

GUIDO RIVOSECCHI

(Professore ordinario di diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova)

Audizione dinnanzi alle Commissioni riunite I e II (Affari costituzionali e Giustizia) della Camera dei deputati sulla proposta di legge n. 1621 d’iniziativa del deputato Foti, 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”

SOMMARIO:

1. Quale riforma della Corte dei conti?
2. Il controllo preventivo di legittimità come esimente dalla responsabilità per danno erariale.
3. La valorizzazione degli accordi di conciliazione e delle transazioni quale strumento di potenziale riduzione del contenzioso.
4. La riforma del potere di “riduzione” dell’addebito.
5. Una novità radicale: l’obbligo di copertura assicurativa per danno all’erario da colpa grave.
6. Controlli sugli appalti e sulla realizzazione degli obiettivi del PNRR.
7. La nuova funzione consultiva della Corte dei conti.
8. Il rischio di accentuare i profili sanzionatori della responsabilità amministrativo-contabile.

Roma, 29 luglio 2024

1. *Quale riforma della Corte dei conti?*

Ormai da circa vent'anni, la Corte dei conti è oggetto di ripetuti interventi di “manutenzione” legislativa sia sulla funzione giurisdizionale, sia su quelle di controllo e consultiva, a causa di una serie di fattori che qui possono essere soltanto richiamati.

In primo luogo, la costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio di bilancio per effetto della legge costituzionale n. 1 del 2012, a seguito del rafforzamento dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e, in particolare, della direttiva n. 85/2011/UE che ha previsto l'introduzione di “sanzioni” a carico degli Stati membri in caso di mancato rispetto di «regole numeriche» da introdurre secondo il sistema della contabilità armonizzata¹. Ciò ha indotto il legislatore a prevedere controlli *successivi* sui bilanci, rivolti alla «verifica degli andamenti della finanza pubblica», in forza della riserva di legge formale posta dall'art. 81, sesto comma, Cost., “attuata” dall'art. 20 della legge n. 243 del 2012. Ne è conseguita l'introduzione dei controlli di legittimità-regolarità dei conti, rivolti a «evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio»², che implicano effetti cogenti e impeditivi, sino ad arrivare a misure di c.d. blocco della spesa.

In secondo luogo, l'emergenza pandemica ha indotto ad adottare misure di contrasto alla c.d. “burocrazia difensiva”. Con tale espressione, viene indicato quel fenomeno per cui i pubblici funzionari si astengono dall'assumere decisioni, pur ritenute utili per il perseguimento dell'interesse pubblico, preferendo restare inerti o assumere provvedimenti meno impegnativi per il timore di esporsi al rischio di addebiti penali o di incorrere nella responsabilità amministrativo-contabile (c.d. “paura della firma”), come riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale³.

In terzo luogo, occorre richiamare l'esigenza imposta dal diritto euro-unitario di assicurare la tempestiva attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR) e del Piano Nazionale Complementare (d'ora in poi: PNC) che mettono a disposizione ingenti risorse pubbliche per favorire l'uscita dalla crisi e la ripresa economica. Ciò richiede, pur nel rispetto della legalità finanziaria, lo snellimento e l'accelerazione dell'azione amministrativa, secondo quanto previsto dalla normativa europea, a partire dal Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Rispetto agli interventi di Governo e Parlamento degli ultimi quindici anni in materia di funzioni di controllo della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale,

¹ Cfr. artt. 3, 5, e 6, lett. c), della citata direttiva che hanno trovato attuazione mediante i d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 149 del 2011 sull'armonizzazione dei bilanci e i principi contabili e il d.l. n. 174 del 2012 sui controlli di legittimità-regolarità dei conti.

² Sent. C. cost. n. 60 del 2013, punto n.4.2 del “Considerato in diritto”.

³ Cfr. sentt. C. cost. n. 8 del 2022, punto n. 2.4 del “Considerato in diritto”; n. 132 del 2024, punto n. 6.5 del “Considerato in diritto”.

è da condividere la scelta di intervenire con lo strumento della proposta di legge (A.C. n. 1621, d’iniziativa del deputato Foti), anziché con l’ennesimo decreto-legge. Riforme di questa portata, capaci di incidere su principi costituzionali come il buon andamento e l’efficienza delle amministrazioni pubbliche, la legalità finanziaria e la responsabilità amministrativo-contabile (artt. 28, 97 e 98 Cost.), necessitano di tempi di esame distesi e di scelte meditate nella realizzazione dei delicati bilanciamenti a cui è chiamato il legislatore.

D’altra parte, che sia ormai necessario un intervento sistematico sulla materia sembra essere indicato dal ripetuto ricorso a disposizioni di proroga della vigenza delle norme che, dal 2020, di anno in anno hanno limitato la responsabilità per danno erariale, richiedendo di fornire la prova del dolo e escludendo la colpa grave per le condotte attive⁴. Tali interventi hanno determinato una sorta di “regime sperimentale” mediante il quale verificare l’incidenza del c.d. scudo erariale sulla tempestività e speditezza dell’azione amministrativa⁵. Dalle espressioni utilizzate all’atto del disporre la proroga, il legislatore stesso si mostra ben consapevole che, quella richiamata, costituisce disciplina «temporanea ed eccezionale» alla cui cessazione dell’efficacia dovrà corrispondere una riforma organica⁶. Esemplificativo l’art. 12-*quinquies* del d.l. n. 44 del 2023, che ha esteso l’ambito temporale della disposizione limitativa della colpa grave sino al 31 giugno 2023 – poi ulteriormente prorogata al 31 dicembre 2024 – «nelle more di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile»⁷.

La proposta di legge A.C. n. 1621 apporta modificazioni *radicali* alla disciplina dei controlli e della responsabilità amministrativo-contabile, incidendo sulla stessa natura e sulla *ratio* dei relativi istituti. Tra il controllo giudiziale di legalità finanziaria e l’efficienza dell’azione amministrativa viene sistematicamente privilegiato il secondo termine da bilanciare attraverso, da un lato, il ricorso a pareri ad iniziativa delle amministrazioni pubbliche su *fattispecie concrete* con effetti sostitutivi dei controlli

⁴ Cfr. l’art. 21 del d.l. n. 76 del 2020. L’originario termine di vigenza (31 luglio 2021, già posposto al 31 dicembre dello stesso anno in sede di conversione del d.l.) è stato prorogato dapprima al 30 giugno 2023 dall’art. 51, comma 1, lett. h), del d.l. n. 77 del 2021; quindi, al 30 giugno 2024 dall’art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. a), del d.l. n. 44 del 2023; infine, al 31 dicembre 2024 dall’art. 8, comma 5-*bis*, del d.l. n. 215 del 2023, così come modificato dalla legge di conversione n. 18 del 2024.

⁵ In questo senso, A. PAJNO, *Il sistema amministrativo e il decreto semplificazioni. Qualche osservazione sulla disciplina dei contratti pubblici e sulle responsabilità*, in *Astrid Rassegna*, n. 14, 2020.

⁶ Poggia sul carattere «provvisorio» ed «eccezionale» della limitazione della responsabilità per danno erariale, prevista dal richiamato art. 21, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020, anche la motivazione della recente sent. C. cost. n. 132 del 2024 che ha dichiarato in parte inammissibili e in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto la summenzionata disposizione, trattandosi di disciplina «temporanea e provvisoria», «introdotta in un contesto eccezionale», in quanto rivolta a realizzare un’accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione dei procedimenti, e, come tale, destinata ad esaurire i propri effetti al termine della proroga: cfr. sent. C. cost. n. 132 del 2024, spec. punti n. 6.2, n. 6.7 e 7.3 del “Considerato in diritto”.

⁷ Cfr. l’art. 12-*quinquies* del d.l. n. 44 del 2023.

preventivi di legittimità e, dall'altro lato, l'estensione della portata "legittimante" dei controlli preventivi a tutta la catena esecutiva degli atti e dei comportamenti conseguenti all'atto "vistato". Il comun denominatore delle nuove funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti è costituito dalla "esimente" dalla responsabilità per danni al patrimonio pubblico arrecati in esecuzione o aderenza ai nuovi istituti previsti⁸.

Al fine di cogliere appieno il nuovo volto che, in caso di approvazione della proposta di legge in esame, assumerebbe la responsabilità erariale, occorre richiamarne rapidamente i presupposti: rapporto di lavoro o di servizio con le amministrazioni pubbliche; fatto illecito (atto o comportamento illegittimo); nesso di causalità e "danno" all'erario (*deminutio patrimonii*). Inoltre, sul piano degli effetti, quanto all'obbligo risarcitorio sono evidenti le differenze con la responsabilità civile, stante la connessione con elementi aventi funzione di deterrenza: officiosità dell'azione promossa del Procuratore contabile; personalità della responsabilità; limitazione alla colpa grave; intrasmissibilità agli eredi; limiti alla solidarietà passiva; valorizzazione del potere riduttivo dell'addebito.

Non è certamente un caso che la Corte di cassazione abbia sviluppato la giurisprudenza del c.d. "doppio binario", secondo la quale, non essendovi una giurisdizione erariale esclusiva, azione civile e azione per risarcimento da danno erariale si differenziano per natura, *ratio* e portata della misura restitutoria⁹. In tal modo, viene mantenuta la responsabilità civile dell'agente pubblico verso terzi, mentre la responsabilità erariale si lega a rapporti "interni", che trovano fondamento nel "rapporto di servizio", assumendo così finalità deterrenti per rafforzare i doveri di diligenza nell'esercizio della funzione¹⁰.

Tanto premesso, occorre sottolineare che il ricorso a istituti privatistici e a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, valorizzati dalla proposta di legge A.C. n. 1621 (come la copertura assicurativa e gli accordi di conciliazione e le transazioni), appare coerente con l'esigenza di proteggere il patrimonio pubblico nei rapporti con i terzi, mentre, secondo la proposta stessa, la "rivalsa" verso l'agente pubblico resta agganciata a elementi *personalistici*, rafforzando i profili *sanzionatori* mediante l'introduzione di "tetti" che prescindono dalla reale entità del danno, secondo un minimo ed un massimo edittale. In definitiva, al *risarcimento* la proposta qui in esame *sostituisce* a tutti gli effetti una *sanzione*, peraltro, riguardante solo i dipendenti pubblici

⁸ Pur senza essere menzionata, una consonanza con i tratti salienti della proposta di legge A.C. n. 1621 si rinviene ora in sent. C. cost. n. 132 del 2024, punto n. 11.1 del "Considerato in diritto".

