione, con funzione deflattiva e finalità di garantire l'incameramento certo e tempestivo di somme risarcitorie all'erario (art. 130). Il rito abbreviato è accessibile sia in primo grado sia in sede di appello per tutte le ipotesi di

attraverso il pagamento in unica soluzione, prima della citazione in giudizio, di una quota in percentuale della somma quantificata nell'invito a dedurre, garantendo il potere di valutazione della proposta da parte del pubblico ministero contabile;

*xii)* Regolamentando lo svolgimento delle funzioni requirenti, consultive e referenti, seguendo il principio del contraddittorio, regolando la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e riservatezza degli atti;

*xii)* Disciplinando il controllo concomitante *ex art*. 11, legge n. 15/2009 ([41]), prevedendo che esso sia svolto su richiesta delle Camere, del

responsabilità, dolosa o gravemente colposa, ad esclusione dei casi di doloso arricchimento. La richiesta, che deve essere avanzata tempestivamente e previa acquisizione del parere concorde del pubblico ministero, comporta la disponibilità del convenuto a definire il giudizio mediante pagamento di una somma non superiore al 50% della pretesa risarcitoria, mentre la decisione sull'accoglimento è riservata al giudice, che decide in camera di consiglio, nel contraddittorio tra le parti, con sentenza non impugnabile.
Il rito monitorio, disciplinato dagli articoli 131 e 132, trova applicazione nei casi di responsabilità di lieve entità patrimoniale o per addebiti non superiori a 10.000 euro. Si tratta di un procedimento monocratico, affidato al Presidente della sezione o a giudice da lui delegato, che determina la somma da versare all'erario mediante decreto, previo ascolto del pubblico ministero. Il decreto indica il termine entro il quale l'interessato può accettare il pagamento e fissa la data dell'udienza di discussione in caso di mancata accettazione; ove l'accettazione non venga comunicata, il procedimento prosegue secondo il rito ordinario.
Infine, il Codice prevede il rito relativo a fattispecie di responsabilità sanzionatoria pecuniaria (artt. 133-136), applicabile quando la legge attribuisce alla Corte dei conti il potere di irrogare sanzioni pecuniarie entro limiti edittali determinati. L'azione è promossa dal pubblico ministero, d'ufficio o su segnalazione della Corte nell'esercizio delle proprie funzioni contenziose o di controllo, presso il giudice monocratico designato dal Presidente della sezione giurisdizionale regionale competente. La parte destinataria del ricorso può costituirsi in giudizio entro trenta giorni dalla notifica depositando la comparsa di risposta; il giudice decide con decreto motivato entro sessanta giorni dal deposito, emettendo, in caso di accoglimento del ricorso, decreto di condanna al pagamento della sanzione, che viene determinata in relazione alla gravità della violazione e all'eventuale attività posta in essere dal responsabile per eliminare o attenuare le conseguenze della violazione stessa. Contestualmente, il giudice fissa una riduzione della sanzione pari al 30% in caso di pagamento immediato e assegna al responsabile un termine non inferiore a trenta giorni per effettuare il versamento, indicando l'amministrazione destinataria dei proventi. Le decisioni non opposte, così come quelle emesse dal collegio in caso di opposizione, hanno efficacia esecutiva e costituiscono titolo esecutivo.

[41] Il controllo "concomitante", disciplinato dall'art. 11, comma 2, della legge n. 15/2009, costituisce una tipologia di vigilanza sulla gestione delle risorse pubbliche in corso di esecuzione, finalizzata a prevenire e contrastare gravi irregolarità gestionali e ritardi significativi nell'attuazione di piani, programmi o nell'erogazione di contributi, assumendo così una funzione propulsiva e stimolante nei confronti delle amministrazioni. In presenza di

Governo o dell'amministrazione pubblica interessata e abbia a oggetto piani, programmi e progetti caratterizzati da rilevanza finanziaria e da significativo impatto socioeconomico, oltre a prevedere un regime di limitazione della pubblicità delle comunicazioni scambiate e degli atti e dei provvedimenti adottati nell'esercizio della funzione;

*xiv)* Razionalizzando il quadro normativo dell'organizzazione della Corte e dei procedimenti stragiudiziali, per mezzo di codici e testi unici;

*xv)* Prevedendo, da parte delle amministrazioni di appartenenza, e per mezzo di apposite modifiche al Codice di giustizia contabile, il rimborso delle spese legali sostenute nei giudizi che constatino l'insussistenza di responsabilità per danni conseguenti all'adempimento di funzioni proprie e istituzionali dei pubblici dipendenti;

*xvi)* Individuando gli atti degli enti locali "di particolare rilevanza e complessità" da sottoporre a controllo preventivo di legittimità ([42]) della

gravi irregolarità o deviazioni da obiettivi, procedure o tempi definiti da norme o direttive governative, la Corte individua le cause in contraddittorio con l'amministrazione e trasmette le risultanze al Ministro competente, il quale adotta i provvedimenti correttivi entro sessanta giorni, salvo che non sospenda il termine o comunichi al Parlamento e alla Presidenza della Corte le ragioni ostative. Il medesimo controllo può essere esercitato anche dalle sezioni regionali di controllo nei confronti di gestioni regionali o enti locali, assicurando un'omogeneità di vigilanza su tutto il territorio nazionale. Nonostante la previsione normativa, nella pratica il controllo concomitante ha avuto scarso utilizzo, con prevalente ricorso ai controlli successivi di gestione disciplinati dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20/1994. Il DL n. 76/2020 ha previsto una nuova estensione del controllo concomitante, autorizzando la Corte a esercitarlo, anche su richiesta del Governo o delle Commissioni parlamentari, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. Più recentemente, l'art. 1, comma 12-quinquies, lettera b), del DL n. 44/2023 ha escluso dal controllo concomitante le risorse e le iniziative riferite al PNRR e al Piano nazionale per gli investimenti complementari, delineando così un ambito operativo più circoscritto per questa tipologia di vigilanza preventiva.

