

UNIVERSITÀ DEL PIEMONTE ORIENTALE
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA E SCIENZE
POLITICHE, ECONOMICHE E SOCIALI

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN GIURISPRUDENZA

TESI DI LAUREA

**Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: cambi di
prospettiva alla luce della Legge n. 1/2026**

Relatrice:

Chiar.ma Prof.ssa Roberta Lombardi

Candidata:

Gaia Favarin

ANNO ACCADEMICO 2025/2026

INDICE

INTRODUZIONE	1
---------------------	----------

CAPITOLO 1

La responsabilità della Pubblica Amministrazione: evoluzione storica e inquadramento sistematico

1. Dall'immunità alla responsabilità della Pubblica Amministrazione	6
2. L'art. 28 della Costituzione e gli sviluppi successivi	9
3. La struttura della responsabilità extracontrattuale dell'Amministrazione	12
4. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione da comportamento illecito	13
5. La risarcibilità del danno da lesione di interessi legittimi	20
6. La colpa della Pubblica Amministrazione	26

CAPITOLO 2

I profili tradizionali della responsabilità erariale del dipendente pubblico prima delle innovazioni normative recenti

1. La genesi della responsabilità amministrativa	30
2. Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa	39
2.1 Il rapporto di servizio	39
2.2 La condotta antiggiuridica	46
2.3 Il nesso di causalità	51
2.4 Il dolo e la colpa grave	54
2.5 Il danno erariale	64
2.5.1 Il danno all'equilibrio economico-finanziario del bilancio e danno all'ambiente	68
2.5.2 Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione	72
2.5.3 Il danno da disservizio	81
2.5.4 Il danno da tangente e il danno alla concorrenza	86
2.5.5 Il danno da Intelligenza Artificiale	91
2.6 La quantificazione del danno: il potere riduttivo e l' <i>utilitas</i> percepita dalla P.A.	100
2.7 Il termine prescrizione e l'intrasmissibilità agli eredi	106
2.8 Le polizze assicurative dei dipendenti pubblici	111

CAPITOLO 3

Il contrasto alla cosiddetta “burocrazia difensiva” attraverso le recenti Riforme della responsabilità amministrativa

1. La “patologia”: paralisi amministrativa da burocrazia difensiva	115
2. Il Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76 e la limitazione della responsabilità erariale	122
2.1 La sentenza 18 gennaio 2022, n. 8 della Corte costituzionale	130
2.2 La sentenza 16 luglio 2024, n. 132 della Corte costituzionale	140
3. Il Codice dei contratti pubblici del 2023 e il tentativo di tipizzazione della colpa grave	151
4. La riforma della responsabilità amministrativa: la Legge 7 gennaio 2026, n. 1 e alcune riflessioni critiche	162
4.1 La tipizzazione della colpa grave	166
4.2 I limiti al <i>quantum debeatur</i> e il potere riduttivo della Corte dei conti	174
4.3 Il termine prescrizione	179
4.4 La stipulazione obbligatoria di polizze assicurative dei dipendenti pubblici	182
4.5 Gli effetti concreti della “Legge Foti” sull’assetto organizzativo della P.A.	187
CONCLUSIONI	190
BIBLIOGRAFIA	200

INTRODUZIONE

La responsabilità della Pubblica Amministrazione e dei suoi funzionari costituisce uno dei temi più complessi, dinamici e dibattuti del diritto amministrativo contemporaneo.

L'esigenza di garantire, da un lato, la tutela dei cittadini di fronte agli abusi del potere pubblico e, dall'altro, la salvaguardia delle risorse pubbliche, si trova oggi a dover convivere con la necessità di assicurare la trasparenza, l'efficienza e la tempestività dell'azione amministrativa. È proprio in questo delicato punto di equilibrio che si inserisce il presente lavoro di tesi, il cui obiettivo è analizzare l'evoluzione storica, sistematica e, da ultimo, fortemente riformatrice del regime di responsabilità amministrativa all'interno del nostro ordinamento.

Le ragioni della ricerca risiedono nella profonda metamorfosi che ha colpito il contesto operativo dei dipendenti pubblici. Negli ultimi decenni, una produzione legislativa caotica e spesso contraddittoria, nonché l'avvento di un sistema normativo multilivello, hanno notevolmente accentuato la cosiddetta "fatica dell'amministrare". Di fronte ad un quadro giuridico incerto e al costante timore degli agenti pubblici di incorrere in gravose sanzioni patrimoniali da parte della magistratura contabile, si è assistito alla preoccupante diffusione del fenomeno chiamato "burocrazia difensiva", la cui sindrome più evidente si traduce nella c.d. "paura della firma". Le origini di questa "patologia" sono facilmente rintracciabili nella c.d. "medicina difensiva": proprio come il medico che, per proteggersi da rischi di *malpractice*, è indotto a prescrivere esami diagnostici ridondanti o ad evitare trattamenti ad alto rischio, così il funzionario pubblico attua precise strategie di auto-tutela al fine di non incorrere in responsabilità attraverso due modalità speculari: l'iper-procedimentalizzazione, per cui il dipendente pubblico non si astiene dall'agire, ma aggrava l'attività istruttoria. Per tutelare la propria decisione da possibili future contestazioni, quest'ultimo moltiplica i passaggi burocratici, richiede pareri preventivi superflui e si rifugia in prassi ripetitive che complicano l'*iter* procedimentale e dilatano i termini di conclusione del procedimento, ponendosi in aperto contrasto con i canoni della semplificazione amministrativa; l'inerzia, mediante la quale l'agente pubblico privilegia il "non fare" rispetto al "fare", ovvero opta per decisioni standardizzate e rigidamente letterali. Davanti ad un margine di scelta discrezionale, l'amministratore sceglie la via che azzera il rischio personale, provocando la paralisi delle decisioni più complesse e delegando, di fatto, la soluzione dei problemi a interventi giudiziari esterni.

L'analisi di questo fenomeno evidenzia come alla base di tali comportamenti vi sia un profondo contrasto tra il rischio reale di incorrere in responsabilità e il rischio percepito dal dipendente pubblico. Sebbene i dati statistici esaminati nel corso dell'elaborato dimostrino che solo una minima parte delle denunce di danno erariale si traduce in un'effettiva condanna definitiva da parte della Corte dei conti, la percezione del rischio tra i funzionari pubblici rimane molto elevata. Questa asimmetria viene alimentata dall'indeterminatezza di concetti cardine che caratterizzano la responsabilità amministrativa, come la colpa grave, la quale è sempre stata definita come un concetto vago, e dall'incertezza creata da norme troppo generiche e contraddittorie, che generano un clima di perenne insicurezza. L'impatto della c.d. "amministrazione difensiva" – che compromette l'efficienza allocativa della spesa pubblica, rallenta i processi decisionali e pregiudica il buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito all'articolo 97 della Costituzione – ha mostrato i suoi effetti più dirompenti con l'avvento dell'emergenza pandemica da Covid-19, che, nell'ambito di una crisi globale, ha imposto al Paese la necessità di rimediare all'insostenibilità dei ritardi amministrativi, spingendo il legislatore ad intervenire d'urgenza per evitare che la c.d. "paura della firma" bloccasse la macchina pubblica. Superata la fase acuta dell'emergenza, il contrasto a questa "patologia" amministrativa è rimasto una priorità assoluta, configurandosi come un gravissimo freno per il rilancio economico nazionale e per l'efficace attuazione delle riforme e dei progetti strategici previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Per offrire una trattazione organica di queste dinamiche e delle risposte dell'ordinamento, l'elaborato segue un percorso lineare che prende le mosse dalla necessaria ricostruzione storica dei rapporti di responsabilità tra Stato e cittadini. L'analisi si apre, dunque, con il superamento dell'antico dogma dell'immunità sovrana *The King can do no wrong* e l'introduzione dell'articolo 28 della Costituzione, esaminando le tappe che hanno portato all'applicazione della disciplina generale della responsabilità extracontrattuale, prevista all'articolo 2043 del Codice civile, all'apparato pubblico, fino alla svolta giurisprudenziale avvenuta con la sentenza n. 500 del 1999 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, che ha sancito in maniera definitiva la risarcibilità da lesione degli interessi legittimi.

Riconosciuta la responsabilità esterna dell'Amministrazione verso i terzi, il discorso si sposta inevitabilmente sul versante interno, attraverso lo studio dei profili tradizionali della responsabilità amministrativa del dipendente pubblico verso l'Ente di appartenenza prima delle più recenti riforme. Dopo averne tracciato la genesi e il progressivo distacco dal mero giudizio di conto, vengono analizzati gli elementi costitutivi di tale responsabilità: il rapporto di servizio,

la condotta antigiuridica, il nesso di causalità, i criteri di imputazione soggettiva del dolo e della colpa grave e il danno erariale. L'indagine si sofferma sull'evoluzione delle varie tipologie di danno elaborate dalla giurisprudenza contabile, quali il danno all'immagine della P.A., il danno da disservizio e il danno da concorrenza, fino ad approdare a nuove ipotesi di danno derivanti dall'utilizzo di sistemi di Intelligenza Artificiale. Attraverso l'impiego di questi ultimi, infatti, l'adozione di decisioni basate su algoritmi può tradursi in gravi pregiudizi economici per le casse pubbliche, la cui imputabilità risiede, a sua volta, nella negligenza o nell'omessa vigilanza da parte di un operatore umano chiamato a supervisionare il processo tecnologico.

Completano, poi, questo quadro i criteri di quantificazione del danno, il regime di prescrizione e il ruolo peculiare delle polizze assicurative dei dipendenti pubblici.

Questa articolata ricostruzione permette di comprendere a fondo la *ratio* e la portata delle riforme normative concepite per arginare la paralisi da "burocrazia difensiva". La trattazione si concentra sulla "terapia d'urgenza" introdotta nel periodo emergenziale con il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, denominato "Decreto Semplificazioni", il quale ha istituito il c.d. "scudo erariale" limitando temporaneamente la responsabilità del funzionario per le condotte attive al solo dolo. In tale contesto, vengono esaminate due importanti pronunce della Corte costituzionale: la sentenza n. 8 del 2022, riguardante la legittimità delle modifiche apportate al reato di abuso d'ufficio dall'art. 23 del Decreto-legge, e la successiva sentenza n. 132 del 2024, che ha confermato la legittimità costituzionale temporanea dello "scudo erariale" previsto all'articolo 22.

A tali interventi si affianca anche il primo tentativo di tipizzazione della colpa grave introdotto dal nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36 del 2023), che, nell'ambito del settore degli appalti, ha circoscritto l'elemento della colpa grave alla violazione di norme di diritto e degli auto-vicoli amministrativi, nonché alla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e, unitamente, ha previsto un obbligo assicurativo in capo alle stazioni appaltanti per i rischi del personale.

Particolare attenzione viene posta, infine, alla Riforma della responsabilità amministrativa attuata con la Legge 7 gennaio 2026, n. 1, comunemente nota come "Legge Foti", di cui vengono evidenziati criticamente i punti cardine: la definitiva tipizzazione della colpa grave, configurabile nei casi di violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, di travisamento del fatto e di affermazione o negazione di fatti incontestabilmente esclusi o confermati dagli atti del procedimento; i nuovi stringenti limiti quantitativi al *quantum debeatur* attraverso l'introduzione di un "doppio tetto" massimo al risarcimento del danno, per il quale l'importo

dell'addebito non può superare il 30% del danno accertato e, in ogni caso, il doppio della retribuzione annua lorda; la rigidità del termine prescrizione, decorrente dal momento di verifica dell'evento dannoso, indipendentemente dal fatto che l'Amministrazione di appartenenza o la Procura contabile ne fossero a conoscenza; infine, l'inedita introduzione dell'obbligo di stipulazione di una polizza assicurativa, con il conseguente ingresso delle compagnie assicuratrici quali litisconsorti necessari nel giudizio contabile.