⁹ Cfr. Cass., Sez. un., 5 agosto 2020, sent. n. 16722, "Diritto", n. 3.4; Cass., Sez. un., ord. 15 febbraio 2022, n. 4871.

¹⁰ In questa prospettiva cfr., ad esempio, M.R. MORELLI, *Art. 28*, in V. CRISAFULLI – L. PALADIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, 199 e 202 s.

e non anche gli altri agenti pubblici in rapporto di servizio, suscitando così, come si vedrà meglio appresso, dubbi di ragionevolezza e proporzionalità.

La proposta di legge A.C. n. 1621 interviene parallelamente sia sulla funzione giurisdizionale sia sulla funzione di controllo, prevedendo anche rilevanti novità sul piano della funzione consultiva della Corte dei conti che, pur non avendo dignità costituzionale, ha comunque antico fondamento legislativo e costituisce espressione significativa dell'attività della Corte stessa. Tale approccio pare condivisibile perché presuppone un intervento coordinato ai fini della manutenzione del plesso complessivo delle funzioni affidate alla Corte dei conti. Ciò potrebbe concorrere al superamento di quella visione antitetica tra controllo e giurisdizione che, specie negli ultimi anni, ha visto moltiplicare interventi di manutenzione legislativa pressoché privi di una visione prospettica di ampio respiro.

Quanto, invece, ai contenuti e alle soluzioni adottate, al fine di giungere a una valutazione esaustiva occorre sviluppare partitamente l'esame delle diverse linee di intervento contenute nella proposta di legge A.C. n. 1621.

2. Il controllo preventivo di legittimità come esimente dalla responsabilità per danno erariale

L'art. 1 della proposta di legge A.C. n. 1621 interviene in materia di responsabilità amministrativo-contabile, apportando incisive modificazioni e integrazioni all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, recante la disciplina sostanziale della responsabilità del pubblico dipendente per danno erariale.

In primo luogo, l'art. 1, numero 1, esclude la gravità della colpa qualora il danno erariale tragga origine dall'emanazione di un atto vistato o registrato in esito al controllo preventivo di legittimità non più soltanto – come nella vigente formulazione – «limitatamente ai profili presi in considerazione [...] nell'esercizio del controllo», bensì, sopprimendo l'inciso richiamato, con effetti generali. In tal modo, verrebbe introdotta una presunzione assoluta *iuris et de iure*, idonea ad escludere, di per sé, ogni fatto od omissione commessa dal giudizio di responsabilità.

In secondo luogo, è esclusa la gravità della colpa anche quando il fatto dannoso tragga origine, oltre che da un atto sottoposto a controllo preventivo di legittimità, «da uno degli atti o documenti [...] sottoposti a controllo». Viene così prefigurata un'ampia e indeterminata categoria di atti “accessori” al controllo che è suscettibile di interpretazione estensiva ai fini dell'individuazione dell'esimente dalla responsabilità per danno erariale.

Al riguardo, occorre precisare quanto segue.

Anzitutto, l'art. 27 del r.d. n. 1214 del 1934 (T.U. delle leggi sulla Corte dei conti) esprime il principio generale della materia, testualmente riferito alla responsabilità ministeriale, ma esteso dalla giurisprudenza, secondo il quale la responsabilità amministrativo-contabile non viene meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti. La dottrina e la giurisprudenza contabile per lungo tempo hanno affermato che il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile non ha ad oggetto l'atto amministrativo – su cui è stato espletato il controllo secondo i parametri dei vizi di legittimità – bensì i comportamenti e i fatti lesivi sotto il profilo della liceità/illiceità. In altri termini, come è stato chiarito, «l'atto amministrativo non viene mai in rilievo come tale ma come fatto giuridico idoneo a produrre effetti dannosi», sicché «l'accertamento del giudice contabile non cade mai sulla legittimità-illegittimità dell'atto ma sulla liceità-illiceità del fatto giuridico che ha comportato una diminuzione patrimoniale»¹¹. Da ciò segue che non sussiste alcuna corrispondenza biunivoca tra legittimità dell'atto e liceità del fatto giuridico ad esso riferibile, nel senso che l'illiceità del comportamento che integra la fattispecie di danno erariale può sussistere anche in presenza di atti di cui la Corte dei conti ha accertato la legittimità mediante il visto e la registrazione, così come, di converso, un atto formalmente illegittimo, che non ha superato il vaglio preventivo del controllo di legittimità, non è di per sé sufficiente a integrare un illecito amministrativo-contabile, potendo al più costituirne indice sintomatico, secondo quanto affermato dalla stessa giurisprudenza contabile¹².

Successivamente, il legislatore si è parzialmente discostato da questi orientamenti, derogando ai principi generali per escludere la gravità della colpa in relazione a fatti dannosi che traggano origine dall'emanazione di atti visti e registrati in sede di controllo

¹¹ Così, da ultimo, P. SANTORO, *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2024, 1452.

¹² Cfr., ad esempio, per le pronunce più risalenti, Corte dei conti, Sez. I App., sent. 29 gennaio 1986, n. 39, secondo cui «[l]a mera illegittimità del provvedimento amministrativo adottato, che sia produttivo di danno erariale [...], non è sufficiente di per sé a configurare un comportamento perseguibile a titolo di responsabilità amministrativa, essendo all'uopo necessario l'accertamento dell'illiceità dello stesso», nonché, in senso analogo, Sez. Sicilia, sent. 6 aprile 1987, n. 1607. Più di recente, v., ad es., Corte dei conti, Sez. Abruzzo, sent. 24 aprile 2024, n. 63, a tenore della quale, «[n]ei rapporti tra l'illegittimità dell'atto e l'illiceità della condotta, la consolidata giurisprudenza contabile ha chiarito che la prima può essere un mero indice sintomatico della seconda, senza che sia configurabile un collegamento automatico e necessario tra di esse»; Sez. Piemonte, sent. 12 ottobre 2021, n. 247, ove si legge che «l'illegittimità dell'atto amministrativo non coincide necessariamente con la sua illiceità, essendo la seconda un connotato della condotta causativa di danno (perciò *contra ius*), attenendo invece la prima all'espressione formale dell'azione amministrativa ossia all'atto, il quale potrebbe violare una o più norme senza che da ciò consegua alcun effetto dannoso». In dottrina, in senso analogo, cfr. F.M. LONGAVITA – S. GRASSO, *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo*, in *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, II Ed., a cura di A. Canale – F. Freni – M. Smiroldo, Milano, Giuffrè, 2021, 109 ss.; nonché F.M. LONGAVITA, *Il controllo preventivo di legittimità nel sistema dei controlli della magistratura contabile, anche nei suoi rapporti con la responsabilità erariale. Cenni all'ordinanza della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21)*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, a cura di G. Colombini, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 545 ss.

preventivo di legittimità, «limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo» (art. 17, comma 30-*quater*, del decreto-legge n. 78 del 2009). In base alla teoria generale dell'illecito, tale disposizione, di portata derogatoria del principio generale, opera come causa di giustificazione o esimente dell'antigiuridicità del fatto. Essa, infatti, è capace di rendere lecita una condotta sorretta dall'atto "vistato", in quanto l'esimente è espressamente *circoscritta* ai profili presi in considerazione nel controllo preventivo di legittimità. In forza di questo nesso, la disciplina richiamata è idonea a elidere la gravità della colpa poiché il comportamento è *strettamente* connesso all'esecuzione di un atto di cui si è accertata la legittimità in sede di controllo.

In analogia prospettiva, alcune disposizioni contenute nel Codice della giustizia contabile hanno attribuito rilievo ai pareri resi dalla Corte dei conti, stabilendo che il Procuratore contabile regionale debba disporre l'archiviazione del fascicolo istruttorio per assenza di colpa grave nei casi in cui l'azione amministrativa si è conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva in favore degli enti locali (art. 69, comma 2, del decreto legislativo n. 174 del 2016).

Rispetto al richiamato principio generale (art. 27 del r.d. n. 1214 del 1934), occorre chiedersi se la portata derogatoria dell'intervento del legislatore possa essere estesa sino ad assumere una valenza generale, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 1, lett. a), della proposta di legge A.C. n. 1621, che viene a rescindere il nesso stabilito dalla disciplina vigente tra l'esimente e i «profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo», escludendo in tal modo *a priori* la gravità della colpa nei casi in cui è stato espletato il controllo preventivo di legittimità in relazione a una vasta gamma di fatti e comportamenti successivi, in quanto ritenuto di per sé idoneo a elidere l'elemento psicologico. L'impressione è che l'esclusione dalla responsabilità erariale ecceda i limiti del principio generale poco sopra richiamato, in quanto viene automaticamente collegata al mero vaglio preventivo di legittimità, senza che sia stabilito alcun nesso tra l'esimente e le attività conseguenti all'esecuzione dell'atto su cui è stato apposto il visto. In tal modo, l'espletamento del controllo preventivo di legittimità viene di per sé a costituire titolo di esonero dalla responsabilità erariale, *a prescindere* dal fatto che il comportamento contestato costituisca esecuzione o meno dell'atto sottoposto a controllo. Ben potrebbe aversi il caso, ad esempio, di un contratto a cui segue una pluralità di attività e comportamenti dei soggetti agenti che sarebbero integralmente esonerati dalla responsabilità erariale, pur non essendo collegati all'esecuzione del contratto stesso.

Inoltre, l'art. 1, comma 1, lett. a), della proposta in esame viene impropriamente a sovrapporre, e per giunta con automatismo di portata generale, procedimenti sorretti da logiche e rivolti a finalità differenti, come (ancora) affermato dai principi generali della materia e come ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza contabile. Da un lato, il

controllo preventivo di legittimità è rivolto ad accertare *esclusivamente* la legittimità/illegittimità dell'atto nel raffronto con i parametri normativi e si esplica in un procedimento certatorio a struttura binaria e a esito dicotomico, che si conclude con l'apposizione o il diniego del visto¹³. Dall'altro lato, il giudizio di responsabilità per danno erariale è invece rivolto all'accertamento della liceità/illiceità del comportamento e dell'antigiuridicità dei fatti contestati. Trattandosi di funzione propriamente giurisdizionale, in quest'ultimo caso la valutazione è rimessa al giudice senza alcun automatismo e ha ad oggetto i comportamenti e la vasta gamma di implicazioni che possono discendere dagli atti amministrativi precedentemente visti, rimessi, indipendentemente dall'espletamento del controllo preventivo di legittimità, al libero apprezzamento del giudice contabile alla stregua degli elementi oggettivi e soggettivi normativamente previsti.