[42] L'art. 3, comma 3, legge n. 20/1994, disciplina la procedura di adozione dei decreti legislativi delegati dal comma 1, stabilendo che essi siano emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, in concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze. In relazione ai profili di competenza regionale e degli enti locali, la norma richiede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281/1997, da esprimersi entro quarantacinque giorni dalla trasmissione di ciascun schema di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Per quanto concerne l'attuazione della delega in materia di riorganizzazione della Corte dei conti a livello centrale, prevista dal comma 2, lettere a) e c), è necessario acquisire l'intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, al fine di garantire che la ristrutturazione centrale

Corte dei conti (disciplinato dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20).

Le Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, nell'adunanza del 9 giugno 2025, hanno rilevato come l'intervento – pur orientato secondo un'ottica efficientistica, sollevi numerosi rilievi di ordine costituzionale, in quanto incidente su autonomia, indipendenza e assetto funzionale della magistratura contabile. Le Sezioni riunite richiamano, in particolare, il principio – consolidato nella giurisprudenza costituzionale –

---

della Corte rispetti i principi stabiliti in tale sede. A tal riguardo, il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nel parere reso il 2 aprile 2025 sul testo emendato, ha sottolineato che la lettera a) si riferisce all'organizzazione centrale della Corte, mentre la lettera c) attiene all'organizzazione territoriale, suggerendo di verificare se l'esigenza della previa intesa non debba riferirsi più correttamente alla lettera c).
Successivamente, ogni schema di decreto legislativo è trasmesso alle Camere per l'acquisizione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti sia per materia sia per gli aspetti finanziari, da esprimersi entro lo stesso termine di quarantacinque giorni; decorso tale termine, il Governo resta comunque libero di procedere all'adozione dei decreti. La norma prevede, inoltre, che qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari coincida con gli ultimi quarantacinque giorni del termine di delega o lo superi, quest'ultimo si intende automaticamente prorogato di novanta giorni.
Il comma 4 stabilisce che i decreti legislativi debbano procedere all'abrogazione esplicita delle disposizioni incompatibili o superate e prevedere le necessarie misure di coordinamento, anche di natura transitoria, in relazione alle norme non modificate o non abrogate, introducendo al contempo le modifiche necessarie al codice della giustizia contabile allegato al decreto legislativo n. 174/2016. In coerenza con tali principi, il comma 5 consente al Governo, entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti, di emanare provvedimenti integrativi e correttivi, sempre nel rispetto dei criteri direttivi stabiliti e della procedura di adozione dei decreti principali.
Nel frattempo, ai sensi del comma 6, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti è chiamato ad assicurare che la Corte e i suoi presidi territoriali dispongano di un'organizzazione di personale proporzionata ai carichi di lavoro effettivi, con particolare attenzione alle funzioni consultive e di controllo. Il comma 7 chiarisce che l'attuazione delle disposizioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, prevedendo l'impiego delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.
Il comma 8 richiede che gli schemi di decreto siano accompagnati da una relazione tecnica che illustri la neutralità finanziaria o, nel caso in cui emergano nuovi o maggiori oneri, i mezzi di copertura degli stessi. In tali casi, i decreti possono essere emanati solo successivamente o contestualmente all'adozione dei provvedimenti legislativi che garantiscano le risorse necessarie. Infine, il comma 9 autorizza una spesa annua di due milioni di euro a partire dal 2026, da finanziare mediante riduzione del fondo speciale di parte corrente del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del bilancio triennale 2025-2027, utilizzando parzialmente gli accantonamenti del medesimo Ministero, a garanzia della copertura finanziaria delle attività previste dalla delega.

dell'esigenza di un ordinamento idoneo a preservare la magistratura contabile da interferenze dell'esecutivo, anche attraverso il mantenimento del potere di autorganizzazione e delle prerogative del Consiglio di Presidenza.

Quanto alle sezioni centrali, la delega prefigura un modello "unitario" che accorpa funzioni consultive, di controllo e giurisdizionali, con il rischio di confondere piani differenti, alterando la terzietà del giudice e la neutralità del controllo. Analoghi rilievi emergono per la riorganizzazione delle sezioni regionali, la cui denominazione come "territoriali" e la concentrazione delle funzioni sono giudicate incoerenti con il radicamento costituzionale della dimensione regionale.

Particolarmente incisive risulterebbero le modifiche alla funzione requirente, introducenti un assetto gerarchico tra Procura generale e Procure regionali: le nuove prerogative attribuite al Procuratore generale (direttive vincolanti, avocazione, e firma congiunta) rischiano di comprimere il principio di indipendenza del pubblico ministero contabile e la garanzia dell'inamovibilità.

Ulteriori criticità riguardano l'accesso alle funzioni e la gestione delle posizioni direttive, con meccanismi di rotazione obbligatoria, divieti di mobilità tra funzioni requirenti e giudicanti e prove psicoattitudinali. Si tratta, secondo le Sezioni riunite, di previsioni pregiudicanti sia l'indipendenza della magistratura (artt. 107 e 108 Cost.) sia il buon andamento dell'organizzazione (art. 97 Cost.).