In conclusione, l'indagine svolta nel presente lavoro si propone di verificare alcune significative ipotesi interpretative. Sebbene le riforme culminate nella Legge n. 1 del 2026 siano state animate dal condivisibile intento di alleggerire il peso del rischio erariale sul dipendente pubblico per superare il fenomeno della "burocrazia difensiva", la ricerca evidenzia come l'eccessiva circoscrizione della colpa grave e l'introduzione di rigidi tetti massimi al risarcimento del danno possano generare un effetto deresponsabilizzante tra gli operatori pubblici, finendo per scaricare sulla collettività la gran parte dei costi derivanti da errori burocratici.

Inoltre, l'introduzione di un obbligo assicurativo individuale per chiunque gestisca risorse pubbliche e la conseguente partecipazione nel giudizio delle compagnie assicuratrici quali litisconsorti necessari, oltre a snaturare la natura pubblicistica del processo contabile e ad imporre al giudice di dover risolvere questioni di natura prettamente civilistica, estranee alle sue funzioni istituzionali, porta con sé una serie di incertezze dal punto di vista applicativo, tanto è che il legislatore ha deciso di prorogare tale disposizione al 2027, così da poter porre le Amministrazioni e le compagnie assicuratrici nella condizione di poter delineare la portata di queste polizze.

Da ultimo, il ricorso alle funzioni consultive preventive della Corte dei conti previsto all'art. 2 della Riforma rischia, paradossalmente, di ingolfare le Sezioni Regionali e di trasformarsi in ulteriori e pesanti oneri burocratici, accentuando, anziché sopire, l'incertezza e la "paura della firma".

La tesi giunge quindi a sostenere che la soluzione alla "burocrazia difensiva" non risieda nella deresponsabilizzazione o nella necessaria introduzione di nuove norme, quanto piuttosto in un serio e organico investimento nei processi di formazione e qualificazione professionale dei funzionari e dei dirigenti pubblici. Solo attraverso una guida autorevole da parte dei vertici amministrativi, un corpo di funzionari altamente preparato e una corretta applicazione delle norme, si ritiene che si potrà abbattere davvero questo fenomeno, conciliando la tutela

dell'erario pubblico con la posizione dei dipendenti pubblici che, se meglio formati dal punto di vista professionale, saranno in grado di assumere decisioni anziché sfuggirvi.

CAPITOLO 1

La responsabilità della Pubblica Amministrazione: evoluzione storica e inquadramento sistematico

SOMMARIO: 1. Dall'immunità alla responsabilità della Pubblica Amministrazione; – 2.

L'art. 28 della Costituzione e gli sviluppi successivi; – 3. La struttura della responsabilità extracontrattuale dell'Amministrazione; – 4. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione da comportamento illecito; – 5. La risarcibilità del danno da lesione di interessi legittimi; – 6. La colpa della Pubblica Amministrazione.

1. Dall'immunità alla responsabilità della Pubblica Amministrazione

Nel nostro ordinamento il termine «responsabilità» è impiegato come una «pluralità di significati, indicando, di volta in volta, la titolarità di un potere di fare, la soggezione ad un obbligo di adempiere, l'imposizione di un dovere di rispondere delle proprie azioni»¹. Analogamente, negli ordinamenti anglosassoni, il concetto si articola in diverse accezioni – *accountability, liability, responsibility* – che evocano sfumature differenti, ma tutte riconducibili all'idea comune di dover rendere conto del proprio comportamento.

A questa pluralità semantica corrisponde un'altrettanta varietà di contenuti giuridici: responsabilità politica, civile, penale, disciplinare, amministrativa e contabile che possono anche coesistere e operare cumulativamente sebbene il meccanismo di imputazione della responsabilità si conservi unitario e si orienti verso il soggetto al quale si ricollega l'obbligo, il potere o il dovere.

Da un punto di vista storico si comprende come, tanto negli ordinamenti di *common law* quanto in quelli di *civil law*, la responsabilità della Pubblica Amministrazione costituisca l'esito di un'evoluzione il cui inizio può essere inquadrato nel principio dell'immunità del sovrano, concepita come infallibilità del potere pubblico: *The King can do no wrong*². Se il re era il sovrano e la struttura organizzativa, a lui dipendente, altrettanto sovrana, l'irresponsabilità dello Stato nei confronti dei suoi sudditi non poteva che esserne una logica conseguenza.

¹ L. TORCHIA, *La responsabilità*, S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 1649.

² M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 287; così anche S. CASSESE, *Diritto amministrativo generale*, *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003; K. ZWEIGERT e H. KOTZ, *An Introduction to Comparative Law*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 635 ss.

Mentre però, nei sistemi di *common law*, l'attenuazione e il superamento della storica immunità statale sono stati primariamente il risultato di interventi legislativi e poi conseguentemente opera della giurisprudenza che hanno affermato il principio di eguaglianza di fronte alla legge, nei sistemi giuridici continentali a diritto amministrativo è stato gestito prevalentemente ad opera della giurisprudenza³, la quale si è impegnata nella ricerca di uno specialismo disciplinare⁴ che fosse in grado di offrire alternativi mezzi di tutela, come quella di tipo risarcitorio.

Con specifico riguardo all'esperienza italiana, è opportuno rilevare come, sino alla metà del XX secolo, il nostro ordinamento fosse caratterizzato da un significativo vuoto normativo; in concreto, mancava sia una disposizione di carattere generale sulla responsabilità della Pubblica Amministrazione, sia una specifica disciplina volta a regolare la responsabilità civile dei suoi dipendenti e agenti per i danni cagionati ai terzi nell'espletamento illegittimo delle loro funzioni.

In una fase iniziale risalente agli anni '70 del XIX secolo, l'orientamento seguito da dottrina e giurisprudenza tendeva a negare l'assoggettabilità della stessa Amministrazione alla responsabilità civile. La responsabilità veniva riconosciuta unicamente quando l'Amministrazione agiva *iure privatorum*, ossia come un privato, secondo le regole comuni per gli atti di gestione; al contrario, nell'esercizio della sua posizione di "supremazia" e nell'emanazione di atti *iure imperit*⁵, essa godeva di una sostanziale irresponsabilità.

L'ostacolo principale a una piena ammissione della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione risiedeva nella difficoltà di applicare la disciplina civilistica ordinaria, la quale era rigidamente imperniata sul profilo soggettivo della colpa da imputare alla persona fisica e, pertanto, difficilmente applicabile ad un ente astratto come l'Amministrazione. Il «paradosso dell'amministrazione irresponsabile»⁶ – riassumibile nella negazione dell'effettività del diritto violato – fu criticato dalla migliore dottrina civilistica e si cercò di superarlo, da una piccola parte della dottrina stessa, con la proposta di elaborare una responsabilità speciale di diritto pubblico, disancorata dai tradizionali elementi soggettivi di

³ G. D. COMPORTI, *Responsabilità della pubblica amministrazione*, S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 5125.

⁴ S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 5125.

⁵ F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2014; si riporta anche A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2014; L. TORCHIA, *La responsabilità*, S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.

⁶ D. D'ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2025, pp. 462-464.

dolo e colpa e fondata, invece, su un elemento meramente oggettivo⁷, ossia l'illegittimità della condotta amministrativa.

Ciononostante, la giurisprudenza prevalente scelse di non accogliere il percorso dottrinale dello specialismo e optò invece per riaffermare la natura civilistica della responsabilità della Pubblica Amministrazione, sancendo come essa sia soggetta alle medesime norme comuni applicabili a tutti i soggetti dell'ordinamento.

Inoltre, la legge abolitiva del contenzioso amministrativo⁸ (Legge 20 marzo 1865, n.2248, Allegato E) disponendo, all'articolo 1, la soppressione dei Tribunali speciali del contenzioso amministrativo, in attuazione del principio della separazione dei poteri, adottò il criterio della giurisdizione unica, in quanto si riteneva impensabile che fosse un organo speciale a decidere su controversie tra Stato e cittadini⁹. Pertanto, all'articolo 2, venne decretata la sfera di competenza del giudice ordinario per ogni questione di diritto civile o politico «comunque vi possa essere interessata la Pubblica Amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'Autorità amministrativa»¹⁰. Da questa disposizione si evince come i giudici ordinari, nelle questioni riguardanti i diritti soggettivi, si trovavano di fronte a dei limiti quando giudicavano nei confronti della Pubblica Amministrazione, in quanto ad essi era precluso un intervento incisivo nella sfera del potere esecutivo.

Se da un lato, perciò, la legge abolitiva del 1865 assicurava la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi, infrangendo così il mito dell'autoritarismo assoluto della Pubblica Amministrazione, dall'altro lato, lasciava per gli «altri affari»¹¹, ossia quelle controversie non aventi ad oggetto diritti soggettivi, una tutela di efficacia minore nelle mani delle autorità amministrative, che avevano potere di revoca e di annullamento dell'atto attraverso il sistema dei ricorsi amministrativi, ordinari e straordinari.

Solo con la legge 31 marzo 1889, n. 5992, venne modificata l'organizzazione interna del Consiglio di Stato, con l'istituzione della Quarta Sezione, denominata «per la giustizia amministrativa», alla quale venne dato il compito di decidere i ricorsi per incompetenza, per

⁷ Tra gli Autori che sostenevano tale tesi, si vedano: V. E. ORLANDO, *Saggio di una nuova teoria sul fondamento della responsabilità*, in *Arch. dir. pubbl.*, III, 1893, pp. 251 e ss.; U. FORTI, *La responsabilità della pubblica amministrazione in omissis*, in *Giur. it.*, I, 1, 1903, pp. 1037 e ss.; F. CAMMEO, *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Vallardi Editore, Milano, 1911, pp. 895 e ss.

⁸ F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 9.

⁹ R. JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, Giuffrè editore, Milano, 2001, p. 14.

¹⁰ Art. 2, Legge 20 marzo 1865, n. 2248, concernente l'abolizione del contenzioso amministrativo, Allegato E (Sulle Opere Pubbliche), pubblicata in G.U. n. 80 del 20 marzo 1865.

¹¹ Art. 3, Legge 20 marzo 1865, n. 2248, concernente l'abolizione del contenzioso amministrativo, Allegato E (Sulle Opere Pubbliche), pubblicata in G.U. n. 80 del 20 marzo 1865.

eccesso di potere o per violazione della legge contro atti e provvedimenti dell'autorità amministrativa, nonché il potere di annullamento per vizi di legittimità. In questo modo, veniva così riconosciuta tutela a quegli interessi (legittimi) dei cittadini lesi da un atto della Pubblica amministrazione che erano rimasti privi di protezione proprio perché non erano qualificabili come situazioni giuridiche soggettive. Si delineò, pertanto, un sistema dualistico di tutela divisa in due ordini giudiziari di egual importanza, il giudice ordinario e il giudice amministrativo¹².

Quanto al tipo di responsabilità, negli stessi anni si andò affermando il principio, nato dalla dottrina giuridica tedesca, della immedesimazione organica¹³, la quale si caratterizza per la diretta imputabilità all'Amministrazione degli illeciti dei propri dipendenti, ammettendo come unica eccezione che l'azione avesse una finalità personale ed egoistica, e come tale totalmente estranea ai compiti di servizio, anche sotto il profilo della mera occasionalità necessaria¹⁴. In questi casi, si afferma un altro tipo di responsabilità, c.d. amministrativa, tra dipendente e Pubblica Amministrazione, per la quale il dipendente pubblico è chiamato a risarcire i danni che l'Amministrazione ha dovuto pagare attraverso un'azione di rivalsa, valutata dalla Corte dei conti, della quale si parlerà in maniera più approfondita nel prossimo capitolo.