L'impropria sovrapposizione di procedimenti distinti per natura, *ratio* e finalità potrebbe, già di per sé, suscitare dubbi di ragionevolezza.

In ogni caso, qualora il legislatore intenda *sterilizzare* l'elemento soggettivo della gravità della colpa nei casi in cui il fatto dannoso tragga origine *tout court* da un atto sottoposto a visto e registrazione o «da uno degli atti o documenti [...] sottoposti a controllo», come recita la proposta di legge in esame, occorrerebbe almeno:

a) fornire un'organica disciplina della materia e non già “ritagliarla” con tecnica “novellistica”, in deroga ai principi generali tuttora vigenti, secondo i quali la responsabilità amministrativo-contabile non viene meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti;

b) limitare a talune fattispecie tassativamente previste l'automatismo che introduce un «effetto tombale», come recita la Relazione illustrativa¹⁴, sulla gravità della colpa in tutti i casi in cui è stato espletato il controllo preventivo di legittimità, riferendolo, ad esempio, *esclusivamente* ad alcune categorie di funzionari a cui sono affidati compiti ad alto rischio nell'esercizio dell'azione amministrativa.

3. La valorizzazione degli accordi di conciliazione e delle transazioni quale strumento di potenziale riduzione del contenzioso

Una seconda direttrice di intervento della proposta di legge in esame è rivolta a valorizzare gli accordi di conciliazione sia nei procedimenti di mediazione, sia in sede giurisdizionale ai fini della limitazione della responsabilità amministrativo-contabile e dell'esclusione della responsabilità per danno erariale da colpa grave.

¹³ V. anche sent. C. cost. n. 226 del 1976.

¹⁴ Relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, 2.

Al riguardo, occorre ricordare che l'art. 8, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2022, di attuazione della legge delega n. 206 del 2021, avente ad oggetto, tra l'altro, la disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, ha già fornito una più puntuale delimitazione della colpa grave, riconducendola esclusivamente alle fattispecie in cui l'atto o il comportamento sia viziato da colpa particolarmente grave ed evidente («negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti»), nei casi, appunto, «di conclusione di un accordo di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni».

La proposta qui in esame prosegue in questa direzione, escludendo del tutto la responsabilità per colpa grave non soltanto in caso di accordi di conciliazione sia in sede di mediazione, sia in sede giurisdizionale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni, ma altresì in caso di conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria: in tutte queste fattispecie, la responsabilità è limitata ai soli fatti e omissioni commessi con dolo (art. 1, numero 2, A.C. n. 1621).

La soluzione è da apprezzare – purché venga mantenuta la natura ibrida della responsabilità erariale, che non può essere “sterilizzata” in favore di quella civilistica – ponendosi in linea con i principi generali e con la giurisprudenza di legittimità, in quanto potrebbe produrre effetti deflattivi sul contenzioso giuslavoristico e tributario.

Anche la giurisprudenza della Corte dei conti tende a valorizzare l'estensione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie a fini di riduzione del contenzioso relativo alla responsabilità amministrativa e di contenimento del danno erariale, ovviamente nei casi in cui l'istituto transattivo è funzionale a evitare una spesa maggiore conseguente alla sentenza di condanna, fermo restando il controllo della Corte dei conti sulle transazioni stesse che possono a loro volta costituire titolo di danno erariale nei casi in cui eccedano dai parametri di ragionevolezza e congruità rispetto al danno da risarcire¹⁵. Il richiamato orientamento di *favor* della giurisprudenza contabile nei confronti degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie ha raggiunto uno dei punti più significativi in quelle pronunce che hanno affermato che la mancata transazione può essere causa di responsabilità erariale in caso di proposte conciliative da parte del giudice¹⁶.

Al riguardo, qualora la proposta di legge venisse approvata, occorrerà comunque fornire adeguati strumenti attuativi degli accordi di conciliazione e assicurare un costante monitoraggio sul rendimento degli istituti introdotti, poiché le vicende relative alla c.d.

¹⁵ Cfr., ad esempio, Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, delib. 26 aprile 2017, n. 75.

¹⁶ Cfr. Corte dei conti, Sez. giurisdizionale Sicilia, sent. 23 luglio 2013, n. 2719.

responsabilità medica, successive alla legge n. 24 del 2017, sono lì a dimostrare che non sempre alla tendenza del legislatore a privilegiare tali strumenti corrisponde un effetto deflattivo sul contenzioso¹⁷.

4. La riforma del potere di “riduzione” dell’addebito

La terza direttrice della proposta di legge in esame consiste nell’introduzione dell’*obbligo* di esercizio del c.d. potere riduttivo del giudice contabile secondo parametri legislativamente predefiniti. Tale istituto consente di graduare proporzionalmente l’addebito a carico del responsabile in relazione al caso e alle circostanze concrete, anche mediante il ricorso a criteri equitativi, non essendo tipizzata la responsabilità amministrativo-contabile¹⁸. Come precisato dalla giurisprudenza contabile, si tratta di un potere di carattere *eventuale* e *discrezionale*¹⁹, attualmente soggetto al solo limite della coerenza e della proporzionalità, pur essendo stata attenuata mediante la valorizzazione dell’onere di motivazione l’originariamente assoluta discrezionalità del giudice contabile²⁰.

La proposta qui in esame, introducendo il comma 1-*octies* all’art. 1 della legge n. 20 del 1994, nella prospettiva del superamento della fase emergenziale e della reintroduzione della responsabilità per colpa grave²¹, si ripropone di individuarne un limite quantitativo, attribuendo carattere di *obbligatorietà* al potere riduttivo del giudice contabile da esercitare entro un minimo e un massimo legislativamente predeterminati. La norma verrebbe così a porre necessariamente a carico del responsabile, quale conseguenza immediata e diretta della sua condotta, parte del danno accertato, trasformando, di converso, il potere riduttivo discrezionale del giudice in un *potere/dovere* da esercitare necessariamente entro parametri rigidamente prefissati (art. 1, numero 4, A.C. n. 1621).

Al riguardo, occorre osservare quanto segue.

¹⁷ Ad esempio, le statistiche ufficiali relative all’anno 2023, diramate dal Ministero della Giustizia, mostrano che, in materia di responsabilità medica, soltanto il 13 per cento dei procedimenti di mediazione nei quali l’aderente accetta di comparire (che già sono meno della metà – il 47,6 per cento – del totale dei tentativi esperiti nell’ambito di questo settore) si conclude con il raggiungimento dell’accordo, denotando, dunque, un effetto deflattivo sul contenzioso, per la verità, piuttosto contenuto. I dati sono tratti da: <https://webstat.giustizia.it/SitePages/StatisticheGiudiziarie/civile/Mediazione%20Civile.aspx>.

¹⁸ Il potere di “riduzione” dell’addebito è originariamente fondato sull’art. 83, primo comma, del r.d. n. 2440 del 1923, a tenore del quale la Corte dei conti, «valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».

¹⁹ Cfr., per tutti, F. GARRI – G. DAMMICCO – A. LUPI – P. DELLA VENTURA – L. VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, cit., 180.

²⁰ Per tutte, cfr. Corte dei conti, Sez. riun., 13 maggio 1997, n. 45. Su tale attenuazione della discrezionalità del giudice contabile nell’esercizio del c.d. potere riduttivo, cfr. V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile*, in *La nuova Corte dei conti: Responsabilità, pensioni, controlli*, a cura di V. Tenore, Milano, Giuffrè, 2013, 214 ss., spec. 218.

²¹ Relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, 2.

La giurisprudenza della Corte dei conti e quella della Corte costituzionale hanno affermato che, in caso di danno erariale da colpa grave, il c.d. potere riduttivo del giudice contabile deve ritenersi meramente *eventuale e discrezionale*, atteso che l'intero danno subito dall'amministrazione, accertato secondo il principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e costituisce soltanto il presupposto per il promovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile²². Da ciò segue che, ai fini della determinazione della risarcibilità del danno, «occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile»²³.

La *ratio* della proposta in esame è evidentemente quella di rendere *obbligatorio* l'esercizio del potere riduttivo del giudice contabile entro parametri certi e predeterminati che assicurino, con efficacia *erga omnes*, la prevedibilità e l'effettività della riduzione dell'addebito al convenuto.

In primo luogo, tale modifica avrebbe l'effetto di determinare il superamento della summenzionata giurisprudenza contabile e costituzionale. Nondimeno, tale orientamento, alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe rientrare legittimamente nella sfera della discrezionalità del legislatore a cui è rimessa in via esclusiva la scelta di quanta parte del rischio per gli errori delle amministrazioni pubbliche attribuire a carico del dipendente pubblico e quanta all'apparato amministrativo²⁴. Da questo punto di vista, la previsione in parola sembrerebbe conforme agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale che, sul punto, hanno ampiamente valorizzato la discrezionalità del legislatore nella conformazione della responsabilità amministrativo-contabile²⁵, sindacabile soltanto in caso di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà²⁶.

In questa prospettiva, la proposta ancorerebbe a parametri legislativi certi l'illecito erariale, imponendo al giudice la riduzione dell'addebito, tra un minimo e un massimo tassativamente predeterminati – rispettivamente pari a euro 150 e a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo del convenuto – in tutti i casi in cui si ecceda da una certa soglia, limitando la discrezionalità di esercizio del potere equitativo entro la “forbice” predeterminata e livellandola sulla misura minima, poiché è

²² Cfr. sent. C. cost. n. 183 del 2007, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

²³ Sent. C. cost. n. 183 del 2007, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

²⁴ Cfr. sent. C. cost. n. 371 del 1998.

²⁵ Tra le tante, sentt. C. cost. n. 371 del 1998; n. 355 del 2010; n. 203 del 2022; n. 123 del 2023.

²⁶ Cfr. sentt. C. cost. n. 371 del 1998; n. 355 del 2010.

espressamente previsto un onere di motivazione nel caso in cui la determinazione dell'entità della riduzione dell'addebito si discosti dal minimo.