Anche sul versante dei controlli vengono segnalati dubbi significativi: subordinare il controllo concomitante alla richiesta delle autorità politiche ridurrebbe l'autonomia programmatoria della Corte (art. 100 Cost.) e si discosterebbe dagli standard internazionali INTOSAI; la limitazione della pubblicità degli atti, inoltre, rischia di comprimere i principi di trasparenza e imparzialità.

Più neutri o favorevoli appaiono i giudizi sui meccanismi deflativi del contenzioso e sul rimborso delle spese legali in caso di proscioglimento.

Rimane invece problematico il tema della codificazione, giacché la delega si presenta eccessivamente ampia e indeterminata, con possibili ricadute sull'art. 76 Cost.

Nel complesso, il *plenum* consultivo della Corte mette in luce come la riforma, nella sua formulazione attuale, presenti profili critici tali da richiedere un significativo intervento correttivo, al fine di assicurare piena coerenza con i principi costituzionali che presidiano la natura e le funzioni della Corte dei conti.

## *8. Il nuovo "potere" riduttivo obbligatorio*

Nell'attuale formulazione dell'articolo 1, così come modificata dalla Camera dei deputati ([43]), emerge la volontà dei proponenti di inserire nella legge n. 20 del 1994 l'articolo *1-octies*, il quale impone ([44]) al giudice contabile, oltre ad una compensazione che tenga conto del concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno stesso, una riduzione *ex lege* del danno o del valore perduto e preventivamente quantificato (salvo si tratti di illecito arricchimento o di danno commesso con dolo), imputando al responsabile un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio

[43] Che in sede di proposizione presentava la seguente formulazione: "Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, parte del danno accertato o del valore perduto di importo minimo pari a euro 150 e massimo non superiore a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo spettante al responsabile medesimo. La determinazione dell'entità della riduzione di cui al primo periodo in misura superiore al minimo deve essere motivata".

[44] "al comma 1-bis, le parole: «fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto» sono sostituite dalle seguenti: «fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-octies del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione danneggiata nella produzione del danno medesimo e»".

accertato, e comunque non eccedente la misura massima del doppio della retribuzione lorda annua conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, oppure non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti a seguito del servizio o della funzione prestati alla Pubblica Amministrazione danneggiata.

Si rileva quindi come il potere di riduzione dell'addebito, ad ora esercitabile sulla base di una mera valutazione discrezionale secondo *aequitas* del giudice contabile, nel caso di entrata in vigore della esaminanda novella, diverrà strumento automatico e non più soggetto a qualsivoglia margine di apprezzamento.

### *8.1 I rilievi di dottrina e giurisprudenza*

Come si evince da alcune audizioni presso le Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia del Senato della Repubblica ([45]), oltre che dalla delibera n. 4/2025 delle Sezioni riunite in sede consultiva della Corte dei conti, è quantomeno lampante il passaggio da una funzione risarcitoria, ad una meramente sanzionatoria, della responsabilità amministrativo-contabile.

Ciò emerge in maniera incontrovertibile dall'imposizione al giudice contabile, da parte della novella esaminata, di una soglia percentuale massima di danno ascrivibile all'agente che lo abbia commesso con colpa grave. Infatti, una riduzione *ex lege* del 70 per cento del nocumento subito dalla Pubblica Amministrazione risulta oltremodo lesiva dell'interesse erariale.

[45] Si fa riferimento alle audizioni di V. RAELI, Presidente della sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna; di P. ZINGALE, Procuratore regionale della Corte dei conti in Sicilia; del Consiglio direttivo dell'Associazione Magistrati della Corte dei conti.

Vito Tenore ([46]) definisce questa disposizione a dir poco esecrabile, poiché snatura "l'istituto della riduzione dell'addebito (ontologicamente correlato alla valutazione del caso concreto)" e scarica sulla "[…] pubblica amministrazione (e alla comunità tutta dei cittadini italiani contribuenti) il prevalente costo dei danni arrecati alle casse pubbliche da dipendenti gravemente incapaci".

In aggiunta, la misura "non risarcibile" del danno ricadrebbe in capo alla collettività, la quale vedrebbe erodersi l'importo massimo di spesa pro-capite per l'erogazione dei servizi.

Come rilevato da Pino Zingale ([47]), "ogni limitazione del danno risarcibile dovrebbe essere supportata da un equilibrato bilanciamento degli interessi […] nel rispetto dei criteri di coerenza e proporzionalità". ([48])

Secondo Vittorio Raeli ([49]), l'obbligo di riduzione sarebbe solo apparentemente stabilito dal dettato normativo, essendovi in realtà un ambiguo "scarico di responsabilità" nei confronti del giudice contabile da parte del legislatore, a suo dire privo della volontà di assumersi tale decisione. Sempre a detta di Raeli, la scelta di ridefinire la responsabilità amministrativa in chiave sanzionatoria rischia di compromettere l'obiettivo dichiarato di superare la cosiddetta "paura della firma". Il nuovo impianto, infatti, finirebbe

---

[46] V. TENORE, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? dalla "Corte dei conti" alla "corte degli sconti"*, in Riv. Corte conti, fasc. n. 1, 2025, 9.

[47] Audizione al Senato della Repubblica di Pino Zingale, Procuratore regionale della Corte dei conti per la regione Sicilia, comunicata nella seduta n. 65 delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, del 24 giugno 2025. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/433/473/Pres._Pino_ZINGALE_-_Procuratore_regionale_Corte_dei_conti_Sicilia.pdf

[48] Del medesimo avviso G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, fasc. 4, 2024, 16s.