2. L'art. 28 della Costituzione e gli sviluppi successivi

Solo con l'avvento della Costituzione si è dettata una norma con specifico riferimento alla responsabilità della Pubblica Amministrazione e dei suoi agenti. La disposizione stabilisce che «i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli Enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici»¹⁵.

Ad una prima lettura, il testo dell'articolo 28 sembrerebbe affermare la natura diretta della responsabilità del funzionario e del dipendente pubblico e solo in via sussidiaria (o solidale) e parallela la responsabilità dell'apparato pubblico, la quale, perciò, dovrebbe qualificarsi come responsabilità indiretta o per fatto altrui. Il carattere sussidiario rileva in quanto il danneggiato deve proporre l'azione per danni *in primis* nei confronti del dipendente pubblico e può agire contro l'Amministrazione nei casi in cui questo non abbia un patrimonio sufficiente; il carattere parallelo invece si presenta quando sussiste una responsabilità personale in capo al

¹² Concetti ripresi da F. G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2014; E. CASSETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 2012; L. TORCHIA, *La responsabilità*, S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè editore, Milano, 2003.

¹³ Sul punto C. DE NICOLA, *Illecito del dipendente e imputazione della responsabilità alla pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2021, n. 4, pp. 922 e ss.

¹⁴ S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 5126.

¹⁵ Art. 28 della Costituzione.

dipendente¹⁶. L'espressione «in tali casi» all'articolo 28 Cost. sta ad indicare, quindi, il collegamento tra la responsabilità del funzionario e quella dell'ente pubblico, poiché tale responsabilità sussiste solo qualora vi sia responsabilità del funzionario; per cui, nel caso in cui si escluda la responsabilità in capo al dipendente pubblico deve coerentemente escludersi una responsabilità in capo all'Ente. Questa responsabilità sorge in base al principio di immedesimazione organica che incorre tra agente e amministrazione di appartenenza, alla quale si imputa direttamente l'attività dell'impiegato, sia che essa si esprima in provvedimenti amministrativi che in comportamenti. Ciò in ragione del fatto che non è il dipendente persona-fisica che opera, ma è l'ente di appartenenza. Pertanto, anche nel caso di attività illecita posta in essere dal dipendente pubblico nell'ambito delle sue mansioni, a rispondere è la Pubblica Amministrazione, la quale potrà, però, rivalersi in via di regresso sul dipendente¹⁷.

La giurisprudenza, tuttavia, a fronte dell'ambiguità¹⁸ letterale dell'articolo 28 Cost., ha voluto chiarire la portata costituzionale di questa norma, affermando che «non si è inteso snaturare la responsabilità diretta della pubblica amministrazione per fatti illeciti dei suoi funzionari o dipendenti, che abbiano agito nell'ambito dei compiti loro affidati e non per fini propri, ed affermare il principio della responsabilità indiretta di essa, ma si è voluto soltanto sancire, accanto alla responsabilità dell'ente, anche quella del singolo funzionario o dipendente autore del fatto dannoso, che in passato era ritenuta assorbita dalla responsabilità dell'amministrazione»¹⁹. Pertanto, malgrado l'intento dell'Assemblea costituente di rafforzare la responsabilità dei dipendenti pubblici a tutela dei cittadini attraverso la portata innovativa dell'art. 28 Cost, l'applicazione pratica della norma ha comportato un trasferimento della responsabilità del funzionario all'amministrazione piuttosto che una effettiva responsabilità di tipo diretto del soggetto agente²⁰.

Tale inquadramento rende necessaria una lettura coordinata del dettato costituzionale: ai fini della presente disamina, l'articolo 28 Cost. va dunque esaminato in stretto raccordo con le disposizioni contenute negli articoli 24, 103 e 113, le quali definiscono il sistema di tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della P.A.

¹⁶ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 288.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ F. MERUSI, *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione: l'art. 28 rivisitato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 41 e ss.

¹⁹ Così Cass. civ., 30 maggio 1966, n. 1441, in *Foro amm.*, 1966, I, 1, p. 515.

²⁰ Sulla disciplina costituzionale della responsabilità dei funzionari pubblici si v. R. ALESSI, *Responsabilità del pubblico funzionario e responsabilità dello Stato in base all'art. 28 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951; F. MERUSI, M. CLARICH, *Commento all'art. 28 Cost.*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione. Rapporti civili*, Zanichelli e Società Editrice del Foro Italiano, Roma-Bologna, 1991, p. 356.

L'articolo 24 della Costituzione dispone che «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»²¹, sancendo così l'azionabilità delle situazioni soggettive dei privati nei confronti dell'Amministrazione ed affermando, inoltre, l'assenza di immunità o privilegi processuali per la stessa, la quale è sottoposta a legittimazione passiva al pari di qualsiasi altro soggetto.

Proseguendo nell'analisi delle norme costituzionali, l'articolo 103 stabilisce quali sono le funzioni giurisdizionali del Consiglio di Stato e della Corte dei conti: «Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi»²². Il giudice amministrativo è pertanto il giudice naturale degli interessi legittimi. Tuttavia, può conoscere anche situazioni giuridiche di diritto soggettivo, ma, come prevede l'art. 103 sopra riportato, solo in «particolari materie indicate dalla legge». La Corte costituzionale, con la sentenza 6 luglio 2004, n. 204, ha chiarito come debba essere intesa l'espressione «particolari materie»: deve trattarsi di ambiti nei quali la Pubblica Amministrazione agisca come titolare di un potere amministrativo in senso proprio, e nelle quali, dunque, la tutela dei diritti soggettivi è subordinata rispetto a quella degli interessi legittimi²³.

Ancora, l'articolo 113 della Costituzione²⁴ determina un sistema di tutela generalizzata, davanti al giudice, contro gli atti dell'Amministrazione stessa, stabilendo, al primo comma, che «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa»²⁵. L'Amministrazione, quindi, non è mai immune dal sindacato giurisdizionale e non esistono atti amministrativi contro i quali non possa ricorrersi in giudizio²⁶.

Ritornando all'esame dell'articolo 28, esso fa riferimento alla responsabilità diretta dei funzionari e dei dipendenti pubblici «secondo le leggi penali, civili e amministrative». Il problema che si era posto, dunque, era proprio quello di ipotizzare la responsabilità civile per

²¹ Art. 24 della Costituzione.

²² Art. 103 della Costituzione.

²³ Corte cost, 6 luglio 2004, n. 204, in *Foro amm.*, C.d.S. (II), 2004, pp. 2475 e ss., con nota di V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in www.federalismi.it, 2004, n. 15.

²⁴ Al riguardo C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 340.

²⁵ Art. 113 della Costituzione.

²⁶ S. CASSESE, *La responsabilità*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pp. 364-365.

la Pubblica Amministrazione e in che misura tali regole fossero applicabili. Accertata la responsabilità della P.A. per i danni provocati, si poneva la questione di quale regime normativo applicare: quello generale del Codice civile, valido per tutti i soggetti dell'ordinamento, o un insieme di principi e regole speciali che riflettessero la specialità del soggetto responsabile e il giudice chiamato a sindacarne gli atti.

Il percorso tortuoso di dottrina e giurisprudenza ha portato, in ultima analisi, all'identificazione di un illecito civile dell'Amministrazione, disciplinato dalle stesse regole generali della responsabilità civile dei soggetti privati. Questo sviluppo è stato sostenuto, e al contempo ha influenzato, l'evoluzione del diritto positivo, che ha progressivamente eliminato la specialità del regime di responsabilità della Pubblica Amministrazione. Oggi, si può affermare che esiste un unico sistema di responsabilità civile, basato sull'articolo 2043 del Codice civile.

3. La struttura della responsabilità extracontrattuale dell'Amministrazione

L'articolo 2043 del Codice civile stabilisce che «Qualunque fatto doloso o colposo, che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno»²⁷. Questa è la norma fondamentale in materia di responsabilità extracontrattuale, che disciplina il risarcimento del danno per fatto illecito. La sua analisi risulta cruciale per due ordini di ragioni: in primo luogo, consente di ricostruire la struttura unitaria del fatto illecito quale presupposto indefettibile della soggezione a responsabilità; in secondo luogo, permette di misurare la portata della disciplina generale rispetto a quelle specificità che caratterizzano la natura del soggetto (pubblico o privato) o il tipo di funzioni esercitate – quali la presenza di un provvedimento formale o l'organizzazione del servizio pubblico – e se queste peculiarità costituiscano vere e proprie deroghe alla disciplina generale, o se rappresentino invece mere specificazioni applicative degli stessi principi generali in settori particolari.

L'applicazione alla Pubblica Amministrazione dei principi di diritto comune in tema di responsabilità subì inizialmente numerose deroghe in quanto vi erano leggi speciali che si riferivano a particolari tipi di attività connesse ai servizi pubblici che introducevano limiti alla responsabilità del gestore. Per fare alcuni esempi, l'Amministrazione postale veniva esentata in caso di perdita o manomissione di lettere raccomandate così come anche il gestore del servizio telefonico per interruzione colposa del servizio. Inoltre, la giurisprudenza riteneva incompatibile l'applicazione di alcune regole civilistiche alla Pubblica Amministrazione, come

²⁷ Art. 2043, Codice civile.

è il caso dell'articolo 2050 c.c.²⁸, il quale, in riferimento alla responsabilità per l'esercizio di attività pericolose, non si riteneva applicabile alla P.A. che per esigenze pubbliche provocava dei danni nell'esercizio di queste attività. Non solo non cadeva in responsabilità, ma non era tenuta nemmeno a dare prova di aver adottato tutte le misure necessarie ad evitare il danno, in quanto tale controllo da parte del giudice avrebbe comportato un'intromissione inammissibile nella sfera discrezionale dell'Amministrazione stessa.

Per lungo tempo, non veniva ritenuto applicabile nemmeno l'articolo 1337 c.c. ai contratti della Pubblica Amministrazione. Tale articolo stabilisce il principio di buona fede nelle trattative per la stipula di un contratto: le parti, infatti, devono comportarsi in modo corretto e leale durante la fase di formazione del contratto e la violazione di questo principio comporta la responsabilità precontrattuale del responsabile, obbligandolo a risarcire i danni causati alla controparte²⁹. Le motivazioni dell'esenzione derivavano dal fatto che l'indagine sulla lealtà del comportamento dell'Amministrazione nella fase delle trattative con il privato avrebbe comportato un sindacato sull'esercizio del potere discrezionale.

La giurisprudenza cercò di superare le immunità attribuite alla Pubblica Amministrazione, tentando di far confluire sempre di più la responsabilità dell'Ente nel diritto comune, rendendo applicabili, di conseguenza, sia l'art. 2050 c.c. all'attività di gestione di linee elettriche ad alta tensione, sia l'art. 1337 c.c. per la condotta dell'Amministrazione che ha avviato e concluso una procedura ad evidenza pubblica e revocato poi l'aggiudicazione per mancanza di copertura finanziaria³⁰.

4. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione da comportamento illecito

Per poter comprendere la responsabilità della P.A. e dei suoi funzionari o dipendenti riferita a meri comportamenti, siano essi non riconducibili all'esercizio di un potere né all'emanazione di un provvedimento, è necessario distinguerla in tre tipologie di rapporti: il primo si innesta tra terzo danneggiato e dipendente pubblico, il quale ha messo in atto il comportamento illecito; un secondo rapporto è quello tra danneggiato e Pubblica Amministrazione, nella quale è incardinato il dipendente pubblico; per ultimo, un rapporto di tipo interno tra dipendente ed ente di appartenenza.

²⁸ Art. 2050 (Responsabilità per l'esercizio di attività pericolose) del Codice civile: «Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno».

²⁹ Art. 1337 (Trattative e responsabilità precontrattuale) del Codice civile: «Le parti, nello svolgimento delle trattative e nella formazione del contratto, devono comportarsi secondo buona fede».

³⁰ M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 290.

