



**Costituzione e Carte dei diritti fondamentali**" class="voce">

# **La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?**

di [Donatella Palumbo](#)

18 novembre 2024

---

## **La sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024: verso un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra la P.A. e l'agente pubblico?**

di Donatella Palumbo

**Sommario:** 1. Premessa – 2. L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa – 3. La ricostruzione dei fatti nel giudizio *a quo* – 4. Le argomentazioni offerte dall'ordinanza n. 228 del 16 novembre 2023 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania – 5. La posizione della Corte costituzionale in ordine alle questioni sollevate – 5.1. L'amministrazione di risultato – 5.2. La fatica dell'amministrare – 5.3. *Overdeterrence o underdeterrence?* – 6. La prospettiva futura – 7. Riflessioni conclusive.

### **1. Premessa**

L'art. 21, comma 2 - rubricato “*Responsabilità erariale*” - del decreto-legge n. 76/2020 (recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*”), convertito con modificazioni dalla legge n 120/2020, dispone che “*limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del*

*presente decreto e fino al 31 dicembre 2024, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente”.*

Con tale disposizione il legislatore ha modificato, in via temporanea[\[1\]](#), la disciplina dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa individuato, a regime, nel dolo e nella colpa grave dall'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, in tal modo introducendo per un periodo limitato il c.d. “scudo erariale”.

Con la sentenza n. 132/2024, depositata il 16 luglio 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del predetto art. 21, comma 2, sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza n. 228 del 16 novembre 2023 (depositata il 18 dicembre 2023)[\[2\]](#), in riferimento agli artt. 28, 81 e 103 della Costituzione, mentre ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della medesima disposizione sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

## **2. L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa**

Preliminarmente appare utile offrire un quadro sintetico dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa[\[3\]](#).

L'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, recante “*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*”, nella sua formulazione originaria prevedeva soltanto il carattere personale della responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica e la trasmissibilità agli eredi nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi. Pertanto, secondo la disciplina allora vigente (art. 82, comma 1, del regio decreto n. 2440/1923[\[4\]](#), art. 52, comma 1, del regio decreto n. 1214/1934[\[5\]](#) e art. 18 del D.P.R. n. 3/1957[\[6\]](#)) era sufficiente la sola colpa lieve per fondare l'azione di responsabilità innanzi alla Corte dei conti[\[7\]](#).

Tuttavia, l'art. 3, comma 1, lett a), del decreto-legge n. 543/1996, recante “*Disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti*”, convertito con modificazioni dalla legge n. 639/1996, ha innovato l'art. 1, comma 1, della legge 20/1994 circoscrivendo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa ai casi di dolo o colpa grave.

Nei lavoratori preparatori della legge di conversione, infatti, pur nella diversità delle posizioni che hanno animato il dibattito parlamentare [8], è possibile rintracciare la *voluntas legislatoris* di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponesse all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa, avendo rilevato che l'estensione alle ipotesi di colpa lieve della responsabilità per danno erariale aveva comportato effetti di paralisi dell'amministrazione, ostacolando di fatto l'assunzione di responsabilità [9].

In sede di conversione, peraltro, è stato aggiunto il seguente inciso “*ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*” [10].

Pertanto, l'attuale testo dell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, così come innovato, dispone quanto segue: “*La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale e limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali*”.

Orbene, sul punto, erano state sollevate questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett a), del decreto-legge n. 543/1996, in riferimento agli artt. 3, 97, 103, comma 2, della Costituzione e (in un caso) anche degli artt. 11, 24 e 81 della Costituzione, sia dalla Corte dei conti, Sezione prima centrale d'appello (ordinanze del 29 novembre 1996, del 27 novembre 1996, del 25 febbraio 1997 e del 26 settembre 1997), sia dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Liguria (ordinanza del 15 maggio 1997), dichiarate non fondate dalla Corte costituzionale (riuniti i giudizi) con sentenza n. 371/1998. La pronuncia assume un'importanza particolare in quanto, proprio riprendendo il tenore dei lavori preparatori della legge di conversione, sottolinea come la disposizione, nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, risponde alla “*finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo*”.

Va aggiunto che il legislatore del periodo pandemico, oltre alla introduzione del c.d. “scudo erariale”, con l'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020 ha modificato a regime l'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994 stabilendo che “*La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*”. Tale norma rappresenta una “rottura” con il modello di elemento soggettivo delineato in chiave civilistica-contrattuale, perché è il legislatore stesso che nella relazione illustrativa esclude espressamente

la lettura civilistica del dolo, optando per una lettura dell'elemento soggettivo in chiave penalistica, rendendo peraltro più complessa la prova del dolo sul piano istruttorio, in quanto la prova del dolo contrattuale si arresta alla coscienza e volontà della sola condotta antigiuridica, escludendo la rilevanza della volontà dell'evento, mentre la prova del dolo in chiave penal-erariale deve avere ad oggetto anche la rappresentazione e la volontà dell'evento dannoso (danno all'erario)[\[11\]](#).

### **3. La ricostruzione dei fatti nel giudizio *a quo***

Prima di addentrarci nell'esame delle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132/2024, appare utile riportare la ricostruzione dei fatti nel giudizio oggetto dell'ordinanza di rimessione n. 228 del 16 novembre 2023 (depositata il 18 dicembre 2023), della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania.

La vicenda processuale trae la propria scaturigine da un'attività istruttoria svolta dalla Procura contabile regionale campana, a seguito della quale sono stati citati in giudizio sei militari per sentirli condannare in favore dell'amministrazione danneggiata al risarcimento di un danno erariale, cagionato in conseguenza di un ammanco di cassa dovuto a plurime riscossioni di settantotto assegni non autorizzati (avvenute in un periodo compreso tra il 7 maggio 2010 e il 20 gennaio 2021). Il danno erariale è stato quantificato in complessivi euro 2.413.150,00 per il cassiere, convenuto in via principale a titolo di dolo, e in euro 2.013.350,00 per gli altri, convenuti in via sussidiaria a titolo di colpa grave, i quali, nel periodo in contestazione, avevano svolto i ruoli di capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria. In particolare, in ordine a questi ultimi, le contestazioni a titolo di colpa grave si atteggiano con differenti condotte: la forma commissiva, contestata a tre convenuti, ravisabile nell'aver apposto la seconda firma di trazione sugli assegni determinativi delle ingiustificate e dannose fuoruscite, senza operare le verifiche sulla regolarità e correttezza del procedimento di spesa (ex artt. 450 e 503, comma 4, del D.P.R. n. 90/2010); la forma omissiva, contestata a cinque convenuti, per la violazione di peculiari obblighi di controllo sulla documentazione contabile e sui conti, disattesi dai responsabili alternatisi nelle due distinte posizioni di garanzia, così non impedendo l'illecita sottrazione.

### **4. Le argomentazioni offerte dall'ordinanza n. 228 del 16 novembre 2023 della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania**

Il ragionamento sotteso all'ordinanza di rimessione della Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, ancora l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, alla violazione degli artt. 3,

28, 81, 97 e 103 della Costituzione, in quanto norma di presumibile applicabilità nella vicenda ma *“irragionevolmente limitatrice della responsabilità amministrativa alle sole ipotesi di condotte attive dolose”* [\[12\]](#).