In tal modo, verrebbe stabilita una misura di ripristino ridotta *ex lege*, in un minimo ed un massimo, *sganciandola* completamente dal danno, con il rischio di accentuare i profili pienamente *sanzionatori* della responsabilità erariale, almeno (e soltanto) per i dipendenti pubblici. Da ciò potrebbero conseguire anche profili problematici in ordine alla disparità di trattamento con gli altri agenti pubblici in rapporto di servizio (ad esempio i concessionari).

In secondo luogo, resterebbe il dubbio che, di fronte a tale intervento legislativo, si possa ancora parlare di potere riduttivo del giudice contabile in senso stretto, essendone fortemente limitata la discrezionalità nell'esercizio di quello che diventerebbe un potere/dovere agganciato a parametri legislativi così rigorosamente predeterminati.

In terzo luogo, vi è da chiedersi perché, se lo scopo della proposta è quello di assicurare *effettività* e *certezza preventiva* alla riduzione dell'addebito, il legislatore non si assuma direttamente la responsabilità di fissare limiti minimi e massimi, stabilendo un "tetto" alla responsabilità per colpa grave²⁷, nella prospettiva della sua reintroduzione, in relazione, da un lato, al valore economico-monetario del danno erariale risarcibile e, dall'altro lato, alle specifiche categorie di funzionari, dipendenti pubblici e agenti che potrebbero essere oggetto di differenziate forme di responsabilità erariale, normativamente "tipizzate" in relazione all'effettiva esposizione al rischio. È ben vero che, in una pronuncia, la Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme che imponevano una riduzione predeterminata e automatica della responsabilità amministrativa per colpa grave sotto il profilo quantitativo patrimoniale mediante l'aggancio, come limite massimo, a una quota della retribuzione annuale²⁸. Il Giudice delle leggi ha affermato che limiti patrimoniali della responsabilità amministrativo-contabile per colpa grave, agganciati ad una percentuale della retribuzione annua complessiva, si risolvono in contrasto con i principi generali dell'ordinamento poiché «l'attenuazione della responsabilità amministrativa, nei singoli casi, è rimessa al potere riduttivo sul *quantum* affidato al giudice, che può anche tenere conto delle capacità economiche del soggetto responsabile, oltre che del comportamento, al livello della responsabilità e del danno effettivamente cagionato»²⁹.

Sul punto, non sembra tuttavia che la proposta di legge in esame giunga, nella sostanza, a risultati così diversi da quelli censurati dalla Corte costituzionale, sia pure

²⁷ In questo senso, cfr., ad esempio, M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Diritto e processo amministrativo*, n. 2, 2021, 301.

²⁸ Sent. C. cost. n. 340 del 2001, spec. punto n. 6 del "Considerato in diritto".

²⁹ Sent. C. cost. n. 340 del 2001, punto n. 6 del "Considerato in diritto".

soltanto sotto il profilo dell'irragionevolezza. Infatti, rendendo obbligatorio il potere riduttivo del giudice contabile entro un minimo e un massimo tassativamente predeterminati, elimina la discrezionalità di tale potere equitativo nell'*an* e ne comprime fortemente l'esercizio anche nel *quantum*, prevedendo espressamente – come si è detto – un ulteriore onere di motivazione (rispetto a quello “ordinario” del giudice) nel caso in cui la determinazione dell'entità della riduzione si discosti dal minimo.

Peraltro, in modo piuttosto ambiguo, la Relazione illustrativa alla proposta di legge sembra presupporre che, anziché limiti quantitativi predeterminati all'esercizio del potere riduttivo, sia stato stabilito un vero e proprio “tetto” all'entità dell'eventuale condanna. Non si spiegherebbe, altrimenti, da un lato, perché si affermi, appunto nella Relazione, che «si limita nella misura massima di due annualità del trattamento economico dell'autore dell'illecito [*non l'importo della riduzione ma*] la sanzione che può essere posta a carico del medesimo»³⁰; dall'altro lato, non è chiaro perché «due annualità del trattamento economico diventerebbero il parametro per determinare il massimale della copertura assicurativa»³¹.

Entro tali rigidi parametri legislativi di esercizio di quello che diverrebbe l'*obbligatorio* potere riduttivo ci si dovrebbe chiedere quale margine di apprezzamento residuerebbe al giudice contabile nel poter *effettivamente* graduare la condanna risarcitoria in relazione ai profili soggettivi (appartenenza dell'agente a una determinata categoria professionale, esperienza maturata...) e oggettivi del convenuto (organizzazione amministrativa, difficoltà e complessità del lavoro, grado di esposizione al rischio, valutazione del contesto...), idonei a incidere sul livello di negligenza nello scostamento dalle regole di condotta³².

Sotto questo profilo, l'impressione finale è che la proposta, dietro lo “schermo” del potere riduttivo del giudice, tenda ad irrigidire entro soglie predeterminate la responsabilità per colpa grave, accentuandone fortemente i profili sanzionatori e agganciandola a parametri non dissimili, nella sostanza, da quelli dichiarati costituzionalmente illegittimi³³.

Assumendo tale prospettiva, tanto varrebbe affidare a parametri legislativi certi e predeterminati la riduzione dell'addebito nelle fattispecie di responsabilità per colpa, anziché fare transitare tale obiettivo per il potere riduttivo del giudice. Tale soluzione potrebbe consentire di rimettere *direttamente* al legislatore il bilanciamento dei delicati interessi contrapposti: da un lato, il rispetto del principio di legalità finanziaria nel corretto

³⁰ Relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, 2.

³¹ Relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, 3.

³² Per un'analisi di questi profili quale *proprium* del potere riduttivo/equitativo del giudice contabile, cfr., ad esempio, P. SANTORO, *Trattato di contabilità e finanza pubblica*, cit., 1507 s.

³³ Sent. C. cost. n. 340 del 2001.

impiego delle risorse pubbliche e il buon andamento dell'amministrazione, allo scopo di evitare inerzie e rallentamenti, e, dall'altro lato, l'esigenza di disincentivare condotte negligenti e foriere di danno, pur senza sovraesporre personalmente e patrimonialmente il pubblico dipendente a rischi eccessivi rispetto all'entità della sua retribuzione³⁴. Tutto ciò, però, a condizione di non comprimere il margine di apprezzamento del giudice contabile nell'esercizio del potere riduttivo che, entro i limiti legislativamente previsti, continuerebbe ad esercitare tale potere – che rimarrebbe facoltativo e discrezionale – secondo criteri di equità al fine di graduare la condanna risarcitoria ai profili soggettivi quanto alla gravità della colpa e oggettivi quanto alla violazione degli obblighi di condotta.

Peraltro, l'introduzione di una soglia legislativa massima alla colpa grave non sembrerebbe essere astrattamente inconciliabile con il potere riduttivo del giudice contabile poiché la prima sarebbe preventivamente determinata in via legislativa con effetti *erga omnes*, mentre il secondo rimarrebbe rimesso, in via successiva, al discrezionale apprezzamento del giudice contabile³⁵.

In altri termini, rispetto alla proposta in esame, sembrerebbe preferibile non agire soltanto sulla disciplina del potere riduttivo, combinando, invece, tale intervento con una tipizzazione legislativa dei presupposti e dei limiti alla colpa grave idonea a tenere conto delle diverse esigenze di bilanciamento costituzionalmente imposte, senza, al contempo, sottoporre a rigidi automatismi il potere riduttivo del giudice contabile.

Infine, in ordine al limite massimo previsto al potere riduttivo dalla proposta in esame, occorrerebbe valutare con attenzione se il parametro del «trattamento economico complessivo annuo» possa essere applicato a ogni ipotesi di responsabilità amministrativa. Come si vedrà anche in relazione ai profili sanzionatori della proposta di legge qui in esame, tali parametri legislativi sembrano essere mutuati da quelli della c.d. responsabilità medica – per la quale è prevista una disciplina differenziata a seconda che il medico operi o meno in rapporto di servizio con l'ente sanitario – e, quindi, presumibilmente non sempre applicabili a tutte le fattispecie di responsabilità erariale, come quella riconosciuta, ad esempio, in capo ai liberi professionisti o alle società in

³⁴ In favore dell'individuazione di soglie predeterminate alla responsabilità amministrativo-contabile, in quanto, «pur essendo responsabilità patrimoniale, non ha funzione propriamente compensativa, né [...] funzione eminentemente sanzionatoria, bensì (almeno prevalentemente) funzione di prevenzione», F.G. SCOCA, *Principi dell'ordinamento e disciplina della responsabilità amministrativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 2938.

³⁵ Per queste ipotesi, cfr., ad esempio, S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 293 ss., spec. 315, ove si sottolinea che, mentre «il potere "riduttivo" della Corte dei conti può risolvere il problema della proporzionalità della sanzione», ma «non quello della sua calcolabilità *ex ante*», «la soluzione del tetto [...] corregge anche il difetto di calcolabilità *ex ante* e potrebbe costituire un più efficace antidoto per l'amministrazione difensiva». Analogamente, sul punto, cfr. sent. C. cost. n. 132 del 2024, punto n. 11.1 del «Considerato in diritto».

rapporto di servizio con le amministrazioni pubbliche che necessiterebbero di un regime differenziato.

5. Una novità radicale: l'obbligo di copertura assicurativa per danno all'erario da colpa grave

Un ulteriore profilo *radicalmente* innovativo della proposta di legge A.C. n. 1621 concerne l'introduzione dell'*obbligo* di sottoscrivere polizze assicurative a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave.

A questo fine, la proposta di legge in parola agisce lungo una duplice direttrice. Da un lato, con norma di carattere generale, si introduce l'obbligo di copertura assicurativa per danno da colpa grave per «chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti» (art. 1, numero 5, A.C. n. 1621). Dall'altro lato, con norma specificamente indirizzata ai dirigenti, è previsto che «una quota del trattamento economico accessorio spettante al dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche sia destinata dall'amministrazione alla stipulazione di una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione stessa per colpa grave dal dirigente medesimo» (art. 1, numero 4, A.C. n. 1621, che introduce il nuovo comma 1-*novies* all'art. 1 della legge n. 20 del 1994).