Per quanto concerne i primi due tipi di rapporto, la responsabilità dell'agente e dell'Amministrazione per danni provocati a terzi è qualificabile come diretta di tipo solidale. Il danneggiato ha la libertà di scegliere se agire contro il dipendente o contro l'Amministrazione o contro entrambi. L'articolo 22 del Testo unico sugli impiegati civili dello Stato (d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3), stabilisce, infatti, che l'impiegato che, nell'esercizio delle sue mansioni, cagiona ad altri un danno ingiusto, è personalmente obbligato a risarcirlo³¹, ma consente anche che l'azione risarcitoria nei suoi confronti possa essere proposta insieme all'azione diretta contro l'Amministrazione. Generalmente accade che il terzo danneggiato preferisca agire contro quest'ultima, disponendo essa di una capacità patrimoniale maggiore rispetto al singolo dipendente, salvo che non vi siano particolari motivi di natura personale che inducano il terzo a coinvolgere il dipendente³². La responsabilità della Pubblica Amministrazione, pertanto, può definirsi più ampia rispetto a quella del dipendente, il quale, ai sensi dell'articolo 23 del Testo unico, risponde personalmente dei danni provocati nell'esercizio delle sue funzioni limitatamente ai casi di dolo o colpa grave³³. Se, invece, il danno deriva da colpa lieve o non sia possibile individuare il dipendente autore materiale del comportamento dannoso, l'azione di risarcimento può essere proposta esclusivamente contro l'Amministrazione. Queste situazioni derogano a quel carattere di parallelismo di cui si era parlato con riferimento all'articolo 28 della Costituzione, in quanto esso può sorgere solo a condizione che sussista una responsabilità personale del dipendente.

Con riferimento al rapporto interno che si instaura tra dipendente e Amministrazione di appartenenza, avviene che quest'ultima, una volta risarcito integralmente il danno cagionato al terzo dal suo dipendente, possa agire contro di lui attraverso un'azione di regresso³⁴ secondo i principi della responsabilità amministrativa, della quale si parlerà in maniera più dettagliata nelle prossime pagine.

Ponendo la concentrazione sul diritto comune generale, l'articolo 2043 c.c. contiene una disciplina sulla responsabilità aquiliana basata su di una struttura unitaria, volta alla traslazione del danno dal danneggiato al danneggiante³⁵. Il fondamento di tale struttura risiede nella

³¹ Art. 22, d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato».

³² M.S. GIANNINI, *Le obbligazioni pubbliche*, Jandi Sapi, Roma, 1964, p. 34.

³³ Art. 23, d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato».

³⁴ Sul punto S. BATTINI, *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dei pubblici dipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, I, 2015, p. 55.

³⁵ G. CALABRESI, *La responsabilità civile come diritto della società mista*, in *Politica del diritto*, 1978, p. 496. L'Autore, in questo articolo, prendendo spunto dal contesto statunitense, svolge un'accurata analisi giuridico-

clausola generale del «danno ingiusto» – ossia la lesione di una situazione giuridica soggettiva tutelata – e nella sua imputazione al soggetto agente secondo il criterio della colpa.³⁶

La sussistenza dell'illecito civile necessita di alcuni elementi essenziali: una condotta colpevole, da valutare in base ai criteri di individuazione e imputazione della colpa ad un soggetto; un evento dannoso, derivante da quella condotta, che deve essere accertato attraverso l'individuazione dell'esistenza del nesso di causalità tra comportamento e danno prodotto; l'ingiustizia del danno, stabilendo secondo quali criteri il danno possa essere qualificato come ingiusto e l'irreversibilità del danno, che impone la necessità del risarcimento, in quanto non potendo ripristinare la precedente situazione al verificarsi dell'evento dannoso, il danneggiato deve ottenere un ristoro economico a compensazione del sacrificio ingiustamente subito³⁷.

Partendo dall'analisi della condotta colpevole, è da rilevare che la nozione di colpa sia una categoria di natura psicologica, elaborata con riferimento alle persone fisiche, e risulta quindi difficile da applicare direttamente ad un apparato amministrativo. La stessa difficoltà, però, si riscontra quando si deve imputare la colpa al singolo dipendente pubblico, poiché egli opera all'interno dell'organizzazione amministrativa, eseguendo compiti assegnati che spesso rappresentano solo una minima parte del complesso procedimento che porta all'adozione dell'atto amministrativo. Tale atto, infatti, è generalmente il risultato di un'attività articolata, che coinvolge più soggetti e apparati.

Queste complessità hanno portato, per lungo tempo, a spostare l'attenzione dalla liceità o illiceità della condotta alla legittimità o illegittimità dell'atto. L'eventuale illegittimità dell'atto, impugnabile entro i termini prestabiliti, può essere accertata dal giudice e, in caso di accoglimento, il vizio viene agevolmente ricondotto all'apparato che ha emanato l'atto. Si era così affermata una sorta di equivalenza tra atto illegittimo e condotta illecita, per cui, una volta dichiarato illegittimo l'atto, non occorreva svolgere un'ulteriore indagine sulla colpa dell'Amministrazione, la quale si presumeva. Questa equivalenza è stata messa in discussione dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione 1999, n. 500, con la quale è stata affermata la necessità di una specifica indagine sulla colpevolezza dell'Amministrazione. La colpa in capo all'ente si ritiene che sussista quando siano state violate le regole e i principi che

economica sul tema del rischio e di come esso incida sulla responsabilità civile attraverso la comparazione di tre modelli di società; in particolar modo, evidenzia il passaggio dal paradigma della “vittima che sopporta i danni” a quello opposto, per il quale devono essere gli autori di una certa azione a sopportare i danni.

³⁶ L. TORCHIA, *La responsabilità*, S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 1654-1655.

³⁷ S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, in *Corso di diritto amministrativo I*, Giuffrè editore, Milano, 2004, p. 367.

governano l'azione amministrativa, quali l'imparzialità, buon andamento, ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza³⁸.

La condotta illecita dell'Amministrazione produce un danno ingiusto quando in seguito ad essa risulta lesa una situazione soggettiva considerata dall'ordinamento come meritevole di tutela. Perché possa sorgere la responsabilità occorre accertare l'esistenza di un nesso di occasionalità necessaria tra attività illecita e mansioni del dipendente, verificando se il comportamento posto in essere del dipendente sia in qualche modo collegato ad un interesse dell'Amministrazione o comunque al perseguimento dei fini istituzionali dell'Ente.

I nodi cruciali relativi alla responsabilità aquiliana, fondata sul principio del *neminem laedere*³⁹, non riguardavano tanto l'espressione «qualunque fatto» contenuta nell'articolo 2043 c.c. quanto piuttosto la corretta individuazione del significato da attribuire al sintagma «danno ingiusto».

Inizialmente, dottrina e giurisprudenza consolidarono l'orientamento secondo cui il danno poteva considerarsi ingiusto solo se incideva negativamente su una situazione giuridica soggettiva qualificabile come diritto soggettivo. Di conseguenza, l'azione di condanna al risarcimento del danno nei confronti dell'Amministrazione era offerta in via esclusiva a tutela dei diritti soggettivi. Per quanto concerne l'interesse legittimo, si riteneva sufficiente la sola tutela offerta, sul piano processuale, dell'annullamento dell'atto amministrativo illegittimo impugnato. Ne derivava una significativa disparità di tutela, in quanto il titolare di un diritto soggettivo leso da un provvedimento illegittimo disponeva di una doppia protezione, ossia l'azione di annullamento del provvedimento dinanzi al giudice amministrativo, e successivamente, l'azione di risarcimento del danno subito davanti al giudice ordinario; al contrario, il titolare dell'interesse legittimo aveva a disposizione un unico strumento di difesa, l'azione di annullamento del provvedimento, concretizzando di fatto una tutela dimezzata⁴⁰.

L'orientamento maggioritario negli anni Settanta e Ottanta era, pertanto, quello della irrisarcibilità dei danni derivanti dalla lesione di interessi legittimi. Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, in particolare, basavano tale orientamento su una ragione sostanziale e una ragione processuale. Dal punto di vista sostanziale, si riteneva che l'interesse legittimo non potesse costituire un elemento della fattispecie di responsabilità *ex art* 2043 c.c., poiché privo

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ A. GIRGENTI, S. SPAGNOLO e M. ROSSETTI, *La responsabilità aquiliana della Pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, pp. 16 e ss.

⁴⁰ D. D'ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, F. G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, p. 478.

di quella struttura giuridica idonea a fondare un'azione risarcitoria. In questa prospettiva, il «danno ingiusto» di cui all'art. 2043 c.c. derivante dalla lesione di un interesse legittimo da parte della Pubblica Amministrazione era considerato giuridicamente irrilevante, al pari di un pregiudizio patrimoniale.

Sul piano processuale, si reputava che non vi fosse alcun giudice che fosse fornito di giurisdizione e dei poteri necessari per potersi pronunciare sulla controversia relativa al risarcimento del danno: il giudice ordinario era ritenuto privo di giurisdizione sulla questione, in quanto giudice solo sui diritti soggettivi; il giudice amministrativo, pur dotato di giurisdizione sull'interesse legittimo, era di norma privo del potere di condannare la Pubblica Amministrazione al risarcimento.

L'unica eccezione era rappresentata dai cc.dd. interessi legittimi oppositivi⁴¹, ossia quegli interessi che avevano alla base un interesse sostanziale prequalificato come diritto soggettivo dall'ordinamento. In questi casi, il giudice amministrativo annullava l'atto illegittimo, facendo riemergere il diritto soggettivo iniziale mediante le teorie di affievolimento, degradazione ed espansione del diritto. Questa "trasfigurazione" dell'interesse legittimo in diritto soggettivo rendeva possibile l'azione risarcitoria davanti al giudice ordinario. Tuttavia, l'oggetto del risarcimento rimaneva comunque la lesione del diritto soggettivo riemerso e non dell'interesse legittimo. Tale meccanismo risultava quindi assolutamente inefficace poiché era necessario esperire due distinti procedimenti giudiziali che potevano complessivamente durare per un periodo molto lungo.

Per quanto concerne i cc.dd. interessi legittimi pretensivi⁴², intesi come gli interessi con cui il privato mira ad ottenere un vantaggio o un ampliamento della propria sfera giuridica tramite un provvedimento favorevole della Pubblica Amministrazione, si rileva come questi rimanessero privi di una tutela risarcitoria. In realtà, la Suprema Corte, pur sostenendo formalmente la non risarcibilità degli interessi legittimi, mostrava una coerenza solo apparente, mascherando in qualche caso tali situazioni come diritti soggettivi per consentire comunque il risarcimento. Si ammetteva, a titolo di esempio, la risarcibilità dei danni in due casistiche particolari: la lesione di situazioni giuridiche contrapposte all'esercizio di poteri privati e il

⁴¹ F. G. SCOCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, parte I, Cap. III, nota 19, Giuffrè Editore, Milano, 1990, pp. 93 e ss. Sullo stesso argomento, cfr. ID., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

⁴² A. LIBERATI, *Il danno esistenziale nella giurisprudenza amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 201 e ss. Sulla distinzione tra interessi legittimi pretensivi e oppositivi si veda anche L. TREMANTE, *La perdita di chance. Risarcimento del danno da attività amministrativa illegittima*, Halley Editrice, Milano, 2006, pp. 45 e ss.

danno sofferto a causa di un comportamento doloso del funzionario pubblico, configurabile come reato⁴³.

A queste eccezioni, si aggiungevano i casi in cui era direttamente la normativa comunitaria ad attribuire la tutela risarcitoria all'interesse legittimo: è il caso della direttiva 2007/66/Ce⁴⁴ del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2007, che ha modificato e aggiornato le precedenti 89/665/Ce e 92/13/Ce, le quali stabilivano che gli Stati membri dovessero prendere provvedimenti in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia, rispettivamente, di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e lavoro e di procedure di appalto nei c.d. "settori speciali". Nello specifico, l'intervento del 2007 ha potenziato l'effettività del sistema di tutela, introducendo strumenti rapidi ed incisivi contro le decisioni delle Pubbliche Amministrazioni e degli altri soggetti tenuti al rispetto del diritto comunitario, con l'obiettivo di garantire un intervento tempestivo del giudice in una fase in cui le violazioni riscontrate possano ancora essere sanate o corrette.