Dopo aver fornito un quadro ordinamentale della responsabilità erariale e aver motivato in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, la Sezione giurisdizionale campana si sofferma sugli articoli della Costituzione di cui assume la violazione, ponendo in sequenza le seguenti considerazioni:

- art. 103: sottrazione alla giurisdizione della Corte dei conti della assoggettabilità a responsabilità delle condotte attive gravemente colpose a far data dall'entrata in vigore della norma, atteso che in relazione alla responsabilità amministrativa, sulla base dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, la misura della colpa grave si configura come il punto di equilibrio del sistema tra la colpa e il dolo [\[13\]](#), esprimendo il *quantum* di rischio che deve ricadere sulla P.A. 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;
- art. 97, commi 1 e 2: violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione, in quanto la norma *“rende legittime e lecite condotte gravemente colpose, con la convinzione in colui che agisce che, in assenza del dolo, non ha alcun rilievo se agisca legittimamente o lecitamente, tanto non sarà tenuto a risarcire i danni”*, e del principio dell'efficienza dell'amministrazione, in quanto l'errore grave e inescusabile del dipendente pubblico *“resta a carico dell'amministrazione, se non determinato da un'omissione e rimane frustrato l'interesse pubblico all'azione efficiente ed economica della P.A.”* [\[14\]](#);
- art. 28: violazione del principio di responsabilità diretta dei pubblici dipendenti, in quanto l'eliminazione dell'imputazione a titolo di colpa grave per condotte attive svuota il contenuto della responsabilità amministrativa;
- art. 81: violazione dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, in quanto condotte foriere di danno non vengono risarcite e restano a carico della collettività;
- art. 3, sotto plurimi profili: violazione del principio di egualianza in punto di discriminazione, risultando la norma irragionevolmente ampia in primo luogo nel comprendere qualunque condotta commissiva gravemente colposa che esula dalle finalità ad essa sottese, operando peraltro una discriminazione irragionevole anche fra coloro che nell'ambito dell'amministrazione hanno obblighi di controllo e vigilanza (per la quale la scriminante non

vale) e coloro che hanno la gestione attiva e i compiti di predisporre i provvedimenti amministrativi (per i quali la scriminante vale); in secondo luogo, in punto di discriminazione tra lavoratori del settore pubblico e lavoratori del settore privato atteso che i primi, già avvantaggiati rispetto ai secondi in quanto godono di un'esenzione per colpa lieve, sono allo stato responsabili per le condotte attive solo a titolo di dolo.

## 5. La posizione della Corte costituzionale in ordine alle questioni sollevate

### 5.1. L'amministrazione di risultato

La breve analisi svolta in questa sede si concentra sul profilo esaminato dalla Corte costituzionale con priorità logica: il contrasto della norma limitatrice della responsabilità amministrativa di cui all'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, laddove si considera l'imputabilità a titolo di dolo e colpa grave il giusto *“punto di equilibrio del sistema”*, che individua il *“quantum di rischio che deve ricadere sul datore di lavoro amministrazione pubblica per i danni causati dai dipendenti”*, nell'ottica da un lato di incentivare l'operato attivo degli amministratori e, dall'altro, di non incentivare condotte negligenti e foriere di danno.

Invero, a fronte di una consolidata giurisprudenza formatasi successivamente alla menzionata sentenza n. 371/1998, l'aspetto innovativo della sentenza n. 132/2024 appare il seguente: *“il punto di equilibrio può non essere fissato 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”*. Al fine di individuare tale punto di equilibrio occorre tenere in conto, dunque, le seguenti due esigenze:

- la funzione della responsabilità amministrativa, la quale non è solo una funzione di tipo risarcitorio ma assume anche i caratteri della deterrenza (quindi anche con riferimento a comportamenti gravemente negligenti dei funzionari pubblici, che pregiudicano il buon andamento della pubblica amministrazione e gli interessi degli stessi amministrati, la cui contribuzione al funzionamento della macchina pubblica potrebbe essere dissipata senza alcun beneficio per la collettività);
- impedire che in relazione alle modalità dell'agire amministrativo il rischio dell'attività sia percepito dall'agente pubblico come talmente elevato da fungere da disincentivo all'azione,

pregiudicando, anche in questo caso, il buon andamento.

Ne consegue che, nel rispetto del limite della ragionevolezza, la Corte costituzionale ribadisce la centralità della discrezionalità legislativa.

Orbene, nel dichiarare non fondata la questione, la Corte costituzionale offre una disamina del nuovo modello di pubblica amministrazione - l'amministrazione di risultato[\[15\]](#) - delineato attraverso un processo riformatore di più ampio respiro che ha avuto luogo negli anni Novanta del secolo scorso e che ha coinvolto anche il riassetto della responsabilità amministrativa divisato nella legge n. 20/1994. Tale modello è sussumibile in un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di *policy* e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività, ove l'ampia discrezionalità, esercitata in un ambiente in cui la complessità istituzionale, sociale e giuridica è andata progressivamente crescendo, è una componente essenziale e caratterizzante.

La scelta di un'amministrazione di risultato si è andata via via consolidando, dapprima con il d.lgs. n. 165/2001, recante *“Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”* e, successivamente, con il d.lgs. n. 150/2009, recante *“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”* e, infine, più di recente con il d.lgs. n. 36/2023, recante il *“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”*, laddove enuncia agli artt. 1 [\[16\]](#) e 2[\[17\]](#) i principi generali dell'azione amministrativa in materia di contratti pubblici, menzionando rispettivamente i principi del risultato e della fiducia.

In particolare, l'articolo 1 del Codice dei contratti pubblici fornisce una nozione per certi versi inedita del principio di risultato – non strettamente correlato, dunque, con il significato relativo alle attività di esercizio della funzione amministrativa – atteso che il risultato che l'amministrazione è chiamata a perseguire nell'affidamento e nell'esecuzione del contratto coincide *“con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza”*. La proposizione enuncia, al contempo, i valori in cui il concetto di risultato si concretizza e gli “argini” all'interno dei quali i predetti valori devono essere perseguiti[\[18\]](#).

Il principio del risultato segna, dunque, un punto di svolta rispetto al paradigma finora seguito nella contrattualistica pubblica, orientata alla promozione della concorrenza come unica modalità di scelta della soluzione idonea a garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico

con il minor aggravio di spesa: la nuova disciplina pone, infatti, al centro dell’azione contrattuale dell’amministrazione l’acquisizione di beni e servizi e la realizzazione di lavori alle migliori condizioni possibili. Come si legge nella relazione illustrativa al Codice, del resto, il principio di concorrenza, così come il principio di legalità e di trasparenza sono dunque strumenti a servizio del miglior risultato, realizzando in tal modo un equo bilanciamento tra le esigenze di garanzia e l’efficienza e l’economicità delle procedure nelle commesse pubbliche[19].

Quanto al principio della fiducia, si legge nella relazione agli articoli e agli allegati dello schema definitivo di Codice dei contratti pubblici, in attuazione dell’articolo 1 della legge n. 78/2022, recante “*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*”, redatta dal Consiglio di Stato, che con l’inserimento del principio della fiducia si perviene a “*un segno di svolta rispetto alla logica fondata sulla sfiducia (se non sul “sospetto”) per l’azione dei pubblici funzionari, che si è sviluppata negli ultimi anni (...) e che si è caratterizzata da un lato per una normazione di estremo dettaglio, che mortificava l’esercizio della discrezionalità, dall’altro per il crescente rischio di avvio automatico di procedure di accertamento di responsabilità amministrative, civili, contabili e penali che potevano alla fine rivelarsi prive di effettivo fondamento*”, le quali hanno generato “*paura della firma*” e “*burocrazia difensiva*”, a loro volta “*fonte di inefficienza e immobilismo e, quindi, un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente*”. La relazione prosegue nell’indicare che sin dalle sue disposizioni di principio, si avverte “*il segnale di un cambiamento profondo, che – fermo restando ovviamente il perseguitamento convinto di ogni forma di irregolarità – miri a valorizzare lo spirito di iniziativa e la discrezionalità degli amministratori pubblici, introducendo una “rete di protezione” rispetto all’alto rischio che accompagna il loro operato*”. Si tratta, quindi, di un vero e proprio cambio di paradigma culturale, ancor prima che giuridico-normativo[20].