Al riguardo, occorre anzitutto osservare che le disposizioni in parola indicano fattispecie distinte che dovrebbero essere maggiormente precisate e tra loro coordinate. Sebbene potrebbe riferirsi a privati che assumano incarichi di vertice nella gestione delle risorse pubbliche (ad esempio, i c.d. *manager* pubblici), la prima norma richiamata sembrerebbe imporre il suddetto obbligo a una platea potenzialmente più ampia di destinatari, riferendosi genericamente a tutti coloro i quali sono soggetti alla responsabilità amministrativo-contabile. Questi ultimi, per il sol fatto di essere sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, sarebbero tenuti a sottoscrivere a proprie spese una polizza assicurativa. La seconda disposizione, invece, agli stessi fini, prevede che una quota del trattamento economico accessorio del dirigente incaricato di gestire risorse pubbliche sia destinata ad assolvere al medesimo obbligo di copertura assicurativa; la norma, quindi, sembrerebbe applicabile soltanto al «dirigente incaricato di *gestire risorse pubbliche*» (cors. ns.).

Trattandosi di obbligo imposto a carico dell'amministratore o del dipendente o di chi è legato da un rapporto di servizio all'ente pubblico, occorrerebbe: a) precisare in maniera sufficientemente definita la platea dei destinatari delle disposizioni in parola; b) chiarire se l'obbligo di copertura assicurativa si applica soltanto ai dirigenti responsabili di un determinato *budget* di spesa o anche a coloro i quali, pur non essendo titolari in via

diretta della gestione delle risorse finanziarie, possono comunque incorrere nella responsabilità amministrativo-contabile; c) quanto alla seconda disposizione (art. 1, numero 4, A.C. n. 1621, che introduce il nuovo comma 1-*novies* all'art. 1 della legge n. 20 del 1994), precisare se l'amministrazione è obbligata a trattenere una quota del trattamento economico accessorio del dirigente per il pagamento della polizza assicurativa – come si desume dal tenore letterale della norma – o se si tratta di una mera «facoltà», secondo quanto indicato nella Relazione illustrativa³⁶; stando al suo tenore letterale parrebbe trattarsi di obbligo, rispetto al quale occorrerebbe altresì chiarire se, nel caso del dirigente, la quota “trattenuta” sia destinata dall'amministrazione al pagamento integrale della polizza assicurativa obbligatoriamente introdotta o residui qualcosa a carico dell'interessato. Tale precisazione non è secondaria rispetto all'obiettivo dichiaratamente espresso nella Relazione illustrativa di «garantire che l'amministrazione stessa possa sempre e comunque ottenere il pieno risarcimento del danno patrimoniale ascrivibile a colpa grave»³⁷; obiettivo che, assumendo la prospettiva della proposta di legge in esame, potrebbe non essere conseguito in caso di mancata copertura assicurativa integrale dei danni erariali cagionati da colpa grave.

Per garantire la copertura assicurativa, la proposta prevede che l'amministrazione promuova, anche tramite la società Consip Spa, «la conclusione di accordi-quadro con le principali imprese di assicurazioni operanti a livello nazionale» (art. 1, numero 4, A.C. n. 1621, che introduce il nuovo comma 1-*novies* all'art. 1 della legge n. 20 del 1994). L'intervento appare quantomai opportuno perché, attraverso lo strumento dell'accordo-quadro, occorrerà predisporre istituti idonei da un lato ad assicurare un adeguato potere contrattuale alle amministrazioni pubbliche nei confronti delle compagnie assicurative, garantendo che non venga alterato il regime concorrenziale e, dall'altro lato, a evitare che il presumibile incremento dei risarcimenti da danno erariale a seguito dell'introduzione dell'obbligo della copertura assicurativa non determini l'innalzamento dei premi e la diminuzione delle compagnie assicurative disponibili a contrarre polizze.

L'imposizione dell'obbligo di copertura assicurativa in parola persegue, dunque, l'ambizioso proposito di ridefinire le modalità di riparto del rischio per danno erariale da colpa grave tra amministrazione pubblica e soggetto agente mediante il superamento degli orientamenti sinora consolidati in dottrina³⁸, nella legislazione e nella giurisprudenza della Corte dei conti. Infatti, questi ultimi, valorizzando i profili prevalentemente

³⁶ Relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, 3.

³⁷ Relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, 3.

³⁸ Per una critica all'estensione della copertura assicurativa da danno erariale a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche dei dipendenti, cfr., per tutti, C. CACCIAVILLANI, *Note minime sulla liceità della polizza assicurativa dei funzionari per il danno erariale*, in *Foro amministrativo*, 1998, 2615 ss.; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile*, cit., 275 ss.

“pubblicistici” della responsabilità amministrativo-contabile, capace di combinare «elementi restitutori e di deterrenza»³⁹, parimenti fondati sull’art. 28 Cost., hanno affermato l’illiceità dei contratti assicurativi a tutela della responsabilità per danno erariale stipulati dall’amministrazione di appartenenza per i propri dipendenti, sul rilievo secondo cui un ente pubblico può assicurare esclusivamente rischi che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale. In altre parole: stando alla consolidata giurisprudenza contabile è fatto divieto all’amministrazione di assumere a proprio carico rischi non propri, come appunto avverrebbe se l’ente pubblico si assumesse l’onere della tutela assicurativa dei propri dipendenti⁴⁰.

Tale orientamento della giurisprudenza della Corte dei conti è coerente con l’art. 28 Cost., che richiama i funzionari e i dipendenti delle amministrazioni pubbliche a rispondere *direttamente* «secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti» e con gli elementi “personalistici” della responsabilità erariale, anche sopra richiamati, valorizzati dall’art. 1 della legge n. 20 del 1994.

Gli argomenti suesposti conducono ad escludere, beninteso a diritto vigente, che sia possibile traslare interamente il rischio da danno erariale da colpa grave dell’agente su imprese assicurative accollando i costi delle polizze all’amministrazione danneggiata, trattandosi di responsabilità *personale e diretta* posta a sorreggere il dovere di diligenza nell’esercizio di funzioni pubbliche che trova fondamento costituzionale nell’art. 28 Cost. Ne consegue che, pur essendo al fondo caratterizzata da una matrice prevalentemente patrimoniale-restitutoria, in quanto volta a ristorare l’amministrazione dai danni subiti, la responsabilità erariale combina diverse funzioni (restitutoria, di deterrenza e, nei casi previsti dal legislatore, sanzionatoria), riconducibili a una matrice prevalentemente “pubblicistica” e, quindi, non eludibile mediante polizze assicurative stipulate dagli enti a favore dei pubblici dipendenti⁴¹.

In questa prospettiva, l’art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 (Legge finanziaria per il 2008) ha positivizzato gli orientamenti della giurisprudenza sopra richiamati, disponendo che «[è] nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall’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». Nella fattispecie, alla

³⁹ Sentt. C. cost. n. 371 del 1998, punto n. 6 del “Considerato in diritto”; n. 203 del 2022, punto n. 6 del “Considerato in diritto”; n. 132 del 2024, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”. Sul punto, da ultimo, cfr. Corte dei conti, Sez. II App., sent. n. 173/2023; nonché Corte dei conti, Sez. riunite, sent. 27 dicembre 2007, n. 12.

⁴⁰ Cfr., ad esempio, Corte dei conti, Sezioni riunite, sent. 5 aprile 1991, n. 707-A; e, più di recente, Corte dei conti, Sez. Toscana, sent. 12 ottobre 2017, n. 243; Sez. I App., sent. 24 luglio 2018, n. 303; nonché, anche se *incidenter tantum*, Sez. contr. Piemonte, delib. 20 novembre 2023, n. 89.

⁴¹ Sul punto, v. ampiamente V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile*, cit., 231 e 275 ss.

nullità del contratto per illiceità della causa segue la norma sanzionatoria a tenore della quale «l'amministrazione che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo».

Nel contesto normativo e giurisprudenziale sommariamente richiamato, qualora il legislatore intendesse ridefinire il riparto del rischio tra amministrazione e agente introducendo l'obbligatorietà della polizza assicurativa parzialmente o totalmente a carico dell'erario, parrebbe comunque preferibile preliminarmente abrogare le norme poco sopra richiamate che fanno esplicito divieto di agire in tale direzione e che, anzi, hanno introdotto una responsabilità sanzionatoria correlata al decuplo del premio assicurativo pagato. Sebbene l'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007, stando al suo tenore letterale, sembrerebbe vietare alle amministrazioni di stipulare *soltanto* contratti di assicurazione per danno erariale che siano *integralmente* a carico del bilancio pubblico, la disposizione potrebbe essere comunque interpretata quale elemento ostativo alla traslazione sull'impresa assicuratrice del rischio da danno da colpa grave o, in ogni caso, posta a fondamento di interpretazioni limitative dell'obbligo di copertura assicurativa sotto il profilo oggettivo e soggettivo.

Tanto premesso, deve essere anzitutto ribadita l'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore in materia, anche dalla giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, tale da non precludere, *de iure condendo*, un'evoluzione della disciplina nel senso dell'introduzione della copertura assicurativa per danno da colpa grave, sia pure – ad avviso di chi scrive – non mediante norme di portata generale, ma soltanto limitatamente a talune fattispecie. Come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale, l'art. 28 Cost. rimette al legislatore la scelta del riparto del rischio per danni derivanti dall'attività amministrativa tra l'amministrazione di appartenenza e il dipendente, nonché la misura e le modalità con cui quest'ultimo è chiamato a risponderne. Occorrerebbe, però, chiarire alcuni aspetti della proposta di legge in esame o di altri progetti simili che intendano muovere in tale direzione. Anzitutto, l'introduzione di talune ipotesi di copertura assicurativa da danno erariale non sembrerebbe porre – come si diceva – problemi di ordine costituzionale, in quanto trattasi, tra l'altro, di forme di copertura assicurativa obbligatorie già note all'ordinamento in relazione alla non dissimile responsabilità medica da danno erariale c.d. indiretto, valevole nei casi in cui viene accolta la domanda del paziente danneggiato nei confronti della struttura sanitaria che propone a sua volta azione di rivalsa nei confronti del medico⁴². O, ancora, si pensi alle

⁴² Cfr. l'art. 9, commi 5 e 6, della legge n. 24 del 2017.

forme di copertura assicurativa già previste nella fase anteriore al divieto posto dal sopra richiamato art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007 e, in taluni casi, disciplinate, per la parte di propria competenza, anche dalla legislazione regionale.