Il nostro ordinamento ha provveduto ad adeguare le regole interne alla direttiva attraverso la Legge n. 142 del 1992 che all'articolo 13, intitolato «Violazioni del diritto comunitario in materia di appalti e forniture» affermava che «I soggetti che hanno subito una lesione a causa di atti compiuti in violazione del diritto comunitario in materia di appalti pubblici di lavori o di forniture e delle relative norme interne di recepimento possono chiedere all'Amministrazione aggiudicatrice il risarcimento del danno»⁴⁵. Al secondo comma dell'articolo si specificava che «La domanda è proponibile davanti al giudice ordinario da chi ha ottenuto l'annullamento dell'atto lesivo con sentenza del giudice amministrativo». Questa norma mirava a far sì che i soggetti che hanno subito una lesione a causa di una violazione del diritto comunitario in materia di appalto o di forniture o di una normativa nazionale di recepimento, possano ottenere la tutela risarcitoria da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice proponendo la domanda

⁴³ Per una ricostruzione dell'orientamento tradizionale, che negava la risarcibilità della lesione degli interessi legittimi, e per l'analisi delle ragioni sostanziali e processuali poste a suo fondamento dalle Sezioni Unite della Cassazione prima del 1999, si veda D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna 2000, p. 378 e ss.

⁴⁴ Per un'analisi accurata sulle nuove misure introdotte, si veda *ex multis*, G. GUZZO, *Appalti pubblici. Disciplina, procedura e nuovi profili processuali*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 395 e ss.

⁴⁵ Art. 13 della Legge 19 febbraio 1992, n. 142, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria per il 1991)».

dinanzi al giudice ordinario a seguito della sentenza di annullamento dell'atto lesivo ad opera del giudice amministrativo⁴⁶.

Con la Legge n. 142/1992 si spianò la strada per il riconoscimento del risarcimento del danno nel settore degli appalti, generando così un paradosso nel nostro ordinamento, poiché gli interessi legittimi pretensivi trovavano una tutela risarcitoria limitatamente al settore degli appalti pubblici⁴⁷, restando non risarcibili negli altri settori, creando in questo modo una grave disparità e di lesione del principio di uguaglianza.

Dallo scenario appena analizzato si comprende come il sistema generale della tutela risarcitoria si dimostrasse gravemente carente dal punto di vista dell'effettività necessaria a garantire una protezione completa al cittadino.

Solo a seguito della riforma introdotta dagli articoli 33 e 34 del decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 80⁴⁸, il quadro fino ad ora delineato cambiò conferendo al giudice amministrativo, nelle materie di sua giurisdizione esclusiva, il potere di disporre il risarcimento del danno ingiusto, non più limitato alla condanna dell'Amministrazione al pagamento di somme di denaro, ma esteso alla possibilità di condannare la Pubblica Amministrazione, anche attraverso la reintegrazione in forma specifica⁴⁹. Questa apertura normativa accelerò la meditata svolta della giurisprudenza. Dopo molti decenni di rigido diniego, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con le storiche sentenze n. 500 e 501 del 22 luglio 1999, ammisero la risarcibilità dei danni derivanti da lesione di interessi legittimi⁵⁰.

⁴⁶ E. CASETTA, *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1997, pp. 217-234; V. FANTI, *Tutela demolitoria e risarcitoria dell'interesse legittimo innanzi al giudice ordinario e al giudice amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 145 e ss.; R. CHIEPPA e R. GIOVAGNOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, p. 733.

⁴⁷ Sotto la spinta del diritto comunitario, il legislatore, con l'art. 13 della legge 19 febbraio 1992, n. 142, consentì per la prima volta la risarcibilità del danno da lesione di interessi legittimi. In realtà, il diritto comunitario, non riconoscendo pienamente una distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi, era rivolto a tutelare, più che altro, non già l'interesse legittimo in quanto tale, bensì il diritto costituzionalmente garantito di iniziativa economica e di libertà di concorrenza, che costituisce il valore portante del Trattato Istitutivo delle Comunità europee e per la cui salvaguardia si inserisce in un ambito che il nostro diritto interno qualifica come interesse legittimo.

⁴⁸ L'art. 13 della L. n. 142/1992 è stato abrogato dall'art. 35, comma 5, del D.lgs. n. 80/1998.

Sul tema si veda F. CARINGELLA e R. GAROFOLI, *Il rito degli appalti e la tutela risarcitoria degli interessi legittimi dopo il d.lgs. n. 80/1998*, in *Urbanistica appalti*, 1999, p. 299.

⁴⁹ Concetti ripresi da A. POLICE, *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Cedam, Padova, 2001, pp. 17 e ss.; F. CARINGELLA, G. DE MARZO, F. DELLA VALLE, R. GAROLOFI, *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205)*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 376-377.

⁵⁰ Cass. civ., SS. UU., 22 luglio 1999, nn. 500-501, in *Foro amm.*, 2000, n. 6, pp. 2062 e ss., con nota di A. A. SALEMME, C. CARPINELLI, *Interesse legittimo e risarcimento del danno: questioni di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, pp. 1108 e ss. Si veda anche M. ROSSETTI, *La responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2016, p. 18.

5. La risarcibilità del danno da lesione di interessi legittimi

Il principio cardine della sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 500 del 1999 si fonda sul riconoscimento dell'articolo 2043 c.c. non più come norma secondaria, volta a sanzionare una condotta vietata da altre norme, bensì come norma primaria⁵¹ volta ad apportare una riparazione del danno ingiustamente sofferto da un soggetto per effetto dell'attività altrui. Il percorso argomentativo della Suprema Corte fu quello per cui se l'interesse legittimo è giuridicamente rilevante, il danno che ne deriva può essere qualificato come ingiusto e pertanto risarcibile. Il danno risarcibile, tuttavia, è tale solo se la lesione riguarda un interesse meritevole di tutela, il quale non può essere stabilito *a priori*. La lesione dell'interesse legittimo (pretensivo) è condizione necessaria ma non sufficiente per ottenere il risarcimento del danno ex art. 2043 c.c., poiché occorre che ciò che sia stato leso dall'attività illegittima della Pubblica amministrazione sia un «bene della vita», il quale a sua volta deve essere giuridicamente tutelato⁵². Pertanto, è quest'ultimo che deve essere risarcito, e non l'interesse legittimo, il quale funge da via d'accesso alla possibilità di risarcimento⁵³.

Nonostante, però, la Cassazione riconosca l'interesse legittimo come una situazione giuridicamente rilevante e di natura sostanziale, e come tale sempre risarcibile, purché la lesione si accompagni ad un danno, configura l'interesse legittimo quale posizione giuridica soggettiva «a soddisfazione non garantita»⁵⁴, definendolo come «la posizione di vantaggio riservata ad un soggetto in relazione ad un bene della vita oggetto di un provvedimento amministrativo e consistente nell'attribuzione a tale soggetto di poteri idonei ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile la realizzazione dell'interesse al bene»⁵⁵.

In questo modo, la Suprema Corte aderisce alla tesi di Nigro che definisce l'interesse legittimo come quella «posizione di vantaggio fatta ad un soggetto dell'ordinamento in ordine ad una utilità oggetto di potere amministrativo e consistente nell'attribuzione al medesimo soggetto di poteri atti ad influire sul corretto esercizio del potere, in modo da rendere possibile

⁵¹M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2020, p. 293.; R. GIOVAGNOLI, *Il risarcimento del danno da provvedimento illegittimo*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, p. 3.

⁵²F. G. SCOCA, *Risarcibilità e interesse legittimo*, *Dir. pubbl.*, 2000, p. 17.

⁵³Tra i numerosi contributi in materia, si vedano F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Giuffrè Editore, Milano, 2011, pp. 504 e ss.; D. D'ORSOGNA, *La responsabilità della pubblica amministrazione*, F. G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, p. 483.; R. GIOVAGNOLI, *Il risarcimento del danno da provvedimento illegittimo*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 47 e ss.

⁵⁴Così F. G. SCOCA, *Le situazioni giuridiche soggettive del pensiero di Antonio Romano Tassone*, in *Dir. amm.*, 2014, n. 3, pp. 454-455.

⁵⁵Tale definizione di interesse legittimo è stata accolta da Cons. Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3, in *Dir. e Giust. online*, 2011, 12 aprile.

la realizzazione della pretesa all'utilità»⁵⁶, individuandone l'oggetto direttamente nell'interesse al bene della vita da tutelare.

Ponendo il bene della vita come oggetto dell'interesse legittimo, la Corte di cassazione effettua una «distinzione tra interessi legittimi incondizionatamente risarcibili ed interessi legittimi la cui risarcibilità è condizionata alla presenza di ulteriori circostanze»⁵⁷. La prima è propria degli interessi legittimi oppositivi, in quanto la lesione dei suddetti interessi è condizione necessaria e sufficiente per il riconoscimento della risarcibilità del danno ingiusto. La lesione è *in re ipsa*; quando l'azione della Pubblica Amministrazione sacrifica o comunque limita un interesse al bene della vita rientrante nella sfera giuridica del privato destinatario dell'atto sfavorevole, esso è ritenuto risarcibile in quanto dimostra la «spettanza effettiva» del bene in capo al privato, provando che tale interesse non doveva essere sacrificato dalla P.A. Ciò non può dirsi riguardo agli interessi legittimi pretensivi, ai quali è riservata una risarcibilità limitata e ristretta, proprio a scapito della natura di questi interessi che mira all'espansione o allo sviluppo della sfera giuridica del soggetto. La lesione, contrariamente agli interessi legittimi oppositivi, può derivare sia da un diniego illegittimo del provvedimento favorevole richiesto alla Pubblica Amministrazione sia da un ritardo ingiustificato nel rilascio di tale provvedimento⁵⁸. Non trattandosi, in questo caso, di un interesse di protezione o conservazione della sfera giuridica del soggetto, ma solo di ampliamento di essa, la valutazione sulla risarcibilità del danno è più complessa. La giurisprudenza è concorde nel ritenere che, per questi interessi, sia necessario effettuare «un giudizio prognostico da condurre in riferimento alla normativa di settore, sulla fondatezza o meno dell'istanza onde stabilire se il pretendente fosse titolare non già di una mera aspettativa, come tale non tutelabile, bensì di una situazione suscettiva di determinare un oggettivo affidamento circa la conclusione positiva, e cioè di una situazione che, secondo la disciplina applicabile era destinata, secondo un criterio di normalità, ad un esito favorevole, e risultava quindi giuridicamente protetta»⁵⁹. Ne deriva che, il giudizio prognostico⁶⁰ ha per oggetto la fondatezza o meno dell'istanza del privato⁶¹ con lo scopo di

⁵⁶ M. NIGRO, *Interesse legittimo*, E. CARDI, A. NIGRO (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 103.

⁵⁷ Così F. G. COCA, *Risarcibilità e interesse legittimo*, cit.

⁵⁸ A. LUMINOSO, *Danno ingiusto e responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi nella sentenza n. 500/1999 della Cassazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, pp. 75 e ss.; per uno studio monografico sul tema, si veda M.V. LUMETTI, P. CENDON, *Violazione dell'interesse legittimo e danno risarcibile*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

⁵⁹ Cass. civ., SS.UU., 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro amm.*, 2000, punto 9 cons. in dir.

⁶⁰ In ordine ai profili di criticità del giudizio prognostico, si veda R. GIOVAGNOLI, *Il risarcimento del danno da provvedimento illegittimo*, Giuffrè Editore, Milano, 2010, pp. 23 e ss.