Ne consegue che, nell’ambito del Codice dei contratti pubblici, improntato appunto alla valorizzazione del principio del risultato e di quello della fiducia[21], trova spazio un diversificato regime della responsabilità amministrativa: da un lato la valorizzazione del risultato come parametro di valutazione della responsabilità introduce anche nell’ambito dei contratti pubblici il concetto dell’*accountability* che, ai fini dell’accertamento della responsabilità dell’amministrazione, impone la verifica della correttezza dell’agire amministrativo in senso sostanziale e non come mera osservanza di regole formali; dall’altro si introduce la riduzione della quota di rischio a carico del dipendente pubblico attraverso una tipizzazione della colpa grave (cfr. art. 2, comma 3, del Codice dei contratti pubblici) e una serie di obblighi a carico dell’amministrazione, tra cui quello di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per

il personale (art. 2, comma 4, e art. 15, comma 7, del Codice dei contratti pubblici).

### 5.2. **La fatica dell'amministrare**

Particolarmente interessante il punto 6.5. della motivazione della sentenza in commento, laddove la Corte costituzionale richiama le seguenti tendenze da cui evincere la sempre maggiore difficoltà delle scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità con conseguente occasione di errore, anche grave:

- individuazione delle norme da applicare nel caso concreto, a causa di un sistema giuridico multilivello e di una caotica produzione legislativa[\[22\]](#);
- contrazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni, inevitabili attese le esigenze di bilancio sempre più pressanti;
- tendenze strutturali delle moderne società e dei loro sistemi amministrativi: pluralismo sociale e istituzionale, moltiplicarsi dei rischi[\[23\]](#) e connessa scelta di bilanciamento tra precauzione e libertà di iniziativa economica.

Ad avviso della Corte costituzionale la complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici sul piano istituzionale, giuridico e fattuale, caratterizzato dalle tendenze poc'anzì illustrate, accentua *“la ‘fatica dell'amministrare’”*[\[24\]](#), *rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la burocrazia difensiva”*. Quest'ultima, in particolare, viene alimentata anche dall'incertezza provocata da una disciplina che si affida a un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere a una sua tipizzazione.

### 5.3. **Overdeterrence o underdeterrence?**

Ad avviso della Corte costituzionale, il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i profondi mutamenti del contesto in cui essa opera giustificano la ricerca legislativa di nuovi punti di equilibrio - tra i pericoli di *overdeterrence* e *underdeterrence* - che riducano la quantità di rischio dell'attività che grava sull'agente pubblico, in modo che il regime della responsabilità, nel suo complesso, non funga da disincentivo all'azione.

Orbene, all'interrogativo se sia possibile far derivare un regime ordinario che limiti la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo, la Corte costituzionale offre una risposta negativa atteso che, in questo caso, *“la ripartizione del rischio sarebbe addossata in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno”*

*arreccato dall'agente pubblico*”, con la conseguenza che i comportamenti gravemente negligenti non sarebbero scoraggiati e “*la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento della P.A., ne sarebbe irrimediabilmente indebolita*”.

Tuttavia, la regola generale registra due ipotesi eccezionali che, pur superando lo scrutinio di ragionevolezza, sono caratterizzate da un indebolimento della funzione deterrente: in primo luogo, si fa riferimento ai casi in cui la limitazione dell'imputazione soggettiva della responsabilità amministrativa al solo dolo riguardi un numero limitato di agenti pubblici o determinate attività amministrative, contraddistinte da un grado di rischio talmente elevato da scoraggiare sistematicamente l'azione dando così luogo all'amministrazione difensiva[25]; in secondo luogo, ai casi di disciplina provvisoria che limiti al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, avuto riguardo a un contesto particolare che richieda tale limitazione al fine di assicurare la maggiore efficacia dell'attività amministrativa e, attraverso essa, la tutela di interessi di rilievo costituzionale.

Risulta evidente come la disposizione oggetto di censura di costituzionalità si colloca in questo secondo tipo di ipotesi eccezionali, in quanto origina in un contesto del tutto peculiare[26] con una efficacia che - allo stato - cesserà, seppur a seguito di proroghe, il 31 dicembre 2024.

Del resto, l'art. 23, comma 1, del medesimo decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, ha agito anche sul reato di abuso d'ufficio, modificandone in senso restrittivo il perimetro applicativo della prima condotta tipica descritta nell'art. 323 c.p., mediante la sostituzione della locuzione “*violazione di norme di legge o di regolamento*” con l'espressione “*violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuano margini di discrezionalità*”.

Su tale profilo, peraltro, la Corte costituzionale aveva già avuto modo di pronunciarsi con la sentenza n. 8/2022[27] - richiamata dalla stessa Corte nella pronuncia in commento – secondo la quale il capo IV del titolo II del decreto-legge n. 76/2020 si occupa delle due “*principali fonti di timore per il pubblico amministratore (e, dunque, dei suoi “atteggiamenti difensivistici”): la responsabilità erariale e la responsabilità penale*[28]”.

Invero, benchè tale esigenza di contrasto alla c.d. burocrazia difensiva[29] fosse avvertita da tempo, solo a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19 il legislatore si è adoperato lungo le due direttive (penale ed erariale) nell'ambito di un eterogeneo provvedimento d'urgenza[30] 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.

Al riguardo la Corte costituzionale ha sottolineato come l'esigenza di contrastare nel modo più efficace possibile la tendenza alla "burocrazia difensiva" – in disparte ogni disquisizione circa le modifiche apportate all'abuso d'ufficio – ha indotto il legislatore del periodo pandemico allo spostamento temporaneo della configurazione dell'elemento soggettivo verso il polo dell'*underdeterrence*, al fine di tutelare, attraverso uno stimolo all'attività degli agenti pubblici, interessi vitali della società italiana dotati di rilevanza costituzionale, tutelati dai seguenti articoli della Costituzione: 3, 4, 32, 33, 34, 35, 38 e 41. Appare, quindi, coerente la limitazione correlata alle sole condotte gravemente colpose commissive - e non anche a quelle omissive, per le quali è rimasta invariata l'imputazione soggettiva a titolo di dolo e colpa grave – in modo che, come si legge nella relazione illustrativa del decreto-legge n. 76/2020, *"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 dolo"*.

Invero l'inerzia amministrativa avrebbe potuto pregiudicare, successivamente all'attenuarsi del periodo pandemico, anche altri interessi di grande rilevanza tutelati dai seguenti articoli della Costituzione emersi nel particolare contesto del P.N.R.R.:

- artt. 11 e 117, comma 1: obblighi assunti in sede U.E. (attuazione P.N.R.R.)[\[31\]](#);
- art. 9: tutela dell'ambiente (transizione verde)
- art. 3: uguaglianza (parità di genere);
- art. 4: realizzazione di un'economia sostenibile;
- art. 9: obiettivo di protezione e valorizzazione dei giovani;
- art. 81: rispetto dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico;
- artt. 5 e 119: superamento dei divari territoriali.

Ne consegue che, ad avviso della Corte costituzionale, anche per la fase successiva alla crisi economica provocata dalla pandemia da COVID-19, caratterizzata da proroghe dell'efficacia dell'art. 21, comma 1, del decreto-legge n. 76/2020, correlate all'attuazione del P.N.R.R., appare ragionevole *"il punto di equilibrio che, limitatamente alle condotte attive, provvisoriamente limita l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa al solo dolo"*.

## 6. La prospettiva futura

L'art. 1, comma 12-quinquies, lettera a), del decreto-legge n. 44/2023, come convertito con modificazioni dalla legge n. 74/2023, nel consentire la proroga al 30 giugno 2024 della

disposizione contenuta nell'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 120/2020, segnalava già in quell'occasione la necessità di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile.