[49] V. RAELI, Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/433/471/Pres._Vittorio_RAELI_-_Presidente_sez._giurisd._Corte_dei_conti_Emilia_Romagna.pdf

per reintrodurre, quale parametro dell'elemento soggettivo, la colpa lieve in luogo della colpa grave, con un evidente arretramento rispetto alla riforma del 1994. Ne deriverebbe, peraltro, il rischio di un bis in idem tutte le volte in cui il fatto produttivo di danno alla P.A. coincida sostanzialmente con il fatto di rilevanza penale.

Le stesse Sezioni riunite in funzione consultiva ([50]), peraltro, ritengono che la previsione – tipicamente di stampo sanzionatorio – di limiti edittali minimi e massimi comporti un'alterazione significativa della natura tradizionalmente risarcitoria dell'azione di responsabilità erariale; "il danno accertato per maggiori somme rimarrebbe comunque a carico dell'amministrazione, e quindi della collettività, indebolendo gli effetti deterrenti della responsabilità amministrativa e incentivando a una maggiore leggerezza nell'adozione di atti e provvedimenti amministrativi a discapito del buon andamento dell'azione amministrativa".

Per giunta, siffatto tetto alla responsabilità è inapplicabile nei confronti degli amministratori che svolgano attività a titolo gratuito e ai percettori privati di contributi, creando un amplissimo bacino di soggetti privi di responsabilità.

Altra enorme contraddizione (anche se di non immediata intuizione) scaturisce a fronte di quanto disposto dall'articolo 130 del Codice di giustizia contabile ([51]). Tale disposizione introduce un rito abbreviato fondato su una

[50] Delibera n. 4/2025/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 11/06/2025.
https://www.corteconti.it/Download?id=4ac036c0-ac49-4c8a-8bf7-c1aaf2cf94d1

[51] "1. In alternativa al rito ordinario, con funzione deflattiva della giurisdizione di responsabilità e allo scopo di garantire l'incameramento certo e immediato di somme risarcitorie all'erario, il convenuto in primo grado, acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero, può presentare, a pena di decadenza nella comparsa di risposta, richiesta di rito abbreviato alla sezione giurisdizionale per la definizione alternativa del giudizio mediante il pagamento di una somma non superiore al 50 per cento della pretesa risarcitoria azionata in citazione. 2. I soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna possono chiedere alla competente sezione di appello, acquisito il previo e concorde parere del pubblico ministero, che il procedimento venga definito mediante il pagamento di una somma non inferiore al 70 per cento del danno contestato in citazione. 3. La richiesta di rito abbreviato può essere formulata anche per la prima volta in appello, a pena di decadenza

logica transattiva: la definizione del giudizio avviene mediante il pagamento di una somma parametrata alla pretesa risarcitoria azionata in citazione (fino al 50 per cento in primo grado e almeno il 70 per cento in appello), previa valutazione di congruità da parte del collegio e con esclusione nei casi di dolo o arricchimento illecito. Il modello proposto dal nuovo comma 1-*octies* è invece tutt'altra cosa: non riguarda il rito, bensì incide direttamente sul quantum della responsabilità, prevedendo un potere riduttivo generalizzato. Ne deriva un evidente scollamento: mentre il rito abbreviato presuppone la piena configurabilità del danno erariale e mira solo a incentivarne la definizione anticipata, il comma 1-*octies* ridisegna la misura del danno imputabile al responsabile, trasformando la responsabilità stessa in una forma di responsabilità oggettivamente limitata, con una logica che collide con i presupposti del rito abbreviato (graduato sulla pretesa risarcitoria "piena"). Si tratta, dunque, di due discipline non coordinate: il comma 1-*octies* interferisce sulla quantificazione del danno in modo strutturale, mentre l'art. 130 opera su un piano procedimentale. L'applicazione congiunta rischierebbe di produrre esiti irrazionali, poiché il criterio transattivo dell'art. 130 dovrebbe

---

contestualmente al gravame principale, incidentale o con la comparsa di costituzione e risposta nel giudizio di appello proposto dal pubblico ministero. 4. La richiesta di rito abbreviato è comunque inammissibile nei casi di doloso arricchimento del danneggiante. 5. Il presidente fissa l'udienza in camera di consiglio con decreto che viene comunicato a cura della segreteria alle parti costituite. Egualmente procede se il convenuto, nell'atto di parte, prospetta come ingiustificato il dissenso espresso dalla procura competente sulla richiesta di rito abbreviato presentata ai sensi dei commi 1 e 2, e tale prospettazione non appare manifestamente infondata. 6. Il collegio, con decreto in camera di consiglio, sentite le parti, delibera in merito alla richiesta, motivando in ordine alla congruità della somma proposta, in ragione della gravità della condotta tenuta dal convenuto e della entità del danno. In appello è comunque escluso l'esercizio del potere riduttivo. 7. In caso di accoglimento della richiesta, il collegio determina la somma dovuta e stabilisce un termine perentorio non superiore a trenta giorni per il versamento. Ove non già fissata, stabilisce l'udienza in camera di consiglio nella quale, sentite le parti, accerta l'avvenuto tempestivo e regolare versamento, in unica soluzione, della somma determinata. 8. Il collegio definisce il giudizio con sentenza, provvedendo sulle spese. 9. La sentenza pronunciata in primo grado non è impugnabile. 10. In caso di non accoglimento della richiesta, ovvero in caso di omesso pagamento della somma fissata ai sensi del comma 7, il giudizio prosegue con il rito ordinario. 11. Quando si procede con rito ordinario a seguito di mancato concorde parere del pubblico ministero e la sentenza che definisce il giudizio condanna ad una somma pari o inferiore a quella proposta ai sensi dei commi 1 e 2, il collegio ne tiene conto nel provvedere sulle spese."

rapportarsi non più al danno effettivo, bensì al danno già "tagliato" dal nuovo limite legale, compromettendo la coerenza complessiva del sistema.