D'altra parte, lo stesso art. 28 Cost., nell'affermare la responsabilità *diretta* dei funzionari e dei dipendenti dello Stato da un lato si pone a garanzia dei *cittadini* lesi nelle proprie situazioni giuridiche dagli atti delle amministrazioni pubbliche e dai comportamenti degli agenti e, dall'altro lato, viene a rafforzare i *doveri di diligenza* dei dipendenti pubblici nell'esercizio delle funzioni della cui violazione devono essere chiamati – appunto *direttamente* – a rispondere⁴³. In linea generale, tali doveri non sembrerebbero “attenuati” da un intervento del legislatore che traslasse il rischio da danno erariale da colpa grave sull'impresa assicuratrice, beninteso in talune fattispecie a rischio particolarmente elevato nell'attività amministrativa di erogazione di beni e servizi. Infatti, in tali ipotesi, la copertura assicurativa garantirebbe un tempestivo recupero delle somme in favore delle amministrazioni pubbliche rispetto ai tempi lunghi e alle incertezze che tuttora connotano i processi per responsabilità erariale, nonostante le significative novità introdotte, anche sotto questo profilo, dal c.d. Codice della giustizia contabile⁴⁴. Maggiormente problematica, ad avviso di chi scrive, la traslazione del rischio da danno erariale per l'attività amministrativa inerente a funzioni pubbliche essenziali, quali, ad esempio, quelle relative all'ordine pubblico e alla sicurezza.

Del resto, deve essere rilevato che, in più di un'occasione, la Corte costituzionale ha sottolineato che l'art. 28, «nell'affermare il principio generale che i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti [...] – si riferisce chiaramente ed esclusivamente alla responsabilità verso i soggetti privati danneggiati e non anche alla diversa responsabilità di carattere interno del funzionario o impiegato verso lo Stato o l'ente pubblico»⁴⁵. La norma costituzionale in parola, allora, non dovrebbe rappresentare un ostacolo alla legittimità di disposizioni legislative che, prevedendo la stipulazione di polizze assicurative per danno erariale da colpa grave a favore di determinati dirigenti, ne mitighino la responsabilità “diretta”, dal momento che quest'ultima dovrebbe riguardare soltanto i danni cagionati dal pubblico dipendente a

⁴³ Il punto è sottolineato, tra gli altri, da M.R. MORELLI, *Art. 28*, cit., 199 e 202, il quale, in riferimento all'art. 28 Cost., parla di «indubbia *funzione di prevenzione*, che si lega alla *coazione psicologica*, esercitata sul dipendente dalla possibilità stessa della sua chiamata in giudizio per la diretta riparazione del danno» (cors. nel testo).

⁴⁴ Il riferimento è alle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 174 del 2016 al fine di semplificare e accelerare i processi e, in particolare all'introduzione del c.d. processo monitorio, vale a dire di un procedimento a ridotte garanzie per danni erariali di lieve entità, e del rito alternativo (c.d. abbreviato) che consente il rapido recupero delle somme sottratte in misura pari al cinquanta per cento del danno prodotto.

⁴⁵ Sent. C. cost. n. 164 del 1982, punto n. 5 del “Considerato in diritto”; nonché sentt. C. cost. n. 70 del 1983, n. 1032 del 1988 e, da ultimo, n. 132 del 2024, punto n. 10 del “Considerato in diritto”.

terzi, e non anche quelli provocati alla stessa amministrazione di appartenenza. Inoltre, un conto è la traslazione della responsabilità *tout court*; un altro la traslazione del solo peso economico (*rectius*, verosimilmente, di una parte del peso economico) connesso alla responsabilità medesima.

Infine, qualora fossero i pubblici amministratori e i funzionari a farsi carico della polizza assicurativa, come sembra prevedere – sia pure in maniera non sufficientemente precisa – la proposta di legge in esame, non è neppure scontato che l'introduzione dell'obbligo possa avere un effetto deresponsabilizzante, poiché ogni forma di responsabilità opera come deterrente, a partire da quella civile, anche se il rischio viene parzialmente traslato sull'impresa assicuratrice.

Il punto da chiarire sembra essere piuttosto un altro.

In primo luogo, la copertura assicurativa da danno erariale non può costituire regola *generale* di traslazione della responsabilità sul terzo per i dipendenti pubblici che sono assunti mediante pubblico concorso, a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), e che sono soggetti a doveri costituzionali e obblighi di diligenza nell'esercizio di funzioni pubbliche (art. 28 Cost.). Ne consegue che non sembrerebbe sintonico rispetto ai principi costituzionali introdurre, con norma di carattere generale, l'obbligo di copertura assicurativa per i dipendenti pubblici in maniera tale da traslare la responsabilità erariale sul terzo quasi che non ci siano altri strumenti per ridurre il rischio da danno da colpa grave (rafforzamento degli organici, semplificazione normativa e amministrativa, valorizzazione della formazione continua...) di chi è stato assunto con pubblico concorso sulla base della *competenza* per assicurare il *buon andamento* dell'amministrazione, quali principi costituzionali primari e inderogabili. Può – verrebbe da chiedersi – un sistema così congegnato “schermare” il pubblico funzionario, con norma di portata generale, da *ogni* ipotesi di colpa grave arrivando a giustificare l'incompetenza con la presunzione che il danno erariale debba essere *necessariamente* assicurato?

Prevedere forme *generalizzate* di copertura assicurativa per danno da colpa grave a carico dell'erario potrebbe avere – questo sì – un effetto deresponsabilizzante sui dipendenti pubblici, atteso che, da un lato, essi non sarebbero chiamati a rispondere *direttamente* dei danni causati agli enti pubblici a cui appartengono o a cui sono legati da un rapporto di servizio e, dall'altro lato, non dovrebbero neanche farsi carico del premio assicurativo.

L'eventuale introduzione dell'obbligo di copertura assicurativa richiederebbe una disciplina tipizzata e andrebbe semmai prevista, con norma di carattere *eccezionale* rispetto ai principi generali, in relazione alla peculiarità della funzione pubblica svolta dell'agente e alla sua particolare esposizione al rischio. Quanto più l'attività di gestione

delle risorse è connessa a funzioni, per così dire, ad alto rischio di danno erariale in relazione all'erogazione di beni e servizi, in regime assimilabile a quello di mercato o alla complessità della prestazione erogata, ad esempio, dal medico, tanto più si giustifica la traslazione del rischio sull'impresa assicuratrice. Invece, quanto più l'attività amministrativa è connessa a pubbliche funzioni (ad esempio di ordine pubblico e sicurezza o di realizzazione di opere pubbliche essenziali), tanto meno parrebbe ragionevole l'obbligo di copertura assicurativa che precluda all'agente di rispondere *direttamente* del danno da colpa grave, atteso che quest'ultimo spesso costituisce il principale strumento per assicurare i *doveri costituzionali* di diligenza (e di competenza) nell'esercizio della funzione. Non si dimentichi che, stando alle statistiche, un numero significativo di citazioni in giudizio per danno erariale sono collegate a condotte gravemente colpose (incarichi professionali; assenteismo; danno al patrimonio; uso improprio di contributi pubblici) che, depotenziando la funzione di deterrenza, rischierebbero di essere lasciate prive di risposta.

In secondo luogo, non è affatto scontato che un sistema basato sull'obbligatorietà della copertura assicurativa sia idoneo a conseguire l'obiettivo della proposta di legge A.C. 1621. Muovendo dai dati statistici da cui si desume una limitata percentuale di recupero del credito complessivo da parte delle amministrazioni pubbliche sulla base di sentenze definitive, come espressamente dichiarato nella Relazione illustrativa, l'intento perseguito è quello di assicurare il risarcimento del danno patrimoniale subito dall'amministrazione, a prescindere dalle condizioni economiche dell'agente⁴⁶. Nondimeno, come dimostrano ancora una volta le vicende della responsabilità medica e la relativa giurisprudenza, non sempre la polizza assicurativa e il conseguente sganciamento del risarcimento del danno patrimoniale dalle condizioni economiche dell'agente si sono rivelate idonee a garantire l'effettività della tutela risarcitoria.

Infine, il conseguimento degli obiettivi della proposta di legge in esame sarà inevitabilmente condizionato dalla sostenibilità economico-finanziaria del sistema così delineato, con riguardo alle seguenti variabili: a) ampiezza della platea dei dipendenti e dirigenti destinatari dell'obbligo di copertura assicurativa; b) tipologia e massimali dei premi assicurativi; c) idoneità delle coperture assicurative a coprire integralmente o meno l'entità dei danni erariali da colpa grave; d) capacità degli accordi sottoscritti dalle amministrazioni pubbliche con le compagnie assicurative di assicurare il mantenimento del regime concorrenziale del mercato che potrebbe essere alterato dall'introduzione dell'obbligo di copertura per danno erariale da colpa grave.

⁴⁶ Cfr. Relazione illustrativa della proposta di legge A.C. n. 1621, 3.

Da quest'ultimo punto di vista, in caso di approvazione della riforma, come si accennava poco sopra, occorrerà soprattutto evitare che il presumibile incremento dei risarcimenti da danno erariale a causa dell'introduzione dell'obbligo della copertura assicurativa non determini l'innalzamento dei premi e la diminuzione delle compagnie assicurative disponibili a contrarre polizze. Sotto questo profilo, l'esperienza maturata a seguito dell'introduzione dell'obbligo di copertura assicurativa nel settore della responsabilità medica non sembra essere particolarmente confortante. Tale scelta, infatti, ha reso più facile l'accesso al risarcimento per il paziente danneggiato e ha conseguentemente alterato il regime concorrenziale, al punto tale che le compagnie assicurative o si ritraggono dal mercato o richiedono premi particolarmente elevati. Inoltre, occorrerà evitare che la scelta di destinare alla copertura assicurativa una quota del trattamento economico accessorio del dirigente non si traduca in un innalzamento del trattamento stesso espressamente destinato a fronteggiare l'obbligo introdotto perché ciò implicherebbe un surrettizio trasferimento a carico dell'erario degli oneri finanziari per la sottoscrizione delle polizze.

6. Controlli sugli appalti e sulla realizzazione degli obiettivi del PNRR

Mediante modificazioni apportate all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, una quinta direttrice di intervento della proposta di legge A.C. n. 1621 è rivolta ad ampliare la tipologia dei contratti di appalto sottoposti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti (art. 1, lett. b), numero 2, A.C. n. 1621, che inserisce, dopo il comma 1-*bis*, i commi dall'1-*ter* all'1-*sexies* all'art. 3 della legge n. 20 del 1994).