⁶¹ Questo orientamento interpretativo trova costante conferma nella giurisprudenza amministrativa più recente. Si veda Cons. Stato, Sez. IV, 8 gennaio 2025, n. 98, in *Giust. amm.*, 2025, che così riassume «le pacifiche coordinate

ottenere il provvedimento favorevole e dunque tende ad appurare se all'esito del procedimento il bene della vita o l'utilità che il privato mira a conseguire gli deve essere riconosciuto; il giudizio richiede un esame della normativa di settore che disciplina quel particolare tipo di procedimento e ciò soprattutto al fine di stabilire se e quali margini di discrezionalità sono riconosciuti all'Amministrazione, posto che la sussistenza della discrezionalità esclude la spettanza del bene della vita; tale giudizio va condotto secondo un criterio di normalità, che basato sulla situazione di fatto, prefigura l'esito logico del procedimento: una volta operato questo giudizio può risultare, in caso di prognosi negativa, che il privato è titolare di una semplice aspettativa non tutelata, oppure, in caso di prognosi positiva, che egli si trovi in una situazione di oggettivo affidamento giuridicamente protetto a conseguire il bene della vita, ad opera di un provvedimento favorevole. Solo in quest'ultimo caso, che coincide tendenzialmente con i provvedimenti vincolati, negli interessi legittimi pretensivi sussiste un collegamento diretto con il bene della vita tale da renderli risarcibili.

La sentenza n. 500 del 1999 intervenne anche sui profili di natura processuale⁶². Le Sezioni Unite della Corte di cassazione ritenevano che le controversie aventi ad oggetto la tutela risarcitoria, comprese quelle per danni derivanti dalla lesione di interessi legittimi, spettassero alla giurisdizione del giudice ordinario, salvo che non rientrassero in ambiti attribuiti per legge alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Questo perché il riconoscimento della giurisdizione del giudice ordinario veniva giustificato valorizzando la natura di diritto soggettivo della pretesa al risarcimento avanzata dal privato, la quale, sul piano sostanziale, veniva qualificata come diritto di credito al risarcimento del danno.

Inoltre, la Suprema Corte affermava che il giudice ordinario poteva pronunciarsi autonomamente sulla domanda risarcitoria per lesione di un interesse legittimo senza dover attendere la conclusione del giudizio di annullamento dell'atto eventualmente pendente dinanzi al giudice amministrativo, cosicché si sarebbe evitato al cittadino l'onere di affrontare due

ermeneutiche tracciate dalla giurisprudenza in materia di responsabilità della pubblica amministrazione per i danni da provvedimento illegittimo» (richiamandosi a Cons. Stato, Sez. V, n. 1087 del 2024 e Cons. Stato, Sez. V, n. 4050 del 2023): «La lesione dell'interesse legittimo è condizione necessaria, anche se non sufficiente, per accedere alla tutela risarcitoria, occorrendo anche verificare che risulti leso, per effetto dell'attività illegittima e colpevole dell'amministrazione, l'interesse materiale al quale il soggetto aspira: il risarcimento del danno ingiusto derivante dall'illegittimo esercizio dell'attività amministrativa non può prescindere dalla spettanza di un bene della vita, atteso che è soltanto la lesione di quest'ultimo che qualifica in termini di ingiustizia il danno derivante dal provvedimento illegittimo».

⁶²C. SCOGNAMIGLIO, *Lesione dell'affidamento e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, n. 9, pp. 1749-1754.

processi di fronte a due giudici diversi, con la possibile conseguenza, però, di un conflitto logico di giudicati.

Già un anno dopo, la volontà del legislatore fu quella di modificare il riparto di giurisdizione, attribuendola in modo pressoché integrale al giudice amministrativo. Con l'introduzione della Legge 21 luglio 2000, n. 205, si è completato quel percorso di riforma avviato dal D.lgs. 1998, n. 80, attribuendo al giudice amministrativo la competenza a conoscere tutte le questioni relative all'eventuale risarcimento del danno, sia nei casi di giurisdizione esclusiva, sia nei casi di giurisdizione di legittimità. L'articolo 7⁶³ della legge stabiliva che la tutela risarcitoria dell'interesse legittimo andasse richiesta al giudice amministrativo e non al giudice ordinario, come «strumento di tutela ulteriore». Il carattere «ulteriore» della tutela risarcitoria è stato affermato, seppur in via incidentale, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 204 del 2004, la quale ha chiarito come il risarcimento del danno ingiusto non costituisca una «nuova materia»⁶⁴ da attribuire alla giurisdizione del giudice amministrativo, bensì uno strumento di tutela ulteriore rispetto a quello tradizionale di tipo demolitorio⁶⁵, che deve essere utilizzato per rendere giustizia al cittadino.

A seguito di questa riformulazione, si sono ricavate ulteriori argomentazioni che hanno dato vita ad un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla tutela risarcitoria degli interessi legittimi, in particolare, riguardo al tema della pregiudizialità della domanda di annullamento rispetto all'azione di danno⁶⁶.

La tesi a favore dell'autonomia delle due azioni è stata adottata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con le ordinanze nn. 13659 e 13660 del 13 giugno 2006⁶⁷, affermando che la domanda di risarcimento possa essere proposta dinanzi al giudice amministrativo anche senza

⁶³ Art. 7 (Modifiche al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80) della Legge 21 luglio 2000, n. 205, recante «Disposizioni in materia di giustizia amministrativa».

⁶⁴ Così Corte cost., 6 luglio 2004, n. 204 in *Foro it.*, I, 2004, pp. 2594 e ss. con note di S. BENINI, *La «medesima natura» delle controversie attribuite alla giurisdizione esclusiva*; A. TRAVI, *La giurisdizione esclusiva prevista dagli artt. 33 e 34 d.lgs. 31 marzo 1998, n.80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204*, in *Foro it.*, 2004, pp. 2598 e ss.; F. FRACCHIA, *La parabola del potere di disporre il risarcimento: dalla giurisdizione «esclusiva» alla giurisdizione del giudice amministrativo*. Si veda anche F. G. SCOCA, *Sopravviverà la giurisdizione esclusiva?*, in *Giur. cost.*, 2004; R. VILLATA, *Leggendo la sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, pp. 832 e ss.; V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004*, in www.federalismi.it, 2004, n. 15; L. MAZZAROLLI, *Sui caratteri e i limiti della giurisdizione esclusiva: la Corte costituzionale ne ridisegna l'ambito*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, pp. 214 e ss.

⁶⁵ La c.d. *tutela demolitoria*, mediante la quale si elimina la causa del danno, identificata con un atto o un comportamento dell'amministrazione lesivo del diritto o dell'interesse del privato.

⁶⁶ M. C. BUONFARDIECI, D. DE BELLIS, M. DE PAOLIS, L. LAVITOLA, P. MILITE, G. RUSSILLO, G. SCHETTINO, *Provvedimenti cautelari nel processo*, Maggioli Editore, Emilia-Romagna, 2008, pp. 314-315.

⁶⁷ V. DI CAPUA, *Dal rito al merito: il Consiglio di Stato rinnega gli argomenti a sostegno della pregiudiziale*, VITTORIO BACHELET (a cura di), in *Amministrazione in cammino*, p. 3.

una previa domanda di annullamento dell'atto lesivo⁶⁸, essendo necessario, ai fini del risarcimento del danno, solo l'illegittimità del comportamento della Pubblica Amministrazione e non anche l'annullamento dell'atto. Se così non fosse, si rischierebbe di limitare la tutela risarcitoria che spetta al privato nei confronti della P.A.

Per contro, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 4 del 2003, si era pronunciata a favore della tesi della pregiudizialità della domanda di annullamento rispetto alla tutela risarcitoria, secondo la quale l'azione di risarcimento può essere proposta sia unitamente a quella di annullamento che in via autonoma, ma è ammissibile solo a condizione che «sia impugnato tempestivamente il provvedimento illegittimo e che sia coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento»⁶⁹. La risarcibilità del danno subordinata all'azione di annullamento del provvedimento illegittimo veniva giustificata dalla giurisprudenza amministrativa richiamando tre esigenze fondamentali: il principio di certezza delle situazioni giuridiche di diritto pubblico, la necessità di rispettare il termine breve di decadenza di 60 giorni per l'annullamento e la conseguente inoppugnabilità del provvedimento non impugnato, e infine, il divieto per il giudice amministrativo di disapplicare gli atti amministrativi⁷⁰. Tuttavia, il richiamo al principio di certezza non si riteneva appropriato o sufficiente a sostenere la subordinazione dell'azione risarcitoria⁷¹, poiché quest'ultima non ha l'obiettivo di annullare o rimettere in discussione il provvedimento, bensì di compensare il soggetto leso per il danno economico-patrimoniale subito a causa dell'illecito della Pubblica Amministrazione. Inoltre, riguardo al divieto di disapplicazione, si è osservato che il giudice, nel decidere sul risarcimento, non deve affatto disapplicare l'atto amministrativo, ma deve considerare gli effetti del provvedimento, in particolar modo il loro risvolto patrimoniale.

È da notare come la regola della pregiudizialità sia stata superata dall'introduzione del Codice del processo amministrativo e dalla sentenza n. 3 del 2011 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

⁶⁸ La stessa conclusione verrà ribadita da Cass. civ., SS.UU., 23 dicembre 2008, n. 30254, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 12, p. 1831.

⁶⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., 26 marzo 2003, n. 4, in *Giust. dir. amm.*, 2003, punto 6 cons. in dir., con nota di L. TORCHIA, *Giustizia amministrativa e risarcimento del danno fra regole di diritto processuale e principi di diritto sostanziale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, n. 6, pp. 567 e ss.; C. E. GALLO, *L'adunanza plenaria si pronuncia sulla pregiudizialità amministrativa*, in *Urb. e appalti*, 2003, n. 7, pp. 802 e ss. Si veda anche S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 5129.

⁷⁰ Cons. Stato, Ad. Plen., 26 marzo 2003, n. 4, in *Giust. dir. amm.*, 2003, punto 6 cons. in dir.

⁷¹ S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, in *Corso di diritto amministrativo I*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 373.

Il decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo) ha portato ad una soluzione di compromesso⁷²: l'articolo 30⁷³ del Codice, al primo comma, stabilisce che «L'azione di condanna (al risarcimento del danno) può essere proposta contestualmente ad altra azione (di annullamento), o nei soli casi di giurisdizione esclusiva [...], anche in via autonoma» e al comma terzo, che «La domanda di risarcimento per lesione di interessi legittimi è proposta entro il termine di decadenza di 120 giorni decorrente dal giorno in cui il fatto si è verificato ovvero dalla conoscenza del provvedimento se il danno deriva direttamente da questo. Nel determinare il risarcimento il giudice valuta tutte le circostanze di fatto e il comportamento complessivo delle parti e, comunque, esclude il risarcimento dei danni che si sarebbero potuti evitare usando l'ordinaria diligenza, anche attraverso l'esperimento degli strumenti di tutela previsti». Di fatto, il termine di proposizione della domanda risarcitoria viene ridotto drasticamente a 120 giorni quando contestualmente al risarcimento viene proposta anche la domanda di annullamento; quando, invece, la domanda di risarcimento viene chiesta autonomamente non opera il termine suddetto, bensì l'ordinario termine prescrizione di cinque anni. Il giudice è chiamato a valutare, altresì, il comportamento tenuto dal privato e verificare se questi, non attenendosi al criterio dell'ordinaria diligenza di cui all'art. 1227 comma 2 c.c.⁷⁴, abbia concorso ad aggravare o creare il danno da risarcire. In tali casi, il giudice può limitare o escludere il risarcimento. Tuttavia, è necessario rammentare che «l'unica danneggiante è l'amministrazione, per cui al privato si richiede solo di non aggravare i danni cagionati (precedentemente) dall'amministrazione»⁷⁵ per rispettare il criterio della ordinaria diligenza.