La novella risulta contraria anche a quanto statuito dalla Consulta proprio lo scorso anno ([52]): essa, infatti, ha significativamente richiamato l'attenzione sulla necessità di valutare con particolare rigore l'eventuale estensione generalizzata di misure oggi previste solo per categorie circoscritte di dipendenti pubblici. La Corte, infatti, ha posto un monito esplicito rispetto alla legittimità – tutt'altro che scontata – di introdurre un limite massimo oltre il quale il danno non verrebbe più imputato al dipendente, ma resterebbe a carico dell'amministrazione, in nome di esigenze di equità nella ripartizione del rischio. Una simile previsione, avverte la Consulta, può essere scrutinata in modo favorevole solo alla luce della puntuale e specifica configurazione che il legislatore volesse eventualmente adottare.

Tale scelta normativa risulterebbe, peraltro, in evidente contrasto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha più volte chiarito che il giudizio contabile non integra una violazione del principio del *ne bis in idem* proprio in quanto finalizzato al ristoro del danno arrecato alla finanza pubblica, e non all'irrogazione di una sanzione in senso proprio. In particolare, la Corte di Strasburgo ha ritenuto compatibili i giudizi di responsabilità amministrativa con il divieto di doppio giudizio e doppia

[52] Corte costituzionale, sentenza n. 132 del 16 luglio 2024, punto 11.1: "Si allude, in primo luogo, alla ipotesi di un'adeguata tipizzazione della colpa grave già conosciuta in specifici settori dell'ordinamento, posto che, come ricordato, l'incertezza della sua effettiva declinazione affidata all'opera postuma del giudice costituisce uno degli aspetti più temuti dagli amministratori. Altra ipotesi da vagliare con attenzione è la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce, misura, questa, cui può accompagnarsi anche la previsione della rateizzazione del debito risarcitorio. L'opportunità del cosiddetto "tetto" non può essere esclusa in ragione dell'esistenza del menzionato potere riduttivo, dal momento che il primo, fissato *ex ante* dal legislatore, varrebbe obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è fisiologicamente rimesso ad un apprezzamento discrezionale *ex post* del giudice contabile. Piuttosto, sarebbe utile valutare una modifica anche della disciplina del potere riduttivo, prevedendo, oltre all'attuale ipotesi generale affidata alla discrezionalità del giudice, ulteriori fattispecie obbligatorie normativamente tipizzate nei presupposti".

sanzione solo valorizzando la preminente natura compensativa dell'azione e negando, dunque, che essa persegua scopi punitivi o repressivi (cfr. CEDU, *Grande Stevens e altri c. Italia*, 4 marzo 2014; *Rigolio c. Italia*, 13 maggio 2014). L'introduzione di un apparato edittale rischia di ricondurre l'azione erariale nell'ambito delle "materie penali" ai sensi dei cd. criteri *Engel*, con nefaste ricadute di incompatibilità con lo statuto costituzionale della giurisdizione contabile.

Appare illuminante quanto statuito dalla Consulta ([53]) in una occasione analoga: "E' costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, riapprovata il 3 febbraio 2000, in quanto, in contrasto con i principi dell'ordinamento e irragionevolmente, tale disposizione comporta una riduzione predeterminata ed automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave sotto il profilo quantitativo patrimoniale, attraverso l'aggancio, come limite massimo, alla metà dello stipendio annuo o del compenso (che può anche essere esiguo), senza che possa soccorrere una valutazione sul comportamento complessivo e sulle funzioni effettivamente svolte, nella produzione del danno, in occasione della prestazione che ha dato luogo alla responsabilità.".

Non risulterebbe giustificato poi il contrasto con l'articolo 9, comma 5, della legge 8 marzo 2017, altresì conosciuta come "legge Gelli-Bianco": essa, infatti, fissa il tetto massimo della condanna nel triplo della retribuzione lorda ([54]).

[53] Corte costituzionale, sentenza n. 340 del 24 ottobre 2001; Massima a sentenza n. 26583. La Corte ha sottolineato che l'introduzione di limiti prefissati per la riduzione della sanzione rischiava di comprimere la funzione valutativa del giudice contabile e di alterare la natura risarcitoria della responsabilità amministrativa, elemento che costituisce un principio consolidato nell'ordinamento. In sostanza, la decisione riafferma l'importanza della discrezionalità del giudice nella determinazione del danno patrimoniale, ribadendo che qualsiasi meccanismo di riduzione automatica non può prescindere da una valutazione effettiva e ragionata della gravità del comportamento dell'amministratore o del dipendente pubblico.

[54] "[…] L'importo della condanna per la responsabilità amministrativa e della surrogazione di cui all'articolo 1916, primo comma, del Codice civile, per singolo evento, in caso di colpa grave, non può superare una somma pari al triplo del valore maggiore della retribuzione lorda

Altra particolarità che mal si concilia con il tetto massimo alla responsabilità amministrativo-contabile è l'introduzione dell'obbligo di copertura assicurativa per le ipotesi di responsabilità per colpa grave: il pagamento della sanzione – perché questo diventerebbe – comminata dal giudice contabile mediante l'utilizzo di una copertura assicurativa, svilirebbe la finalità educativa della sanzione stessa, oltre a portare ad un senso di impunità generalizzato e giuridicamente autorizzato.

Il circolo vizioso non terminerebbe qui: il pubblico dipendente o amministratore che possa godere di una solida leggerezza d'azione, non sarà tenuto a seguire i criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza.