In primo luogo, viene modificato l'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20 del 1994, nella parte in cui attualmente prevede che siano sottoposti a tale controllo i contratti delle amministrazioni statali di appalto d'opera di importo superiore al valore stabilito dalla normativa comunitaria. In tal modo, vengono assoggettati al controllo preventivo di legittimità gli appalti di lavori, servizi e forniture di importo superiore a quanto previsto dalla normativa comunitaria, utilizzando un valore di riferimento pari a un decimo del limite individuato dal Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36 del 2023), con l'effetto di abbassare le soglie ai fini dell'attivazione dei controlli in parola (art. 1, numero 1, lett. b), A.C. n. 1621).

In secondo luogo, vengono altresì assoggettati al controllo preventivo di legittimità i provvedimenti di aggiudicazione, anche di carattere provvisorio, e quelli conclusivi delle procedure di affidamento che non prevedono l'aggiudicazione, ma che sono comunque connessi all'attuazione del PNRR e del PNC.

In terzo luogo, sono dimezzati i termini previsti dall'art. 3, comma 2, della legge n. 20 del 1994, a tenore del quale i provvedimenti sottoposti a controllo preventivo di

legittimità acquistano efficacia se il competente ufficio del controllo non ne rimetta l'esame alla Sezione del controllo entro trenta giorni dalla ricezione; quest'ultima si pronuncia sulla legittimità del provvedimento entro trenta giorni dal deferimento (o dalla data di arrivo degli elementi richiesti con ordinanza istruttoria). È poi disposto espressamente che il visto possa essere ricusato soltanto con deliberazione motivata.

È infine consentito alle Regioni, alle Province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali, mediante proprie fonti di autonomia, di sottoporre al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti gli stessi provvedimenti di attuazione del PNRR e del PNC sopra richiamati. Analoga facoltà è riconosciuta ai soggetti attuatori del PNRR e del PNC «nel rispetto delle previsioni dei rispettivi ordinamenti».

Da un lato, l'intervento è da apprezzare, perché soddisfa le esigenze di semplificazione e accelerazione dei procedimenti per assicurare l'impiego delle risorse e la realizzazione degli obiettivi. Dall'altro lato, però, la prospettiva acceleratoria e propulsiva dei procedimenti e il dimezzamento del termine dei trenta giorni ai fini dell'espletamento dei controlli preventivi di legittimità potrebbero determinare rischi di dequotazione del principio di legalità, privilegiando, ancora una volta, il controllo preventivo quale titolo di esonero dalla responsabilità erariale. La soluzione non pare sufficiente ai fini della garanzia della legalità finanziaria sostanziale sui grandi appalti previsti dal PNRR, anche in ragione delle irregolarità già denunciate⁴⁷.

Tale preoccupazione non può non essere manifestata, specie alla stregua dei recenti orientamenti di Governo e Parlamento, culminati nella sottrazione degli atti attuativi del PNRR al Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti – istituito con delibera del Consiglio di Presidenza ai sensi dell'art. 22, comma 2, del d.l. n. 76 del 2020 – per effetto dell'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b), del d.l. n. 44 del 2023. Tale controllo, pur costituendo un'ibridazione tra il controllo-referto sulla sana gestione e il controllo-accertamento sulla regolarità amministrativo-contabile e, in quanto tale, astrattamente non esente da critiche, nella prassi aveva finito per collocarsi nell'alveo dei controlli di natura refertuale-collaborativa, volti, cioè, a rimettere alle stesse amministrazioni destinatarie l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità e le disfunzioni segnalate, come risulta dall'analisi delle delibere adottate dal Collegio stesso⁴⁸. Lungi dal determinare effetti impeditivi o sanzionatori, tali controlli, proprio perché collocati “a ridosso” dell'azione amministrativa, erano invece idonei ad

⁴⁷ Come osservato dal Procuratore Generale della Corte dei conti, Pio Silvestri, nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024: cfr. Corte dei conti, *Intervento del Procuratore Generale*, Roma, 13 febbraio 2024, Aula delle Sezioni riunite, spec. 11 s.

⁴⁸ Si segnala che, tra le numerose delibere adottate dal Collegio del controllo concomitante, dalla banca dati della Corte dei conti risulta che soltanto una sia stata trasmessa all'amministrazione per l'adozione delle conseguenti misure in ordine alla responsabilità dirigenziale.

assicurare il monitoraggio “in corso di esercizio” e la verifica dei risultati secondo il cronoprogramma concordato in sede europea quale condizione per l’effettivo pagamento delle “rate” del PNRR destinate alla Repubblica italiana. L’effetto, quindi, era quello di responsabilizzare il decisore politico-amministrativo, favorendo processi di autocorrezione delle amministrazioni destinatarie nell’impiego delle risorse finanziarie per la realizzazione degli investimenti e il conseguimento degli obiettivi previsti dal Piano stesso.

7. La nuova funzione consultiva della Corte dei conti

Due ulteriori linee di intervento della proposta di legge A.C. n. 1621 meritano particolare attenzione: l’una relativa all’introduzione di una nuova funzione consultiva della Corte dei conti e l’altra inerente alla previsione di sanzioni per i responsabili dell’attuazione dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC.

Viene anzitutto introdotta una nuova funzione consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, affidata sia alla Sezione centrale per il controllo di legittimità, sia alle Sezioni regionali, che si esplica nella resa di pareri, anche su fattispecie concrete connesse all’attuazione del PNRR e del PNC, «di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, purché estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità o a fatti per i quali la competente Procura abbia notificato un invito a dedurre». Conseguentemente, «è esclusa la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi» (art. 2, comma 1, A.C. n. 1621).

La proposta si può collocare sulla falsariga di quanto già previsto dall’art. 46 della legge n. 238 del 2021 (Legge europea 2019-2020) che ha affidato sia alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, sia alle Sezioni regionali, funzioni consultive nelle materie di contabilità pubblica, limitatamente all’impiego delle risorse stanziato dal PNRR e dal PNC, con conseguente esonero dalla responsabilità per danno erariale da colpa grave in caso di adeguamento dell’azione amministrativa ai pareri resi.

La norma in esame accentuerebbe questa prospettiva, consentendo alle amministrazioni nazionali e locali e agli organismi di diritto pubblico di richiedere alla Corte dei conti pareri, anche su *fattispecie concrete* connesse all’attuazione del PNRR e del PNC, che avrebbero effetto di esimente dalla responsabilità per danno erariale.

Il quadro costituzionale in ordine alle funzioni della Corte dei conti appare talmente duttile da non precludere, in linea generale, l’attribuzione di *ulteriori funzioni* alla Corte dei conti, ad esempio “rivitalizzando” funzioni consultive. Non è certamente un caso che queste ultime fossero originariamente previste da *norme pre-repubblicane*⁴⁹,

⁴⁹ Cfr. l’art. 13 del r.d. n. 1214 del 1934 che affida alla Corte dei conti il compito di rendere pareri nella formulazione degli atti e dei provvedimenti amministrativi indicati dalla legge. Analogamente, è assai

in un contesto, cioè, in cui lo svolgimento di funzioni “consultive para-legislative” poteva spiegarsi alla luce della posizione della Corte dei conti nell’ordinamento statutario – organo pienamente “costituzionale”, dotato di poteri di auto-normazione e di autodichia giurisdizionale – che giustificava un rapporto “paritario” con Parlamento e Governo, esplicantesi mediante l’istituto del “parere legislativo”.

Invece, nell’ordinamento costituzionale, le funzioni consultive della Corte dei conti si sono sviluppate prevalentemente a fini di *coordinamento della finanza pubblica*, soprattutto nella fase anteriore alla costituzionalizzazione del precetto dell’equilibrio di bilancio, che, invece, come si è detto, impone di privilegiare i controlli di legittimità-regularità sui saldi di bilancio per assicurare il rispetto dei vincoli euro-unitari della finanza pubblica allargata.

È quindi nella fase anteriore alla legge costituzionale n. 1 del 2012 sull’equilibrio di bilancio che le funzioni consultive sono state affidate soprattutto alle Sezioni regionali, sia nelle Regioni a statuto speciale, sia nelle Regioni a statuto ordinario. È noto che, in base all’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 le Regioni «possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa», nonché richiedere «pareri in materia di contabilità pubblica». Analoghe previsioni sono contenute negli statuti di alcune Regioni, nonché in leggi regionali rivolte a disciplinare forme di collaborazione con le Sezioni regionali della Corte dei conti, anche con procedure informali che, stando alle prassi, possono coinvolgere le istituzioni interessate. Deve essere però sottolineato che tale funzione viene svolta in modo “astratto”, al fine di evitare che la funzione consultiva elida la funzione di controllo avente effetti vincolanti sui bilanci, secondo quanto previsto dal diritto euro-unitario e dall’art. 20 della legge n. 243 del 2012.

Ad oggi, quella delle Sezioni regionali costituisce un’attività consultiva non trascurabile, rivolta a definire la portata e le modalità applicative della legislazione in materia di contabilità pubblica avente impatto su Regioni ed enti locali. Sebbene sia attivabile soltanto su richiesta dell’ente territoriale, si tratta di un’attività svolta

risalente nel tempo il fondamento legislativo di specifiche funzioni consultive affidate alle Sezioni riunite della Corte dei conti, “doppiando” quelle del Consiglio di Stato: o a garanzia del coinvolgimento dell’organo, come, ad esempio, l’art. 1 del regio decreto legge n. 273 del 1939, il quale prevede che «i provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato, ovvero alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l’ordinamento o le funzioni dei predetti consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale, sono adottati previo parere, rispettivamente del Consiglio di Stato in adunanza generale o della Corte dei conti a sezioni riunite»; oppure, più frequentemente, allo scopo di fornire pareri alle amministrazioni statali in materie di contabilità pubblica, come nel caso delle funzioni consultive affidate alle Sezioni riunite dal r.d. n. 827 del 1924, recante il «Regolamento per l’amministrazione generale del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato».

nell'interesse generale in quanto affidata ad un organo magistratuale che opera nell'interesse dello Stato-ordinamento⁵⁰.