Alla luce di quanto affermato nel Codice del processo amministrativo, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con pronuncia n. 3 del 2011, ha definitivamente superato la pregiudizialità amministrativa rigida, stabilendo l'autonomia dell'azione di risarcimento per lesione di interessi legittimi, la quale può essere proposta anche senza la previa e tempestiva domanda di annullamento dell'atto lesivo⁷⁶. Tuttavia, interpretando il testo dell'articolo 30

⁷² Sul tema, si veda A. POLICE, *Le forme della giurisdizione*, in *Giust. amm.*, 2023, p. 126; V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 36.

⁷³ Art. 30 (Azione di condanna) del D.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, recante «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo».

⁷⁴ Art. 1227, comma 2, (Concorso del fatto colposo del creditore) del Codice civile: «Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza».

⁷⁵ F. G. SCOCA, *Risarcimento del danno e comportamento del danneggiato da provvedimento amministrativo (nota a sentenza, Ad. Plen., n. 3/2011)*, in *Corriere giuridico*, p. 990.

⁷⁶ Così Cons. Stato, Ad. Plen., 23 marzo 2011, n. 3, in www.federalismi.it, con commenti di M.A. SANDULLI, *Il risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche Amministrazioni: tra soluzione di vecchi problemi e nascita*

c.p.a., in correlazione con l'articolo 1227 comma 2 c.c., la Plenaria riconosce che la mancata impugnazione tempestiva dell'atto e l'omessa o tardiva attivazione degli strumenti di tutela sono fatti rilevanti in sede di merito dal giudice amministrativo, il quale avrà un ruolo autonomo nella determinazione del danno, tenuto conto del comportamento del privato e del rispetto dell'ordinaria diligenza⁷⁷.

6. La colpa della Pubblica Amministrazione

L'affermazione dell'autonomia dell'azione risarcitoria da parte dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha consolidato la tutela processuale del cittadino, mantenendo inalterata, però, la natura della responsabilità della Pubblica Amministrazione, la quale resta di tipo extracontrattuale e disciplinata dall'articolo 2043 c.c.⁷⁸.

Alla luce dell'interpretazione della Plenaria e della sentenza n. 500/1999 delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, il privato che chiede il risarcimento del danno non è esonerato dallo *ius probandi*. Una volta che il giudice sia stato chiamato a verificare l'illegittimità del provvedimento, sia essa dovuta alla violazione degli obblighi di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, sia alla cattiva organizzazione dell'apparato amministrativo⁷⁹, è il privato che deve dimostrare l'inescusabilità dell'errore che ha reso il provvedimento illegittimo, a meno che non si sia in presenza di una illegittimità macroscopica, per cui il danneggiato potrà limitarsi ad allegare l'illegittimità. Alla Pubblica Amministrazione, invece, spetta fornire elementi che facciano presumere che l'errore possa essere considerato scusabile, e pertanto, non riconducibile alla colpa: a titolo di esempio, nel caso di novità assoluta della norma applicata o la sua formulazione incerta. Pertanto, l'accertamento dell'illegittimità del provvedimento non integra *in re ipsa* il requisito della colpa, ma è il giudice amministrativo che deve valutare le ragioni che hanno determinato l'illegittimità caso per caso.

Sebbene la giurisprudenza, da quanto finora esposto, sembra ricondurre la responsabilità per lesione di interessi legittimi all'interno della responsabilità extracontrattuale *ex art. 2043 c.c.*, è da considerare la natura speciale degli atti e dei comportamenti della P.A., i quali richiedono

di nuove questioni, in www.federalismi.it, 28 marzo 2011, pp. 1-12; G. PELLEGRINO, *Il giudice amministrativo nella modernità* (Adunanza Plenaria n. 3/2011), in www.giustamm.it, 30 marzo 2011; F. G. SCOCA, *Risarcimento del danno e comportamento del danneggiato da provvedimento amministrativo* (nota a sent. Ad. Plen. N. 3/2011), in *Corriere giuridico*, 2011, pp. 988 e ss. Sull'autonomia della domanda di risarcimento del danno e sul definitivo superamento della pregiudiziale amministrativa, si veda Cons. Stato, Sez. V, 14 aprile 2015, n. 1864, in *Foro amm.* (II), 2015, n. 4, pp. 1072 e ss.

⁷⁷ V. DI CAPUA, *Dal rito al merito: il Consiglio di Stato rinnega gli argomenti a sostegno della pregiudiziale*, V. BACHELET (a cura di), in *Amministrazione in cammino*, pp. 4-5.

⁷⁸ Per un approfondimento sull'argomento, si veda S. CIMINI, *La colpa nella responsabilità civile delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

⁷⁹ Tale sentenza precisa che la colpa della Pubblica Amministrazione deve essere ricondotta alla colpa d'apparato.

l'applicazione di regole dedicate, che, a volte, tendono a deviare la responsabilità verso gli schemi della responsabilità contrattuale e precontrattuale⁸⁰.

Una parte di dottrina e giurisprudenza ricollega la responsabilità da lesione di interessi legittimi alla responsabilità da «contatto», che trova il suo elemento caratterizzante proprio nel rapporto che intercorre tra privato e Amministrazione con l'avvio di un procedimento amministrativo. Questo perché nel corso del procedimento, in tutti i casi in cui il privato entri in relazione con l'Ente, questo è tenuto a garantire una sua piena partecipazione. L'inadempimento di questo dovere costituisce un elemento rilevante per accertare la colpa, in quanto rappresenta una violazione della Pubblica Amministrazione di adempiere agli obblighi assunti a seguito del contatto procedimentale⁸¹. La sua colpa, quindi, deve essere riconosciuta anche in relazione alla capacità di danneggiare l'affidamento dei privati, proprio all'interno di un «contatto sociale» qualificato.

Per questi motivi, la responsabilità derivante da questo contatto non sarebbe assimilabile all'illecito aquiliano, ma presenterebbe i tratti tipici della responsabilità contrattuale e di quella per inadempimento delle obbligazioni⁸².

Proprio il corretto svolgimento del procedimento e il rispetto delle garanzie del privato pongono il problema della dimensione temporale dell'agire amministrativo. Un'ipotesi particolare di responsabilità si configura nei casi di «danno da ritardo», quando la Pubblica Amministrazione non conclude un procedimento avviato entro il termine stabilito dalla legge. La fonte normativa principale è l'articolo 2-bis della Legge sul procedimento amministrativo n. 241 del 1990, il quale stabilisce che «le pubbliche amministrazioni [...] sono tenute al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento» e, al comma 1-bis, che «fuori dalle ipotesi di silenzio qualificato e dei concorsi pubblici, in caso di inosservanza del termine di conclusione

⁸⁰In argomento, P. TONNARA, *Il procedimento amministrativo in cammino*, A. GIORDANO (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Giuffrè Editore, Milano, 2025, pp. 40 e ss.

⁸¹S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, in *Corso di diritto amministrativo I*, Giuffrè editore, Milano, 2004, p. 375.

⁸²Così TAR Bari Puglia, Sez. I, 17 maggio 2001, n. 1761, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2002, p. 39, nota di B. COSSU, *Risarcimento del danno in forma specifica e responsabilità da «contatto amministrativo»*; Cons. Stato, Sez. V, 8 luglio 2002, n. 3796, in *Appalti Urbanistica Edilizia*, 2002, pp. 654 e ss., dove si richiama la responsabilità per inadempimento contrattuale in ragione della relazione giuridica che si instaura fra privato e Amministrazione all'interno del procedimento (relazione non esistente nei rapporti disciplinati dall'art. 2043 c.c.).

del procedimento ad istanza di parte, per il quale sussiste l'obbligo di pronunziarsi, l'istante ha diritto di ottenere un indennizzo per il mero ritardo [...]»⁸³.

Il danno da ritardo è stato autorevolmente inquadrato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con pronuncia n. 5 del 2018⁸⁴ come derivante da un «comportamento che genera incertezza»⁸⁵ nella sfera giuridica del privato. L'introduzione dell'articolo 2-*bis* della Legge n. 241/1990 risponde proprio al principio di certezza del tempo dell'agire amministrativo, il quale costituisce un bene della vita autonomo e meritevole di protezione. Ne deriva che l'obbligo di risarcire il danno sorge in capo alla Pubblica Amministrazione a prescindere dalla legittimità del provvedimento emanato; ciò che rileva è l'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento prescritto dall'art. 2 della medesima legge, poiché il ristoro è volto a sanzionare il mancato rispetto dei tempi di risposta, che impedisce al privato di programmare la propria attività o di godere pienamente delle proprie risorse⁸⁶.

Parlando di illegittimità o meno del provvedimento finale, vi sono anche casi in cui la Pubblica amministrazione causa un danno al privato a seguito di un atto lecito, ovvero nell'esercizio legittimo dei suoi poteri. In un contesto di questo tipo, non è previsto un risarcimento del danno, nonostante esso si sia verificato, poiché essendo il risultato di un'azione legittima non può essere considerato come ingiusto. A titolo di esempio, si pensi all'espropriazione per pubblica utilità. Tuttavia, al privato cittadino non può essere chiesto di sopportare interamente questo sacrificio, per cui la Carta costituzionale, non riconoscendo il diritto al risarcimento, ha previsto un indennizzo⁸⁷, il quale viene stabilito dalla legge seguendo criteri uniformi che variano in base al tipo di bene espropriato⁸⁸.

In definitiva, che si tratti di un ristoro per attività illecita o di un indennizzo per attività legittima, l'esborso economico sostenuto dall'Amministrazione comporta un inevitabile

⁸³ Art. 2-*bis* (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento) della Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

⁸⁴ Tale pronuncia si inserisce in un precedente dibattito giurisprudenziale sul momento procedurale in cui può nascere la responsabilità precontrattuale dell'amministrazione; in particolare, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, giudicando su una procedura di gara d'appalto, ha riconosciuto la configurabilità della responsabilità precontrattuale dell'Amministrazione anche in una fase precedente all'aggiudicazione e a prescindere dal momento in cui il comportamento scorretto sia stato posto in essere, se prima o dopo la pubblicazione del bando, rilevando esclusivamente la violazione dei canoni di correttezza e buona fede sanciti nella Costituzione.

⁸⁵ Cons. Stato, Ad. Plen., 4 maggio 2018, n.5, in *Corriere giuridico*, 2018, 12, pp. 1547 e ss., con nota di F. TRIMARCHI BANFI, *La responsabilità dell'amministrazione per il danno da affidamento nella sentenza dell'adunanza Plenaria n. 5 del 2018*, in *Urb. e appalti*, 2018, pp. 639 e ss.

⁸⁶ A. PAVAN, *Il danno da ritardo*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 29 e ss.

⁸⁷ Art. 42, comma 3, della Costituzione: «La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale».

⁸⁸ S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, in *Corso di diritto amministrativo I*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, p. 376.

riflesso sulle risorse pubbliche. Tale circostanza sposta l'analisi dal piano esterno del rapporto con il cittadino a quello interno del rapporto con l'agente pubblico: emerge così la necessità di indagare la responsabilità amministrativa del dipendente, volta a sanzionare le condotte che abbiano causato un danno concreto ed attuale all'erario.