Sulla stessa scia si colloca la sentenza della Corte costituzionale allorquando, nella motivazione finale della sentenza, sostiene che, al di là del regime provvisorio oggetto della disposizione censurata, occorre considerare il consolidamento dell'amministrazione di risultato e i mutamenti strutturali del contesto istituzionale, giuridico e sociale in cui essa opera che giustificano la ricerca, a regime (e, dunque, non solo in via transitoria) di *“nuovi punti di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, con l'obiettivo di rendere la responsabilità ragione di stimolo e non disincentivo all'azione”*. Dunque, in assenza di interventi il fenomeno della *“burocrazia difensiva”* sarebbe destinato a riespandersi e la percezione da parte dell'agente pubblico di un eccesso di deterrenza (la c.d. *overdeterrence*) tornerebbe a rallentare l'azione amministrativa[\[32\]](#), di talché appare necessaria una complessiva riforma della responsabilità amministrativa, per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le trasformazioni dell'amministrazione e del contesto in cui essa deve operare.

La Corte costituzionale, peraltro, traccia anche il perimetro di una eventuale riforma[\[33\]](#), evidenziando che seppur il legislatore non potrà in ogni caso riproporre una limitazione dell'imputabilità al solo dolo[\[34\]](#) per le condotte attive, potrà, tuttavia, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia[\[35\]](#), *“alleviando la fatica dell'amministrare, senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa”*:

- adeguata tipizzazione della colpa grave[\[36\]](#);
- introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno non viene addossato al dipendente pubblico ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse agisce (il c.d. *“tetto”*, accompagnato eventualmente dalla rateizzazione del debito risarcitorio)[\[37\]](#);
- introduzione di ipotesi di potere riduttivo normativamente tipizzate nei presupposti oltre alla generale ipotesi affidata alla discrezionalità del giudice;
- rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con il contestuale abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa per coloro che si adeguino alle sue indicazioni;

- incentivazione delle polizze assicurative (a cui ha già fatto ricorso il Codice dei contratti pubblici);
- valutazione dell'esclusione della responsabilità colposa per determinate tipologie di atti;
- tentativo di evitare i casi di duplicazione di responsabilità per i medesimi fatti.

## 7. Riflessioni conclusive

Conclusivamente si può affermare, in linea con quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 132/2024, che il legislatore gode di una discrezionalità sua propria nel definire il perimetro di una futura riforma della responsabilità amministrativa che tenga conto, a regime, di un eventuale nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio dell'attività tra l'amministrazione e l'agente pubblico, ma si ribadisce che tale discrezionalità legislativa si estrinseca nel rispetto del limite della ragionevolezza, di talché non si potrebbe mai addivenire, in un regime ordinario, ad una limitazione della responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo.

Il recente percorso intrapreso dal legislatore sembrerebbe orientato all'*underdeterrence*: l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, ad opera dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 114/2024, ne è un chiaro segnale[\[38\]](#).

Quanto alla responsabilità amministrativa è all'esame del Parlamento il progetto di legge C. 1621 [\[39\]](#) recante “*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale*”, che ha assorbito, quale testo base nell'iter parlamentare in corso, il progetto di legge C. 340 recante “*Modifiche all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni riguardanti le funzioni di controllo e consultive e l'organizzazione della Corte dei conti*”[\[40\]](#).

Come argutamente già evidenziato, agire solo sul fronte della riduzione della responsabilità amministrativa potrebbe generare una “*tolleranza per la fuga da responsabilità*[\[41\]](#)” di coloro che gestiscono le risorse pubbliche.

In un tale contesto si staglia il Piano strutturale di bilancio di medio termine che, come noto, il 27 settembre 2024 è stato deliberato dal Consiglio dei ministri italiano nell'ambito delle coordinate della nuova *governance* economica europea.

In particolare, sul fronte della Pubblica amministrazione, l'Italia, dopo aver premesso che negli ultimi anni ha intrapreso un percorso di miglioramento dell'efficacia della P.A., affrontando le criticità relative all'effettiva capacità amministrativa, all'invecchiamento della forza lavoro e al livello di digitalizzazione, entro il 2026 si è impegnata a migliorare il livello delle competenze e di riqualificazione da parte del personale delle P.A. nonché ad identificare gli indicatori chiave di prestazione, da utilizzare, una volta raccolti su una piattaforma digitale della *performance*, come strumento anche ai fini del *budget* e della pianificazione, mentre a partire dal 2027, a consolidamento e rafforzamento dei risultati raggiunti, intende proseguire nella gestione strategica delle risorse umane (attraverso la valorizzazione del merito e di percorsi di carriera allineati alla *performance*) e nel potenziamento della capacità tecnica e delle competenze (anche attraverso l'imponente digitalizzazione della P.A.).

L'impianto generale mira, dunque, a promuovere un *modus operandi* orientato al raggiungimento del risultato che potrà garantire, attraverso una maggiore flessibilità, adattabilità nella gestione del lavoro e senso di responsabilità, prestazioni realmente migliori, a vantaggio di cittadini e imprese<sup>[42]</sup>.

Orbene, se queste sono le linee generali dell'azione dell'Italia nel medio periodo sul versante della P.A. - ancora non tradotterà in un articolato normativo - sarebbe auspicabile che il legislatore valutasse una revisione della disciplina della responsabilità amministrativa in parallelo con la prospettata riforma della P.A., al fine di individuare in modo calibrato e maggiormente meditato un giusto punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra apparato e agente pubblico, ragionando sul *quantum* da destinare a carico dell'apparato - e quindi a carico della collettività - soprattutto nel rinnovato contesto dei vincoli previsti con il Regolamento (UE) n. 1263 del 2024.

<sup>[1]</sup> Il termine originario previsto dall'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76/2020 e fissato al 31 luglio 2021 è stato oggetto di prima proroga al 31 dicembre 2021 già in sede di conversione con la legge n. 120/2020. Una successiva proroga al 30 giugno 2023 è stata disposta dall'art. 51, comma 1, lett. h), del decreto-legge n. 77/2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108/2021, ed un

ulteriore rinvio al 30 giugno 2024 è stato previsto dall'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. a), del decreto-legge n. 44/2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 74/2023. Infine, l'ultima proroga è stata accordata al 31 dicembre 2024 dall'art. 8, comma 5-*bis*, del decreto-legge n. 215/2023, così come convertito con modificazioni dalla legge n. 18/2024.

**[2]** Per un commento a tale ordinanza si rinvia a A. INDELICATO, *Responsabilità e “scudo” erariale: retrospettive e prospettive dopo la rimessione alla Consulta*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2023, 6, pag. 217.

**[3]** Per un approfondimento, A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. CANALE – D. CENTRONE – F. FRENI – M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2022, pag. 133 e ss..

**[4]** Ai sensi dell'art. 82, comma 1, del regio decreto n. 2440/1923, “*l'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo*”.

**[5]** Ai sensi dell'art. 52, comma 1, del regio decreto n. 1214/1934, “*i funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da Amministrazioni, Aziende e Gestioni statali ad ordinamento autonomo, che nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o od altra Amministrazione dalla quale dipendono, sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato e da leggi speciali*”.

**[6]** Ai sensi dell'art. 18 del D.P.R. n. 3/1957, “*l'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio*”.

**[7]** Salvo in taluni limitati casi in cui veniva richiesto il più elevato grado della colpa grave, come nell'ipotesi descritta dall'art. 83, comma 3, del regio decreto n. 2440/1923, ai sensi del quale “*quando nel giudizio di responsabilità la Corte dei conti accerti che fu omessa denunzia, a carico di personale dipendente, per dolo o colpa grave, può condannare al risarcimento, oltre che gli autori del danno, anche coloro che omisero la denunzia*”, e nell'ipotesi di cui all'art. 53, comma 3, del regio decreto n. 1214/1934, secondo cui “*quando nel giudizio di responsabilità la Corte accerti che, per dolo o colpa grave fu omessa la denunzia, a carico di personale dipendente, può condannare al risarcimento, oltre gli autori del danno, anche coloro che omisero la denunzia*”.