I principi cardine dell'azione amministrativa ([55]) diverrebbero delle semplici parole vuote; il fine ultimo – costituzionalizzato ([56]) – dell'equilibrio di bilancio, e conseguentemente la sostenibilità del debito pubblico, verrebbe irrimediabilmente compromesso, anche in virtù del fatto che resterebbe ugualmente valido l'obbligo di restituzione dei fondi UE in capo allo Stato ([57]).

---

o del corrispettivo convenzionale conseguiti nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo […]".

[55] Legge 7 agosto 1990, n. 241, articolo 1: "1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario. […]1-ter. I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei criteri e dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge".

[56] Articolo 97 della Costituzione, commi 1 e 2: "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

[57] Articolo 325 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE): "1. L'Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari. 3. Fatte salve altre disposizioni

Da ultima, la sommatoria disastrosa di tali conseguenze a cascata darebbe come infausto risultato il tracollo delle casse erariali, con un conseguente e progressivo declino del cosiddetto "welfare State".

*8.2 Le modifiche proposte*

Le proposte di modifica dirette a risolvere le problematiche analizzate poc'anzi, vengono dalle delibere n. 3/2024/CONS e 4/2025/CONS, emanate dalle Sezioni Riunite in funzione consultiva della Corte dei conti.

Alla luce delle considerazioni ivi contenute, l'obiettivo di assicurare maggiore certezza e prevedibilità alla quantificazione dell'addebito potrebbe essere perseguito, in via astratta, attraverso l'introduzione di un tetto massimo alla responsabilità patrimoniale.

Tale limite dovrebbe essere concepito in misura ragionevole e in coerenza con gli istituti già previsti dall'ordinamento, ancorandolo al valore economico del danno erariale risarcibile e, soprattutto, circoscrivendolo a categorie di funzionari o dipendenti caratterizzate da una peculiare esposizione al rischio e legate alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio, anche onorario.

dei trattati, gli Stati membri coordinano l'azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione. 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo.".

Per tutti gli altri soggetti rimarrebbe invece ferma la responsabilità per l'intero danno, ferma restando l'esclusione imprescindibile dei casi di dolo, illecito arricchimento o di pregiudizi afferenti a risorse dell'Unione europea.

In questa prospettiva, e come già chiarito in precedenti contributi, le finalità sottese alla riforma potrebbero essere perseguite in modo più efficace mediante un intervento normativo non centrato su automatismi riduttivi, bensì su una disciplina del potere riduttivo caratterizzata da criteri oggettivi e soggettivi di esercizio che siano chiari e definiti, accompagnati da puntuali obblighi motivazionali anche in caso di mancata applicazione.

Una simile opzione consentirebbe di evitare tanto l'introduzione di rigidi limiti edittali quanto la trasformazione impropria della responsabilità erariale in una forma di sanzione amministrativa, preservando contestualmente l'equilibrio tra esigenze di deflazione, prevenzione e tutela del pubblico erario.

Secondo tale impostazione, il giudice contabile sarebbe tenuto ad attivare il potere riduttivo ogniqualvolta ricorrano determinati presupposti fattuali, pur mantenendo integro il principio della responsabilità patrimoniale dell'autore del danno.

I criteri suscettibili di orientare tale valutazione potrebbero includere: la presenza di una grave disorganizzazione amministrativa causalmente rilevante e non imputabile al convenuto; la mancata attivazione, da parte dell'amministrazione, di rimedi idonei a prevenire o attenuare il danno; la particolare complessità delle norme di settore, tale da generare fisiologici margini di errore nell'interpretazione; il compimento di atti di ravvedimento operoso, quali indici di collaborazione e consapevolezza; nonché le condizioni economiche del responsabile, quando emergenti dagli atti. ([58])

[58] Secondo quanto indicato dalla Delibera n. 4/2025/CONS delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva del 11/06/2025.

A tali elementi potrebbe aggiungersi, in via residuale, la considerazione di ulteriori circostanze oggettive o soggettive, purché risultanti dal fascicolo o dedotte dalle parti.

L’obbligo di motivare specificamente l’eventuale diniego della riduzione, inoltre, costituirebbe una garanzia essenziale del rispetto del principio del giusto processo, ex art. 111 Cost., assicurando un sindacato trasparente e verificabile.

Un simile assetto, evitando sia meccanismi premiali automatici sia rigide predeterminazioni punitive, consentirebbe di realizzare un giudizio secondo *aequitas* e aderente alla concretezza delle dinamiche amministrative, senza compromettere la funzione di tutela dell’erario che permane al centro della responsabilità amministrativa.

# RIFLESSIONI CONCLUSIVE

Il percorso sviluppato in questo lavoro mostra come il *potere riduttivo* sia, in realtà, uno dei fulcri attorno ai quali ruota l'intero sistema della responsabilità amministrativo-contabile. La sua origine, l'attuale conformazione e le sue possibili evoluzioni rivelano come la responsabilità erariale non sia un meccanismo meramente sanzionatorio, bensì uno strumento complesso, chiamato a bilanciare — nel solco degli artt. 28, 81, 97 e 103 Cost. — tutela delle risorse pubbliche, efficienza amministrativa e giustizia sostanziale.

Il potere riduttivo, quindi, non costituisce un banale dettaglio marginale, ma la chiave di volta per la corretta quantificazione della responsabilità; una lente attraverso cui comprendere il profondo rapporto tra legalità e buon andamento della Pubblica Amministrazione, tra controlli giurisdizionali e capacità decisionale dei pubblici operatori, tra protezione dell'interesse pubblico e responsabilità personale degli agenti.

La sua natura equitativa, la sua elasticità e, insieme, la sua intrinseca indeterminatezza lo collocano al crocevia di esigenze spesso concorrenti: rigore e proporzionalità, prevedibilità e flessibilità, razionalità giuridica ed esperienza viva dell'amministrazione.