In linea generale, i pareri della Corte dei conti intervengono in presenza di particolare complessità normativa o di contrasti interpretativi *astratti* riscontrati dagli enti legittimati a richiedere il parere. Alla richiesta di parere viene fornita una risposta mediante un sillogismo logico-giuridico che si ferma alla premessa maggiore (la premessa in diritto), comunque distinto dalla sentenza che, invece, costituisce una decisione di natura giurisdizionale rivolta a *risolvere* una controversia *concreta*, valutando il fatto e applicando il diritto al fatto. La funzione consultiva, quindi, non deve impingere in compiti di amministrazione attiva che, invece, rimangono affidati ai destinatari dei pareri; destinatari che devono rimanere dotati di un certo margine di discrezionalità nell'adozione degli atti conseguenti.

Oltre a manifestare un orientamento restrittivo nel vaglio circa la sussistenza dei requisiti soggettivi e oggettivi – in ordine, rispettivamente, alla legittimazione dell'ente a presentare l'istanza e all'afferenza del quesito alla materia «contabilità pubblica» – la giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito esibisca i caratteri della generalità e astrattezza. Come ripetutamente affermato dalla Sezione delle autonomie, «l'istanza non può concernere fatti gestionali specifici, ma ambiti e oggetti di portata generale»⁵¹.

Alla stregua di quanto detto, deve escludersi che la Corte dei conti possa svolgere generiche funzioni consulenziali orientate a casi specifici di amministrazione attiva.

La richiamata giurisprudenza sarebbe invece superata dalla proposta qui in esame che consentirebbe alle amministrazioni di richiedere pareri anche su *fattispecie concrete*, tra l'altro non necessariamente afferenti alle materie della contabilità pubblica. Tutto ciò potrebbe produrre un duplice effetto. In primo luogo, la Corte dei conti sarebbe indotta a impingere in compiti di amministrazione attiva nell'esercizio della nuova funzione consultiva (*rectius*: consulenziale) che potrebbe tradursi in una sorta di co-amministrazione; funzione che si porrebbe ai limiti della compatibilità con il principio della separazione dei poteri, con l'effetto di deresponsabilizzare il decisore politico-amministrativo.

In secondo luogo, non è implausibile che si produca un vero e proprio sovraccarico di richieste di pareri a causa dell'effetto di esimente dalla responsabilità erariale da colpa grave ad essi attribuito. Ne conseguirebbe che la Corte dei conti potrebbe avere non poche

⁵⁰ Basti pensare che, stando alla banca dati della Corte dei conti, delle circa 18.000 delibere delle Sezioni regionali pubblicate negli ultimi cinque anni ben 2.500 riguardano pareri resi alle amministrazioni regionali e locali (che si aggiungono alle 9.500 che riguardano l'attività di controllo di legittimità-regolarità dei conti, mentre soltanto un centinaio sono riconducibili al controllo sulla gestione).

⁵¹ Così, ad esempio, Corte dei conti, Sez. autonomie, delib. n. 5 del 2006.

difficoltà a svolgere la nuova funzione con le attuali risorse finanziarie e umane, non costituendo contrappeso sufficiente la prevista limitazione di importo per le fattispecie concrete sulle quali potrà essere richiesto il parere.

In definitiva, l'introduzione di una funzione consultiva di carattere generale e, al contempo, attivabile dalle amministrazioni anche su fattispecie concrete, con il richiamato effetto di esimente, finirà inesorabilmente per produrre ripetute richieste di parere su questioni specifiche da parte delle amministrazioni interessate. Ciò potrebbe retroagire sia "in fatto", sia "in diritto" sull'espletamento dei controlli di legittimità-regolarità dei conti – i controlli successivi, per intenderci, sui saldi di bilancio e sulle compatibilità finanziarie, valorizzati sin dal decreto-legge n. 174 del 2012 – affidati soprattutto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti.

In caso di approvazione della proposta, "in fatto" le Sezioni regionali si troverebbero inevitabilmente sovraccaricate dalle richieste di parere, con il presumibile effetto di "sacrificare" i controlli di legittimità-regolarità dei conti: ciò che, come si è detto, costituisce il *proprium* dei controlli affidati alla Corte dei conti negli ultimi quindici anni a salvaguardia degli equilibri finanziari.

"In diritto", non può escludersi il rischio che l'esercizio di un'attività consultiva così configurata finisca per "assorbire" i controlli di legittimità-regolarità dei conti, atteso che i pareri resi in via preventiva in riferimento ai programmi di spesa e ai profili di contabilità pubblica potrebbero "cristallizzare" gli impegni finanziari, andando a costituire titolo di imputazione a bilancio a causa della presunzione di legittimità dell'atto sottoposto a parere preventivo, per giunta ad iniziativa del controllato.

8. *Il rischio di accentuare i profili sanzionatori della responsabilità amministrativo-contabile*

Infine, la proposta di legge in esame prevede l'introduzione di *sanzioni* a carico dei responsabili dei procedimenti connessi all'attuazione del PNRR e del PNC al fine di accelerarne la conclusione (art. 3 A.C. n. 1621).

Ferma restando l'eventuale azione di responsabilità per danno erariale *ex art. 1* della legge n. 20 del 1994, è previsto che «al pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR e al 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 applichi, «sulla base della gravità della colpa, una sanzione pecuniaria da euro 150 a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo» (art. 3 A.C. n. 1621).

È inoltre previsto, al comma 1-*decies*, inserito all'art. 1 della legge n. 20 del 1994, che, 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» e che, conseguentemente, l'amministrazione «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» (art. 1, numero 4, A.C. n. 1621).

Tali norme, inequivocabilmente *sanzionatorie*, presentano profili problematici.

In primo luogo, come già disponeva la seconda proposizione del comma 1 dell'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020⁵², viene posto un *improprio* collegamento tra l'accertamento di irregolarità e ritardi nell'impiego delle risorse e la condanna per danno erariale, da un lato, e l'attivazione della responsabilità dirigenziale, dall'altro lato.

Da questo punto di vista, la norma in esame prevede sanzioni incisive, senza chiarire il ruolo affidato alla Corte dei conti nel concorrere, almeno definendone i presupposti, all'accertamento della responsabilità dirigenziale. Tale responsabilità non è connessa a parametri normativi certi ed inequivoci, né alle materie della contabilità pubblica – come quelli posti a fondamento dei controlli esterni sui bilanci e dell'azione di responsabilità per danno erariale – bensì a programmi e piani di valutazione degli obiettivi delle amministrazioni rispetto ai quali si attivano processi di valutazione dei risultati, affidati anche a controlli interni. Inoltre, la responsabilità dirigenziale, che può arrivare a determinare la revoca o l'esclusione del rinnovo dello stesso incarico, segue una specifica disciplina e pone specifiche esigenze di tutela rimesse al giudice ordinario, a seguito della c.d. privatizzazione del pubblico impiego.

In secondo luogo, le norme richiamate, sia pure in caso di gravi irregolarità, “anticipano” un effetto sanzionatorio “tipizzato”, incidendo direttamente su diritti soggettivi, in quanto esse costituiscono il presupposto per l'attivazione di procedimenti che possono condurre a sospensione e revoca degli incarichi dirigenziali sino alla destituzione, la cui tutela è invece rimessa al giudice comune.

Tali norme attribuiscono alla Corte dei conti un evidente *potere sanzionatorio*. Nel primo caso, esse replicano, ancora una volta, parametri normativi propri della c.d. responsabilità medica, che non sembrano sempre idonei ad assicurare la funzione di deterrente e l'adeguata tutela “anticipata” nei confronti di chi si è reso responsabile di impiego illegittimo delle risorse cagionando danno erariale. Norme sanzionatorie così

⁵² Che già affermava il nesso tra l'accertamento della Corte dei conti di irregolarità e ritardi nell'impiego delle risorse PNRR e l'attivazione del circuito della responsabilità dirigenziale, disponendo la trasmissione dell'eventuale accertamento di irregolarità all'amministrazione competente «ai fini della responsabilità dirigenziale, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165».

introdotte parrebbero di dubbia ragionevolezza alla stregua degli orientamenti della giurisprudenza costituzionale⁵³ e della dottrina che da tempo nega il carattere eminentemente sanzionatorio della responsabilità amministrativo-contabile, sottolineando l'esigenza di non agganciare ai compensi degli agenti pubblici la determinazione della responsabilità erariale⁵⁴.

Nel secondo caso, le norme richiamate rischiano di far entrare impropriamente la Corte dei conti in circuiti di accertamento di responsabilità affidati ad altri plessi giurisdizionali, stante il non univoco collegamento con le materie di contabilità pubblica. Ciò a meno di non interpretare le misure sanzionatorie qui in esame come ipotesi di responsabilità sanzionatoria "tipizzata", che costituirebbe esplicitazione settoriale della più generale giurisdizione contabile su qualsiasi tipo di danno erariale, consistente, cioè, in una giurisdizione della Corte dei conti di portata generale fondata sull'art. 103 Cost. Tale conclusione, però, condurrebbe ad attribuire alla responsabilità erariale una natura *strettamente sanzionatoria* in contraddizione con gli orientamenti della consolidata giurisprudenza della Corte dei conti⁵⁵ e della Corte costituzionale⁵⁶ e con gli stessi presupposti da cui muove la proposta di legge A.C. n. 1621. Quest'ultima, assumendo correttamente che la responsabilità erariale mantenga, al fondo, una natura restitutoria-patrimoniale, è invece tutta rivolta, anche al fine di garantire l'effettivo recupero dei crediti delle amministrazioni pubbliche, a privilegiare il ricorso a istituti privatistici e agli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (copertura assicurativa e accordi di conciliazione e transazioni). Per una sorta di eterogenesi dei fini, tale contraddizione potrebbe accentuare i profili sanzionatori della responsabilità amministrativo-contabile.

⁵³ V., in particolare, sent. C. cost. n. 340 del 2001.

⁵⁴ Cfr. F.G. SCOCA, *Principi dell'ordinamento e disciplina della responsabilità amministrativa*, cit., 2938, secondo il quale, tra l'altro, «non c'è alcuna commisurazione possibile tra l'entità dei compensi percepiti dagli agenti pubblici (o, meglio, tra le loro possibilità economiche) e l'entità dei danni che essi possono provocare».

⁵⁵ Cfr., di recente, tra le tante, Corte dei conti, Sez. riunite, sent. 31 luglio 2019, n. 26; Sez. Sicilia, sent. 21 gennaio 2021, n. 59; Sez. Campania, sent. 9 giugno 2023, n. 362.

⁵⁶ Cfr. le già menzionate sent. C. cost. n. 104 del 1989; n. 371 del 1998; n. 355 del 2010; n. 203 del 2022.