**[8]** Come segnalato, nella dialettica parlamentare si erano registrate posizioni contrarie. A titolo esemplificativo si riporta il contenuto di quanto dichiarato dai seguenti deputati nel corso dell'esame in commissione e nella discussione in sede assembleare (dichiarazioni reperibili sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it)):

- Franco Frattini, secondo cui *“per quanto concerne l'ambito della procedibilità e della sottoponibilità a giudizio per fatti configuranti la violazione del principio della buona amministrazione, sotto il profilo soggettivo della responsabilità evidenzia come nel provvedimento sia stata innalzata la relativa soglia, limitandola alle ipotesi di dolo o colpa grave. La gravità della disposizione va esaminata anche alla luce della previsione dell'abrogazione del comma 4 dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994 prevista dal comma 2 dell'articolo 11 del disegno di legge n. 2564, recante «Misure in materia di immediato snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo», approvato dal Senato; quest'ultima disposizione della legge n. 20 del 1994 fu infatti introdotta allo scopo di colpire gravissimi fatti registratisi nella gestione di talune strutture amministrative, come dimostrano, per esempio, le recenti vicende di «malasanità» e la relativa abrogazione potrebbe anche leggersi come una indiscriminata sanatoria di comportamenti illeciti. Ricorda come peraltro la stessa Corte si sia resa conto della difficoltà di evidenziare profili di responsabilità in circostanze in cui l'elemento oggettivo dell'attività interferisca con la funzione amministrativa in concreto esercitata, elaborando, per esempio, alcune ipotesi di esimente quali quella dell'errore professionale scusabile e della carenza organizzativa dell'amministrazione. Alla luce, pertanto, di tali indicazioni giurisprudenziali non ritiene necessario limitare alle sole ipotesi di dolo e colpa grave l'insorgere della responsabilità, soprattutto ove si considerino le ipotesi di atti amministrativi dovuti: infatti è immaginabile che, innalzando la soglia di responsabilità, in tali ultime ipotesi si possa incoraggiare l'inefficienza degli amministratori nel compimento persino degli atti necessari. Nel preannunciare la presentazione di emendamenti volti a rimediare alle disfunzioni appena evidenziate, ritiene che l'innalzamento della soglia di responsabilità possa quanto meno essere limitato allo svolgimento di attività discrezionali, nell'ambito delle quali, essendo necessario ponderare gli interessi pubblici coinvolti, la colpa lieve può essere riconducibile nell'ambito della responsabilità di funzione”* (esame in sede referente, I commissione, 27 novembre 1996); inoltre, il medesimo deputato, nel prosieguo delle sedute della I Commissione della Camera dei deputati, nel prendere in considerazione l'emendamento 3.2., *“si rende conto che esiste un reale problema per numerosi amministratori e funzionari pubblici che agiscono in un contesto di norme spesso contraddittorie. Non ritiene però condivisibile la proposta di elevare la soglia di responsabilità fino alla sola ipotesi della condotta dolosa: rileva come si tratti di un punto sul quale si registrano contrasti non solo dal punto di vista giuridico e politico ma*

anche sotto il profilo della stessa visione dell'ordinamento. Ritiene infatti che l'esclusione della responsabilità per colpa lieve non solo per le ipotesi di attività discrezionale ma anche per quelle di attività vincolata, registrabile per esempio in occasione dell'emissione di mandati di pagamento a persona diversa dal soggetto giuridicamente legittimato o di emissione di titoli di spesa privi di giustificativo, non consentono l'affermazione della responsabilità dell'agente. Invece la previsione della responsabilità anche per colpa lieve è volta ad evitare una surrettizia sanatoria di comportamenti indebiti ai danni della pubblica amministrazione, con i toni propri di un «colpo di spugna», in quanto, trattandosi di norme processuali, quelle in via di approvazione si applicherebbero anche ai procedimenti in corso”; quanto all'emendamento 3.4, sottoscritto da lui e dal deputato Giovanardi, “ha lo scopo di prevedere che l'innalzamento della soglia di responsabilità alle ipotesi di dolo o colpa grave valga solo nelle ipotesi di attività amministrativa discrezionale”, preannunciando che “in tutte le sedi contrasterà quella che considera una scelta che contraddice la lotta in atto contro la corruzione e l'immoralità” (esame in sede referente, I commissione, 11 dicembre 1996);

- Rolando Fontan, secondo cui “occorre innanzitutto spiegare ai cittadini che si è definitivamente eliminato il concetto di colpa lieve. Si può essere favorevoli o contrari, ed una parte della giurisprudenza non sempre la considerava, ma di fatto il provvedimento in discussione sancisce definitivamente l'eliminazione dell'istituto giuridico, se così vogliamo chiamarlo, della colpa lieve. Il gruppo della lega nord per l'indipendenza della Padania ritiene che ciò non sia certo un segnale preciso e chiaro verso quell'efficienza e quella trasparenza che dovrebbe esistere nell'ambito della pubblica amministrazione anche in relazione alla responsabilità che ciascuno dovrebbe avere, soprattutto alla luce di quanto finora è accaduto” (discussione in Assemblea, seduta n. 118 del 18 dicembre 1996);

- Alfredo Mantovano, secondo cui “la limitazione ai casi di dolo o colpa grave per un verso è inutile, per altro verso è pericolosa. È inutile perché risponde ad una esigenza che è già stata tenuta presente da tempo dalla giurisprudenza della Corte dei conti, la quale, con l'applicazione degli istituti dell'errore professionale scusabile e del rilievo esimente per carenze di organizzazione amministrativa, ha già delimitato l'ambito delle responsabilità ai casi di arbitrio o di cattiva amministrazione. Per altro verso, è pericolosa perché a questo punto ci si attenderà (spero che ciò non si verifichi) fumose distinzioni tra culpa lata, levis, levissima, in parallelo ad altrettanto oscure ipotesi di negligenza magna, exacta, exactissima”, aggiungendo che “Se ci si lamenta, e concludo, che la giustizia penale ha assunto un ruolo abnorme, assolutamente non decoroso per un paese civile, se ci si lamenta che non funzionano altri strumenti di controllo diversi da quello penale, se si

*auspica che la giustizia penale sia solo una extrema ratio mentre oggi occupa tutta la scena, si deve poi essere coerenti sino in fondo e non accettare questa limitazione di responsabilità contabile. In qualunque paese civile l'amministrazione funziona perché incorpora il deterrente rappresentato dalla possibilità reale e non puramente teorica di serie sanzioni sia amministrative sia economiche. Mi chiedo perché tali sanzioni non debbano operare e perché, conseguentemente, tanti pubblici impiegati e funzionari non debbano smettere di comportarsi in modo scorretto ed inefficiente”* (discussione in Assemblea, seduta n. 118 del 18 dicembre 1996).