Gli interventi legislativi degli ultimi cinque anni (ci si riferisce in particolare al Decreto-legge "Semplificazioni" con le sue innumerevoli proroghe, ed al Disegno di legge Foti) hanno cercato di muoversi secondo tale direttrice, producendo invero forti dubbi di legittimità costituzionale e innumerevoli problematiche di ordine applicativo.

Alla fine di questo percorso ricostruttivo, appare difficile negare che l'impianto introdotto dal Disegno di legge A.S. 1457, lungi dal rappresentare un'evoluzione coerente della responsabilità amministrativo-contabile, finisca per produrre un complessivo indebolimento dell'istituto. La riforma, nata con l'intento dichiarato di dare risposta al monito della Corte costituzionale e di offrire agli operatori un quadro più stabile e prevedibile, sembra in realtà tradurre tale obiettivo in una soluzione solo apparentemente ordinatrice, ma in concreto sproporzionata e irragionevolmente lassista.

La scelta di trasformare il potere riduttivo da strumento equitativo e calibrato sul caso concreto a limite quantitativo obbligatorio segna un evidente allontanamento dalla *ratio* originaria dell'istituto, sovrapponendo alla logica risarcitoria una dimensione che, nei fatti, appare più vicina a quella sanzionatoria.

Trattasi di mutamento che non solo solleva seri interrogativi di coerenza sistemica, ma rischia anche di compromettere la funzione stessa della responsabilità amministrativa, la quale dovrebbe concorrere alla tutela effettiva dell'erario e alla salvaguardia del buon andamento.

L'impressione complessiva è quella di un rimedio sì costruito per contrastare la *"paura della firma"*, ma la cui formulazione, anziché eliminare incertezze, ne produce di nuove.

Il massimale fissato ex lege, concepito come fattore di certezza, si traduce in un meccanismo generalizzato di socializzazione del danno, che scarica sulla collettività le conseguenze di comportamenti nefasti dei singoli; parallelamente, l'indebolimento della funzione deterrente appare difficilmente conciliabile con i principi costituzionali che presiedono all'azione amministrativa.

In questo scenario, la riforma sembra disattendere proprio il richiamo della Consulta, che invitava a un intervento misurato, rispettoso delle dinamiche proprie della giurisdizione contabile e attento a evitare irrigidimenti incompatibili con i principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Il risultato è un assetto che si presenta sbilanciato, fragile e potenzialmente esposto a future censure, tanto sul piano interno quanto su quello sovranazionale.

Per queste ragioni, il modello delineato dal DDL non può dirsi, allo stato, una risposta adeguata alle esigenze dell'amministrazione contemporanea. *De iure condendo*, una riforma autenticamente equilibrata avrebbe richiesto scelte diverse: non l'imposizione di tetti rigidi, ma l'individuazione e la positivizzazione di criteri chiari e verificabili per guidare l'esercizio del potere riduttivo; non l'indebolimento del carattere risarcitorio della responsabilità, ma la sua valorizzazione all'interno di un sistema fondato su responsabilità effettiva, trasparenza e buon andamento.

Sono queste, in definitiva, le direttrici verso cui dovrebbe orientarsi ogni futura riflessione riformatrice: un assetto coerente, rispettoso della ratio dell'istituto e capace di contemperare, senza machiavelliche scappatoie, la tutela dell'erario e la serenità decisionale dei funzionari pubblici. Solo un intervento di tal genere potrebbe dirsi davvero in linea con le esigenze dell'amministrazione e con i principi costituzionali che la governano.

# BIBLIOGRAFIA


P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, 1957.

M. BELLOCCI e T. GIOVANNETTI, *Il quadro delle tipologie decisorie nelle pronunce della Corte costituzionale*; *Quaderno predisposto in occasione dell'incontro di studio con la Corte costituzionale di Ungheria*, in *cortecostituzionale.it*, 2010.

G. BROGGINI, *Aspetti storici e comparativistici,* in *L'equità, Collana dei convegni di studio "Problemi attuali di diritto e procedura civile",* Milano, 1975.

M. BERTOLISSI, *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia,* Padova, 2002.

C.M. BIANCA, *Diritto civile, V, La Responsabilità*, Milano, 2012.

G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»,* in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 4, 1 agosto 2024.

S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, 1979.

P. CALAMANDREI, *Corte costituzionale e autorità giudiziaria*, in *Riv. Dir. proc*. 1956.

A. CHIARAMELLA, *Personalità della responsabilità amministrativa e quantificazione da parte del p.m. contabile del danno erariale. Rilevanza della colpa grave*, in *Riv. Corte conti*, 2000, n. 5.

G. COLOMBINI, *Responsabilità erariale: riflessioni a margine del sistema di tutela contabile*, in *Dir. Amm.,* 03/2024.

G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni,* in *Responsabilità civile e previdenza*, 01/2021.

G. D'ORAZIO, *Prime osservazioni sull'esercizio della funzione legislativa "consequenziale" alle decisioni della Corte costituzionale*, in *Arch. Giur*, 1957.

M. T. D'URSO, *La riforma del dolo nei giudizi di responsabilità dopo il d.l. n. 76/2020 (c.d. "decreto semplificazioni"), convertito dalla legge n. 120/2020*, in *Riv. Corte conti*, n. 02/2021.

M. C. GRISOLIA, *Alcune osservazioni sulle "sentenze comandamento" ovvero "il potere monitorio" della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost*., 1982.