**[9]** Sul punto si riporta quanto dichiarato dal ministro Franco Bassanini, nella I Commissione della Camera dei deputati, in data 28 novembre 1996 (come reperito dal sito [www.camera.it](http://www.camera.it)): “*L'unico aspetto innovativo introdotto dal Governo in carica nella disciplina recata dal provvedimento in esame è costituito dalla limitazione della responsabilità contabile alle sole ipotesi di dolo o colpa grave. Il Governo ha ritenuto di introdurre tale innovazione allo scopo di definire in modo più convincente il rapporto tra il principio di legalità - in connessione con la definizione delle singole linee di responsabilità - e l'esercizio legittimo e doveroso della discrezionalità amministrativa, che comporta sempre una responsabilità, che tuttavia non sempre si configura come responsabilità contabile. Precisa, infatti, che ci si trova di fronte ad una serie di casi in cui, anche a causa della complessità della legislazione e di vistosi esempi di «iperlegificazione», una responsabilità di natura contabile è stata configurata anche quando la discrezionalità amministrativa risultava esercitata nell'ambito della legge e tuttavia in presenza di contraddizioni e incertezze derivanti dalla normativa relativa ai procedimenti di decisione e di controllo. Mantenendo ferma la soglia di responsabilità anche alle ipotesi di colpa lieve vi era pertanto il rischio di una paralisi della pubblica amministrazione o comunque di un assetto immobilistico dannoso per l'efficienza e l'efficacia della relativa azione in rapporto agli obiettivi. Per queste ragioni, tenuto conto della necessità di garantire il soddisfacimento dei diritti e degli interessi dei cittadini e degli amministratori, il Governo ha deciso di limitare le ipotesi di responsabilità contabile ai casi di dolo e colpa grave”.*

**[10]** Al riguardo si riporta quanto dichiarato in Assemblea dal deputato Vincenzo Cerulli Irelli, relatore di maggioranza, nella seduta n. 118 del 18 dicembre 1996 (reperibile sul sito [www.camera.it](http://www.camera.it)), avente ad oggetto la discussione della conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543: “*per quanto concerne gli elementi soggettivi della responsabilità in capo agli agenti autori del danno, il testo, nel ribadire quanto già contenuto nel decreto-legge (e cioè che occorre che l'agente abbia agito con dolo o colpa grave), aggiunge la specificazione, che riteniamo significativa ed importante, che resta in ogni caso preclusa la*

*sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Questa è l'aggiunta proposta dalla Commissione. Un'aggiunta che riteniamo necessaria non tanto perché non fosse già contenuta in via di interpretazione nel precedente ordinamento, quanto perché una giurisprudenza abbastanza diffusa della Corte in molti casi tende a travalicare questi limiti e ad entrare nel merito delle scelte discrezionali. È per questo che la Commissione ha inteso ribadire tale importante concetto”.*

**[11]** Così D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2024, 2, pag. 151.

**[12]** Peraltro, come sottolineato dal giudice *a quo*, escludendo qualsiasi condotta attiva gravemente colposa, ivi comprese quelle che non si risolvono nell'adozione di provvedimenti amministrativi ma si configurano a mezzo di condotte fattuali.

**[13]** Riprendendo testualmente quanto indicato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 371/1998 (e segnalando, nello stesso senso, anche le sentenze n. 203/2022 e n. 123/2023).

**[14]** Secondo 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*, 2024, 3, pag. 59, “il legislatore pandemico ha inteso il “buon andamento” in termini di decisionismo, ritenendo che agire – magari, in alcuni casi, anche incautamente – fosse in ogni caso meglio che astenersi rispetto a qualsiasi scelta (anche minimamente) rischiosa. Il legislatore non poteva non sapere che un allentamento delle responsabilità avrebbe incoraggiato alcuni funzionari all'incuria, ma ha accettato il rischio, ritenendo che la paralisi dell'attività amministrativa produca danni maggiori. Affermare che l'allentamento della responsabilità erariale non tutela bensì danneggia il buon andamento, perché incoraggia l'incuria, significa aderire a una lettura opposta, in base alla quale è meglio astenersi dall'agire ogniqualvolta si rischi di sbagliare, perché una decisione errata può danneggiare la P.A. più di tante decisioni buone che avrebbero potuto, ma non sono state assunte”. In particolare l'Autrice sostiene, riprendendo il pensiero di C. PAGLIARINI, espresso in *Colpa grave ed equità nel giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti*, Padova, 2002, pag. 273, che “Quali contenuti attribuire al “buon andamento” (legalità o, al contrario, velocizzazione) e, dunque, quali strumenti scegliere per perseguirolo, è decisione che rientra, ci sembra, nell'ambito delle scelte di opportunità riservate al legislatore: la Consulta non può allora far altro che aderire alla lettura che del concetto di buon andamento fornisce il legislatore”.

**[15]** Si citano, a titolo esemplificativo, A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “Amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2011, pag. 813 e ss.; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2002, pag. 127 e ss.; M. CAMMELLI, *Amministrazione di risultato*, in *Annuario dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, 2002, pag. 107 e ss.; M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati. Atti del convegno di Palermo 27 - 28 Febbraio 2003*, Torino, 2004.

**[16]** Si riporta il testo integrale dell'articolo 1, rubricato “*Principio del risultato*”: 1. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. 2. La concorrenza tra gli operatori economici è funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti. La trasparenza è funzionale alla massima semplicità e celerità nella corretta applicazione delle regole del presente decreto, di seguito denominato «codice» e ne assicura la piena verificabilità. 3. Il principio del risultato costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità. Esso è perseguito nell'interesse della comunità e per il raggiungimento degli obiettivi dell'Unione europea. 4. Il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva.

**[17]** Si riporta il testo integrale dell'articolo 2, rubricato “*Principio della fiducia*”: 1. L'attribuzione e l'esercizio del potere nel settore dei contratti pubblici si fonda sul principio della reciproca fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, dei suoi funzionari e degli operatori economici. 2. Il principio della fiducia 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. 3. 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 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. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti. 4. Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7.

**[18]** Così M. RENNA, *I principi*, in S. FANTINI – H. SIMONETTI (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pag. 11. L'Autore, inoltre, precisa che “*con il richiamo ai tre principi in questione il legislatore ci ricorda che la logica del risultato non può essere perseguita a ogni costo, e che, in particolare, il prezzo da pagare per raggiungere l'obiettivo di un sistema di affidamenti rapido ed economicamente efficiente non può consistere in un passo indietro sul fronte della legalità, della trasparenza e della concorrenza*”.

**[19]** Tuttavia, secondo M. RENNA, *I principi*, in S. FANTINI – H. SIMONETTI (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici*, Milano, 2023, pag. 15, “*la positivizzazione di principi come quello del risultato non determina, quale unico effetto, la spinta propulsiva verso l'efficienza e l'emancipazione della p.a. da inutili “pastroie formalistiche”, ma può anche rappresentare uno strumento per mettere in discussione i confini tra merito e discrezionalità*”, con eventuale riflesso negativo sull'esigenza di velocizzazione in caso di esplosione del contenzioso.

**[20]** Così A. RIPEPI, *La Corte costituzionale, con una sentenza “storica”, invita il legislatore a riconsiderare il sistema della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici: verso un (auspicabile) cambio di paradigma*, in *Rivista Labor*, 24 luglio 2024.

**[21]** Secondo F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, 2024, 19, pag. 125, “*l'importanza di questa menzione è dovuta ad una triplice ragione. In primo luogo, la riforma dei contratti pubblici testimonia che l'ordinamento insiste ancor oggi, come sottolinea la sentenza, nel richiedere all'amministrazione efficienza e risultati concreti e non semplicemente l'asettica applicazione di leggi e regolamenti. In secondo luogo, si segnala una convergenza tra il recente atteggiamento del legislatore e quello espresso dalla Corte in questa medesima sentenza, che l'accostamento tra risultato e fiducia nella p.a. serve proprio a delimitare il rischio della responsabilità e ad incentivarne l'azione in un momento storico molto particolare. In terzo luogo, traspare una considerazione positiva su questi propositi riformatori espressi dalla nostra Corte*

costituzionale”.

**[22]** Ad avviso di F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi*, 2024, 19, pag. 132, vi è il riconoscimento di quella nuova “*discrezionalità dell’interprete incerto che sicuramente non è vero e proprio merito amministrativo, ma che esemplifica un’attività che non è fatta solo di fredda esegesi di norme di diritto positivo, perché implica invece mediazione di interessi e ragionevole proiezione verso il risultato*”, di talchè secondo l’Autore occorre “*apprestare una forma di protezione a beneficio del funzionario*”, cercando “*un punto di equilibrio storicamente aggiornato*”.

**[23]** Per un approfondimento, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, 2004.

**[24]** Secondo V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell’amministrare”, che rende legittimo anche l’adottando progetto di legge Foti C1621*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, 4, pag. 199, si tratta di un “*suggeritivo neologismo, ma assai lontano dalla realtà fenomenica della pubblica amministrazione e dei suoi uomini*”.

**[25]** A titolo esemplificativo, la stessa Corte costituzionale cita due ipotesi. La prima concerne il trattamento differenziato riservato agli agenti contabili e agli ordinatori di spesa delle sovrintendenze nel quinquennio antecedente all’entrata in vigore della legge n. 340/1965, recante “*Norme concernenti taluni servizi di competenza dell’Amministrazione statale delle antichità e delle arti*”. In particolare, la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all’art. 11 - con cui erano stati, appunto, limitati al quinquennio antecedente all’entrata in vigore della predetta legge da un lato l’obbligo degli agenti contabili di dare giustificazione delle loro gestioni mediante la presentazione dei conti giudiziali, dall’altro la loro responsabilità, unitamente a quella degli ordinatori di spesa, per i soli danni arrecati all’Erario imputabili a dolo - è stata dichiarata non fondata con sentenza della Corte costituzionale n. 108/1967, esplicitando i motivi di tale trattamento differenziato, emergenti già dai lavori preparatori della legge n. 340/1965, sia per circostanze di carattere oggettivo, quali le particolari ed effettive esigenze di servizio che dettero vita alle gestioni fuori bilancio e gli indubbi notevoli vantaggi che esse hanno procurato allo Stato, sia di carattere soggettivo, perché “*sarebbe non solo disumano ma controproducente nell’interesse della collettività se si continuasse a mantenere nello stato di disagio e apprensione moltissimi ottimi funzionari che hanno solo la colpa di avere anteposto al regolamento di contabilità generale la necessità di salvare tesori di immenso valore culturale ed*

economico”, sia infine per la transitorietà della disciplina. Per un approfondimento, M. CANTUCCI, *In tema di gestioni fuori bilancio relative all'amministrazione delle antichità e delle belle arti*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1968, parte II, pag. 219. La seconda ipotesi attiene alla limitazione della responsabilità del dipendente regionale per danni causati all'Amministrazione ai soli casi di dolo e colpa grave, prevista dall'art. 52, primo comma, della legge regionale siciliana n. 7/1971 (recante “*Ordinamento degli uffici e del personale dell'Amministrazione regionale*”). La questione di legittimità costituzionale è stata dichiarata non fondata con sentenza della Corte costituzionale n. 1032/1988, in quanto viene lasciata “*al discrezionale apprezzamento del legislatore la determinazione e la graduazione dei tipi e dei limiti di responsabilità che, in relazione alle varie categorie di dipendenti pubblici o alle particolari situazioni regolate, appaiano come le forme più idonee a garantire l'attuazione dei predetti principi costituzionali*”, di talché “*gli artt. 97 e 103, secondo comma, Cost. non possono condurre all'affermazione di un principio di inderogabilità per i dipendenti pubblici delle comuni regole della responsabilità, ma portano, piuttosto, all'affermazione di un principio di responsabilità di quei dipendenti in conformità delle regole a essi proprie*”; in tal modo “*in sede di giudizio di legittimità costituzionale, le leggi disciplinanti la responsabilità dei pubblici dipendenti sono sindacabili, in riferimento ai parametri invocati, solo sotto il profilo della ragionevolezza della disciplina adottata e delle differenziazioni introdotte*”. Sul tema, v. F. GARRI, *Grado della colpa nella responsabilità dei pubblici dipendenti, regolarità della gestione finanziaria e discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, 10, parte I, sez. I, pag. 5038.

**[26]** Si leggono nel preambolo del decreto-legge n. 76/2020 le ragioni della sua adozione nei seguenti termini: “*ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di realizzare un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, operando senza pregiudizio per i presidi di legalità; ritenuta altresì la straordinaria necessità e urgenza di introdurre misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, nonché interventi di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni, nonché di adottare misure di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di green economy, al fine di fronteggiare le ricadute economiche conseguenti all'emergenza epidemiologica da Covid-19*”.

**[27]** Per un approfondimento: E. APRILE, *Questioni di legittimità costituzionale in tema di abuso di ufficio*, in *Cassazione penale*, 2022, 3; S. BATTINI, *Abuso d'ufficio e burocrazia difensiva nel groviglio dei rapporti fra poteri dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2022, 4; F. MERUSI, *La Corte fra residuati risorgimentali e limiti all'efficienza della Pubblica Amministrazione*

*causati dal giudice penale, in Giurisprudenza costituzionale, 2022, 1, pag. 106; M.C. UBIALI, Emergenza Covid e riforma del delitto di abuso d'ufficio per agevolare la ripresa del Paese: brevi note alla sentenza n. 8/2022 della Corte costituzionale, in Giurisprudenza costituzionale, 2022, 1, pag. 120; G.L. GATTA, L'annunciata riforma dell'abuso d'ufficio: tra "paura della firma", esigenze di tutela e obblighi internazionali di incriminazione, in www.sistemapenale.it, 2023, 5; A. LUBERTI, La sinergia delle responsabilità dei pubblici dipendenti tra semplificazione, sanzioni penali e risarcimento del danno erariale, in www.dirittoeconti.it, 2022.*

Si rammenta che il Tribunale di Firenze, con la recente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del 24.9.2024, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1, comma 1, lettera b) della legge n. 114/2024 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2024 ed entrata in vigore il 25 agosto 2024), nella parte in cui abroga l'art. 323 c.p. rubricato "Abuso d'ufficio", per violazione degli artt. 97, 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli obblighi discendenti dagli artt. 7, comma 4, 19 e 65, comma 1, della Convenzione delle Nazioni Unite del 2003 contro la corruzione - c.d. Convenzione di Merida – adottata dall'assemblea generale dell'O.N.U. il 31 ottobre 2003 con la risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, oggetto di ratifica ed esecuzione in Italia con la legge n 116/2009. Nel richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 8/2022, il Tribunale di Firenze ha, dunque, ritenuto che l'affermazione per cui in astratto le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono nella tutela penale, ben potendo essere soddisfatte con altri precetti e sanzioni, non vale nel caso di specie in quanto il vuoto di tutela determinato dall'abrogazione *tout court* dell'art. 323 c.p. e dalla sostanziale inapplicabilità del novellato art. 346-bis c.p. si pone in contrasto con l'art. 97 della Costituzione. Secondo il Tribunale di Firenze, pertanto, è affetta da irragionevolezza la norma abrogativa dell'art. 323 c.p. *"atteso che: da un lato, non si è tenuto di conto che le ragioni poste a sostegno della spinta riformatrice (la c.d. "paura della firma" o "burocrazia difensiva") erano di fatto venute meno (sopravvivendo, forse, solo sul piano, del tutto irrilevante, soggettivo e psicologico di singoli funzionari) in ragione delle recenti riforme e del successivo (ed ormai consolidato) orientamento giurisprudenziale di legittimità e dei principi enunciati dalla Corte costituzionale; dall'altro lato, non appare adeguatamente ponderato (e men che meno contenuto o neutralizzato) l'effetto dirompente che può avere la riforma, per il venir meno dell'effetto general-preventivo spiegato dalla presenza nell'ordinamento di una norma di chiusura che - seppur ormai relegata ad operare in casi eccezionali di particolare ed obiettiva gravità - evitava il dilagare di condotte dolosamente arbitrarie e lasciava ai cittadini uno strumento attraverso cui ricorrere alla magistratura".*

**[28]** Secondo la sentenza n. 8/2022 della Corte costituzionale “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 perseguitamento 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”). A questi fini, poco conta l’enorme divario, che pure si è registrato sul piano statistico, tra la mole dei procedimenti per abuso d’ufficio promossi e l’esiguo numero delle condanne definitive pronunciate in esito ad essi. 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. Tutto ciò, peraltro, con significativi riflessi negativi in termini di perdita di efficienza e di rallentamento dell’azione amministrativa, specie nei procedimenti più delicati”.