A. INDELICATO, *Responsabilità e "scudo" erariale: retrospettive e prospettive dopo la rimessione alla Consulta*, in *Riv. Corte conti*, n 6, 2023.

P. LAMBRINI, *Le alterne fortune della rescissione per lesione,* in *Il giurista europeo: Persistenze e mutamenti nelle figure del diritto privato,* a cura di L. Garofalo, Napoli, 2023.

P. MADDALENA, *Responsabilità civile e amministrativa: diversità e punti di convergenza dopo le leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994,* in *Cons. St.*, 1994.

F. S. MARINI, *la sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Riv. Corte conti*, fasc. 4, 2024.

MERUSI, *Sull'equità della pubblica amministrazione e del giudice amministrativo,* in *L'equità, Collana dei convegni di studio "Problemi attuali di diritto e procedura civile"*, Milano, 1975.

A. METRO, *Scienza e politica del diritto nel dominato,* in AA.VV., *Ordinamento costituzionale e produzione del diritto in Roma antica*, Napoli, 2001.

P. MIELE, *Principio del risultato, principio della fiducia e legittimità nel Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. Corte conti,* n. 6/2024.

F. MUCCIO, *Recenti approdi su potere riduttivo ed elemento soggettivo dell'illecito,* in *Rivista Corte conti,* n. 6/2021.

C. PAGELLA, *La Corte dei conti solleva una questione di legittimità costituzionale relativa al c.d. "scudo erariale": la Consulta chiamata di nuovo a pronunciarsi sul "Decreto Semplificazioni"*, in *Sistema penale*, fasc. 3, 2024.

C. PAGLIARIN, *Brevi osservazioni sul principio della fiducia nel Codice dei contratti,* in *La riforma dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023): Documento gruppo di lavoro AIPDA,* a cura di F. Manganaro, N. Paolantonio e F. Tigano, Messina, 2024.

C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità*, 2002.

C. PAGLIARIN, *Giudice contabile ed equità*, in *Scritti per Paolo Grossi offerti dall'Università di Padova,* a cura di M. Bertolissi, Torino, 2019.

C. PAGLIARIN, *La responsabilità erariale in ipotesi di condotte omissive o inerti in ambito urbanistico nella prospettiva degli interventi dedicati alla ripresa economica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, fasc. 02, 2023.

N. PALAZZO, *La Corte costituzionale legislatore,* in *Riv. Trim. dir. Pub.,* fasc. 1, 2023.

N. PALAZZO, *Judicial Activism' in Europe: Not a Neat and Clean Fit,* in *14 Vienna Journal on International Constitutional Law,* 2021.

P. PASQUALUCCI, *Introduzione,* in AA.VV. (a cura di SCHLITZER), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Milano, 2002.

A. PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2018.

A. POLICE, *La responsabilità amministrativa e il suo processo,* a cura di F.G. SCOCA, Padova, 1997.

A. POLICE – E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Agenti contabili e giudizi di conto: riflessioni sul rapporto fra responsabilità amministrativa e responsabilità contabile*, in "Riv. Corte dei conti", n. 3/2023.

V. RAELI, Testo scritto del contributo presentato in relazione al disegno di legge A.S. n. 1457. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/433/471/Pres._Vittorio_RAELI_-_Presidente_sez._giurisd._Corte_dei_conti_Emilia_Romagna.pdf

G. RIVOSECCHI, *Il bastone e la carota. Appunti su una proposta di riforma della Corte dei conti*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 4/2024.

G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del "Recovery plan": quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, fasc. 20, 2021.

S. RODOTÀ, *La "svolta" politica della Corte costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1970.

A. ROMANO, *Il cittadino e la pubblica amministrazione,* in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet,* I, Milano, 1987.

M. ROMANELLI, *L'insostenibile leggerezza della paura (della firma)*, in *Sistema penale*, fasc. 2, 2023.

L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile*, in *Enc. dir.,* XXXIX, Milano, 1988.

V. TANGO, *Della responsabilità negli ordini costituzionali ed in ispecie di quella degli ufficiali pubblici verso lo Stato e le amministrazioni per colpa e danno*, Roma, 1889.

V. TENORE, *La nuova Corte dei conti,* V Ed., 2022, 58 s.

V. TENORE, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità*

*normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2025.

V. TENORE – A. NAPOLI, Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti, Napoli, 2019.

E. TOMASSINI, *Il potere di riduzione dell'addebito: stato attuale e prospettive di riforma alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Corte conti,* n. 3/2025.

G. VECCIA, *La quantificazione del collegio giudicante. Il potere riduttivo, gli oneri defensionali, la motivazione*, in M. ATELLI (a cura di), *La quantificazione del danno erariale*, Milano, 2015.

G. ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale ed il legislatore,* in *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, a cura di P. Barile – E. Cheli – S. Grassi, Bologna, 1982.

V. ZAMBARDI, *La contabilità pubblica*, III Ed., 2019, 381.

P. ZINGALE, Audizione al Senato della Repubblica, comunicata nella seduta n. 65 delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Giustizia, del 24 giugno 2025. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg19/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/433/473/Pres._Pino_ZINGALE_-_Procuratore_regionale_Corte_dei_conti_Sicilia.pdf

# RINGRAZIAMENTI

Con sincera gratitudine, ringrazio la mia Relatrice, la Prof.ssa Carola Pagliarin, per essere riuscita a farmi amare una materia complessa e, proprio per questo, affascinante.
Ringrazio la mia famiglia, per avermi dato la possibilità di arrivare sin qui e per avermi reso ciò che sono.
Un ringraziamento particolare a tutti i miei amici, vecchi e nuovi, per avermi insegnato qualcosa ogni giorno.

Grazie.