**[29]** Al riguardo, R. VISCOMI, *Burocrazia difensiva, danno erariale e costi del non fare*, in [www.contabilitàpubblica.it](http://www.contabilitàpubblica.it), 2023.

**[30]** Per un approfondimento, M. FRANCAVIGLIA, *Sulle traiettorie divergenti della Corte costituzionale e del Presidente della Repubblica sulla decretazione d’urgenza. Un tentativo di analisi sinottica a margine di Corte cost., sent. n. 8 del 2022*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2022, 3; C. ANTONUCCI, *Abuso della decretazione d’urgenza e "monocameralismo alternato" nell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2024, 12.

**[31]** Peraltro proprio l’attuazione del P.N.R.R., che deve avvenire secondo un cronoprogramma, con *milestones* definite e trasferimento delle risorse periodiche per *tranches* a seguito di un procedimento di verifica del conseguimento da parte dello Stato dei traguardi intermedi, aveva indotto il legislatore a considerare che ogni ritardo o ogni incertezza della P.A. potesse compromettere il rispetto del cronoprogramma stabilito, bloccando alla scadenza prevista l’erogazione da parte dell’U.E. della *tranche* di risorse stanziate, di cui l’Italia figura come il maggior beneficiario a livello europeo. Quanto alla *governance* del P.N.R.R. e al modello verticistico e centralizzato adottato, si rinvia alle considerazioni di M. MACCHIA, *Il Governo in bikini. Fisionomia del potere governativo tra norma e prassi*, Milano, 2024, pag. 154 e ss..

**[32]** Sul punto, M. CLARICH, *Varie le misure da mettere in campo contro il rischio dell’"overdeterrence"*, in *Guida al diritto*, 2024, 39, pag. 109, nel constatare che le misure per

scongiurare il rischio dell’“overdeterrence” sono di vario tipo, auspica che il Parlamento dia corso in tempi rapidi a una riforma equilibrata.

**[33]** Al riguardo V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo “scudo erariale” è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare “la fatica dell’amministrare”, che rende legittimo anche l’adottando progetto di legge Foti C1621*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, 4, pag. 204, adotta la definizione di “sentenza pungolatoria”. Per una riflessione sulla portata innovativa della tecnica decisoria utilizzata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 132/2024 si rinvia a F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, 4, pag. 1 e ss.. Inoltre, secondo L. BALESTRA, *Per un ripensamento della responsabilità erariale e, più in generale, delle funzioni della Corte dei conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 2024, 10, pag. 2169, “verrebbe in conclusione da affermare che l’intervento della Corte costituzionale, di fatto, si sia risolto in un “giudizio di legittimità preventivo” rispetto alla proposta normativa attualmente in discussione”.

**[34]** Limitazione, si ribadisce, che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto precedentemente esposto.

**[35]** Si cita, a mero titolo esemplificativo, S. BATTINI e F. DECAROLIS, *Indagine sull’amministrazione difensiva*, in *Rivista italiana di Public Management*, 2020, vol. 3, n. 2, pag. 342. Tuttavia, A. GIORDANO, *Modelli di burocrazia e sistema della responsabilità. Appunti nella prospettiva “Law and economics”*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2024, 3, pag. 39, segnala che “nella prospettiva Law and Economics, non sembra che la novella abbia migliorato la valutazione di efficienza dell’impianto normativo. L’eclissi della colpa grave depotenzia la forza preventiva, dissuasiva e repressiva del sistema, producendo l’effetto di deresponsabilizzare il pubblico funzionario. Al rischio di ineffettività si aggiunge la dubbia incidenza della riforma sullo spettro della “paura della firma”. Ammesso, infatti, che a determinarla siano gli orientamenti contabili (cosa che invero non trova riscontri obiettivi), la valorizzazione dei segmenti omissivi delle condotte e la possibile attivazione di azioni di responsabilità in sede civile inducono a dubitare della stessa idoneità del novellato regime a combattere l’inerzia nel comparto pubblico. Se le regole di responsabilità devono ridimensionare le ipotesi di maladministration, incrementando l’efficienza del comparto pubblico, regimi scarsamente dissuasivi non sembrano idonei allo scopo”.

**[36]** Secondo V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, V ed., Milano, Giuffrè, 2022, pag. 435 e ss., una tipizzazione di fatto delle macroipotesi di colpa grave è stata già operata da anni, dalla Corte dei conti sia in via giurisprudenziale, sia attraverso

un importante indirizzo di coordinamento (n. 6 del 1996).

**[37]** Sulla compatibilità tra il tetto e il potere riduttivo del giudice contabile, previsto dall'art. 83, comma 1, del regio decreto n. 2440/1923, la Corte costituzionale precisa che il primo è fissato *ex ante* dal legislatore e vale obbligatoriamente per tutti, mentre il secondo è rimesso ad un apprezzamento discrezionale *ex post* del giudice contabile.

**[38]** Tuttavia, osserva M. DONINI, *Abuso di ufficio ultimo atto. Una abolitio criminis per evitare i processi, non gli illeciti*, in [www.diariodidirittopubblico.it](http://www.diariodidirittopubblico.it), 3 novembre 2024, come “*Il dato più sorprendente di tutta questa vicenda abrogativa è la sottovalutazione dei più elementari criteri di politica legislativa del diritto penale moderno. Un sistema giuridico laico e garantista non ha lo scopo di punire attraverso il diritto penale, ma persegue l'obiettivo di prevenire i reati. L'effetto preventivo delle leggi penali costituisce l'essenza politica del loro esistere, dall'illuminismo in poi: tale essenza non è il castigo. Se abolisco un reato devo o ritenere che i fatti che persegua non meritano nessuna sanzione, essendo da reputarsi del tutto leciti, oppure (ed è questo il caso dell'abuso di ufficio, restando tutti illeciti i fatti non più sanzionati penalmente), devo sapere come l'ordinamento potrà gestire la prevenzione. Ma non è stato previsto neppure un illecito amministrativo sostitutivo di quelli penali. C'è quindi un profilo di irragionevolezza nella specifica carenza concreta di prevenzione per come risulta dall'abolitio criminis che si innesta nel nostro ordinamento*”.

**[39]** Per un'analisi *de iure condendo* G. TERRACCIANO, *La riforma della responsabilità amministrativa, tra esigenze di efficienza delle PP.AA. e di protezione degli interessi erariali per consentire un'autonomia decisionale dei funzionari pubblici più consapevole e meno timorosa*, in *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo*, 2024, 3, pag. 881 e ss..

**[40]** Sul progetto di legge C. 1621 (cui è unito il progetto di legge C. 340) si è espressa la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede consultiva nell'adunanza del 28 ottobre 2024 rendendo il parere n. 3/2024/CONS. Si legge nel parere che l'esame dell'articolato, riflettendosi in modo significativo sulle funzioni della Corte dei conti, costituisce “*l'occasione per una riflessione approfondita sul ruolo e sulle funzioni della Magistratura contabile che, nel quadro delle norme costituzionali e di diritto dell'Unione europea contenute nei trattati e nelle fonti di diritto derivato, costituisce un presidio fondamentale di garanzia e di tutela delle risorse pubbliche nel cointestato e coordinato esercizio delle funzioni di controllo e giurisdizionali*”. In particolare, nel parere si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 132/2024, ove si sostiene proprio “*la necessità di una complessiva riforma della responsabilità amministrativa tesa a incentivare il buon andamento*”.

*dell'azione amministrativa, fornendo alcune rilevanti indicazioni che muovono tutte da un chiaro, inequivocabile e indiscutibile principio: il mantenimento “a regime” della responsabilità per colpa grave, correlato a un necessario rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti”.*

**[41]** L. CASO, *Controllo al posto dello scudo erariale*, Il sole 24 ore, 22 agosto 2024.

**[42]** Così il Piano strutturale di bilancio di medio termine a pag. 128.