CAPITOLO 2

I profili tradizionali della responsabilità erariale del dipendente pubblico prima delle innovazioni normative recenti

SOMMARIO: 1. La genesi della responsabilità amministrativa; – 2. Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa; – 2.1. Il rapporto di servizio; – 2.2. La condotta antigiuridica; – 2.3. Il nesso di causalità; – 2.4. Il dolo e la colpa grave; – 2.5. Il danno erariale; – 2.5.1. Il danno all’equilibrio economico-finanziario del bilancio e danno all’ambiente; – 2.5.2. Il danno all’immagine della Pubblica Amministrazione; – 2.5.3. Il danno da disservizio; – 2.5.4. Il danno da tangente e il danno alla concorrenza; – 2.5.5. Il danno da Intelligenza Artificiale; – 2.6. La quantificazione del danno: il potere riduttivo e l’*utilitas* percepita dalla P.A.; – 2.7. Il termine prescrizione e l’intrasmissibilità agli eredi; – 2.8. Le polizze assicurative dei dipendenti pubblici.

1. La genesi della responsabilità amministrativa

All’esito di questa rassegna sull’evoluzione della responsabilità, si può volgere lo sguardo a quello che costituisce l’oggetto del presente discorso, ossia l’agente che concretamente agisce in nome e per conto dell’ente: il funzionario pubblico.

Per «funzionario»⁸⁹ si intende «il dipendente dello Stato o di altri enti pubblici che esercita funzioni pubbliche, proprie degli enti medesimi, o che collabora istituzionalmente a tale

⁸⁹ Tale termine, in realtà, si riferisce a soggetti distinti. Il primo riferimento al funzionario si rinviene nell’art. 28 Cost. secondo cui «i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti», in tal modo contrapponendo il ruolo dei «funzionari» a quello dei «dipendenti». Questi ultimi sono legati all’Amministrazione da un rapporto di lavoro subordinato a carattere professionale e retribuito, in base al quale prestano la loro opera, anche temporanea, in favore di una P.A.; viceversa, nella categoria dei funzionari si collocano coloro che esercitano una pubblica funzione (amministrativa, giurisdizionale, legislativa) in via onoraria, senza essere legati all’ente da un rapporto di impiego. Un’interpretazione diversa viene fatta, però, all’art. 97, comma 2, Cost, il quale rivolgendosi genericamente a tutti gli uffici, tende a considerare il funzionario chiunque sia proposto ad un ufficio o ad un organo amministrativo, senza distinguere il tipo di rapporto (onorario o professionale) con l’ente. Ed in effetti, in numerose disposizioni sono utilizzate locuzioni in cui il termine funzionario individua in maniera generica un pubblico dipendente, di qualunque carriera (si veda, Legge sulla Contabilità generale dello Stato agli artt. 73, 81 e 86 e T.U. legge comunale e provinciale). Ad ogni modo, si può desumere come questo termine non indichi una categoria omogenea di figure soggettive, ma piuttosto esprima una posizione particolare di un soggetto nei confronti dell’ente in cui viene a trovarsi esercitando una pubblica funzione. Per una riflessione sul tema M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1970, p. 253; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1966, p. 92.

esercizio»⁹⁰. La peculiare natura dei compiti affidatigli e la necessità di tutelare l'interesse pubblico impongono un regime di responsabilità stratificato e rigoroso, volto a garantire, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione⁹¹, la legalità, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Mentre la responsabilità civile dell'Amministrazione e del dipendente verso i terzi ha trovato una piena consacrazione relativamente tardi con l'introduzione dell'art. 28 della Costituzione nel 1948, le radici della responsabilità interna del dipendente verso l'ente di appartenenza affondano nella fine del XIX secolo. In quel periodo, dottrina e giurisprudenza iniziano a delineare una specifica responsabilità, definita «amministrativa», derivante dalla violazione di doveri comportamentali previsti a garanzia del corretto e regolare funzionamento dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, da cui derivi all'erario una lesione economicamente apprezzabile nelle forme del danno emergente e del lucro cessante⁹². Sotto il profilo rimediabile, pur condividendo il medesimo fondamento giuridico della responsabilità civile, se ne distingue in quanto, per il dipendente pubblico, l'obbligo risarcitorio non può mai tradursi in una riparazione in forma specifica, come previsto dall'art. 2058 c.c.⁹³, ma deve esclusivamente concretizzarsi nell'obbligo di risarcimento del danno in forma monetaria.

Questa tipologia di responsabilità veniva inizialmente scomposta in due distinte categorie: una c.d. «disciplinare», finalizzata alla sanzione degli illeciti interni e delle violazioni dei doveri d'ufficio, e una «giuridico-contabile», relativa al danno erariale, sulla quale era chiamata a giudicare la Corte dei conti, quale organo speciale dedicato a questo tipo di controversie⁹⁴.

In un primo momento sussisteva in capo ai dipendenti pubblici solo una responsabilità «contabile», limitata ai c.d. agenti contabili e consistente in un giudizio sul conto, ossia in una semplice verifica tecnica della corrispondenza tra partite di entrata e di uscita, finalizzata ad accertare la regolarità della gestione dei flussi finanziari, di competenza della Corte dei conti. L'art. 10 della Legge 14 agosto 1862, n. 800, istitutiva della Corte dei conti del Regno d'Italia, attribuiva, infatti, al giudice speciale esclusivamente la funzione di giudicare i conti «che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre

⁹⁰ M. SCIASCIA, *Ruolo e responsabilità del pubblico funzionario nell'evoluzione dello Stato di diritto*, F. G. SCOCA (diretto da), *Nuovi problemi di amministrazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 19.

⁹¹ S. BARTOLE, *Art. 97 Cost., Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 884.

⁹² R. COLAGRANDI, F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, p. 22 e ss.

⁹³ Art. 2058, comma 1 (Risarcimento in forma specifica), del Codice civile: «Il danneggiato può chiedere la reintegrazione in forma specifica, qualora sia in tutto o in parte possibile.»

⁹⁴ M.S. GIANNINI, *Svolgimento della dottrina delle responsabilità contabili*, Giuffrè Editore, Milano, 1962, p. 187.

pubbliche amministrazioni designate dalle leggi»⁹⁵; l'esito di tale verifica poteva risolversi in una pronuncia di discarico dell'agente dell'Amministrazione o, nel caso opposto, alla condanna al pagamento del debito accertato⁹⁶.

La transizione verso un modello di responsabilità amministrativa autonomo rispetto al giudizio di conto si deve alle innovazioni apportate dalla Legge 22 aprile 1869, n. 5026, «sull'Amministrazione dello Stato e sulla contabilità generale». Tale intervento legislativo ha determinato, in primo luogo, un significativo ampliamento della sfera dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti. Se, infatti, l'art. 33 della Legge n. 800 del 1862, circoscriveva il giudizio ai soli agenti contabili, l'art. 61 della Legge del 1869 stabiliva che «gli ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato. A tale effetto essi sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale potrà porre a loro carico una parte o tutto il valore perduto»⁹⁷.

Attraverso tale previsione, il giudizio veniva esteso a quei soggetti che, pur non essendo contabili in senso stretto, svolgevano attività connesse alla gestione e alla vigilanza dei beni pubblici. Il quadro normativo era poi completato dall'art. 63 della medesima legge, ai sensi del quale «nei casi di deficienza accertata dall'Amministrazione, o di danno arrecato all'Erario per fatto o per omissione imputabile a colpa o negligenza dei Contabili e di coloro di cui agli articoli 58 e 61, la Corte dei conti potrà pronunciare tanto contro di essi quanto contro i loro fideiussori, anche prima del giudizio sul conto»⁹⁸.

La portata innovativa di tale disposizione risiede proprio nella rottura dello schema che vedeva il giudizio di responsabilità come una mera appendice della verifica contabile. L'art. 63 introduce, infatti, uno sfasamento temporale tra il controllo formale sul rendiconto e l'accertamento del danno, prevedendo una pronuncia della Corte anche prima del giudizio sul conto contro coloro che maneggiavano valori pubblici appartenenti allo Stato non appena il danno fosse emerso⁹⁹.

⁹⁵ Art. 10, Legge 14 agosto 1862, n. 800, «Per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia». Si veda A. ROMANO TASSONE, *La valenza sanzionatoria e quella risarcitoria della responsabilità amministrativa*, D. SORACE (a cura di), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Cedam, Padova, 1998, p. 281; P. DELLA VENTURA, *La storia della Corte dei conti e il suo inquadramento costituzionale*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018.

⁹⁶ Così art. 40, Legge 14 agosto 1862, n. 800.

⁹⁷ Art. 61, Legge 22 aprile 1869, n. 5026.

⁹⁸ Art. 63, Legge 22 aprile 1869, n. 5026.

⁹⁹ Il momento di rottura definitiva nel passaggio dal sistema basato sul giudizio di conto a quello incentrato sul giudizio di responsabilità è segnato dall'art. 3 del Regolamento di esecuzione della legge di contabilità di Stato, adottato con R.D. 17 marzo 1870, n. 559, il quale stabiliva che «le istanze per responsabilità sono promosse dal

Questa estensione della giurisdizione della Corte dei conti comportava la cessazione della necessaria contestualità dei due giudizi e un'iniziale acquisizione di una propria autonomia procedurale che consentiva al giudizio di responsabilità di precedere, o seguire, quello sul conto. Entrambi venivano così qualificati da dottrina e giurisprudenza come «giudizi speciali», in quanto la loro cognizione era limitata a specifici episodi di danno, risultando distinta rispetto alla verifica della gestione complessiva rappresentata dal rendiconto¹⁰⁰.

Tuttavia, nonostante la legge del 1869 avesse gettato le basi per una completa autonomia tra il giudizio di conto e un giudizio avente ad oggetto la responsabilità del pubblico dipendente per danni cagionati all'erario, a lui ascrivibili a titolo di dolo o colpa, l'orientamento dottrinale prevalente dell'epoca rimaneva cauto. Si riteneva, infatti, che non fosse ancora possibile configurare una piena indipendenza tra le due sfere, poiché ogni tipo di giudizio contemplato dalla suddetta legge appariva comunque funzionalmente collegato alla resa del conto. In quest'ottica, l'individuazione di una specifica responsabilità degli ufficiali pubblici, strettamente connessa alla «perdita di valori», non era ritenuta idonea a fondare a carico dei medesimi soggetti una responsabilità amministrativa generale per qualsiasi tipologia di danno cagionato all'erario, restando in questo modo confinata nell'alveo di un mero «giudizio speciale».

La riforma del 1923 ha rappresentato un autentico punto di svolta, segnando il passaggio da una visione puramente contabile ad una concezione moderna della responsabilità amministrativa. Con l'approvazione del Testo unico sulla contabilità dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440), la responsabilità del pubblico dipendente è stata infatti svincolata dal tradizionale giudizio di conto; la Corte dei conti ha così iniziato a considerare, quale fonte di danno, non solo la spesa illegittima, ma ogni forma di lesione di interessi giuridicamente rilevanti ed economicamente valutabili messa in atto dai dipendenti, anche se privi di attinenza con la gestione finanziaria¹⁰¹. Il cuore di questa trasformazione risiede nell'articolo 82 di suddetto decreto, attraverso il quale vengono estesi i principi della legislazione precedente a tutti gli impiegati statali, dedicando un apposito capitolo alla «responsabilità dei pubblici

Procuratore generale della Corte dei conti sulla base degli elementi e dei documenti che gli sono trasmessi dalle amministrazioni; e tutte le volte che la responsabilità emerge dall'esame dei conti e dei documenti sottoposti in qualunque modo al riscontro preventivo, al sindacato, al giudizio o alla vigilanza della Corte». Cfr., al riguardo, P. MADDALENA, *Responsabilità amministrativa danno pubblico e tutela ambientale*, Maggioli Editore, Rimini, 1987, p. 16.

¹⁰⁰V. TENORE, *La responsabilità amministrativa: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, pp. 51-56.

¹⁰¹ Il fenomeno del c.d. «rigetto» del giudizio di conto. Sul tema, L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile, formale e amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè Editore, Milano, 1988.

funzionari». In questo modo, viene così a delinearsi un principio generale e fondamentale, che ancora oggi costituisce la disciplina della responsabilità amministrativa¹⁰²: «L'impiegato che, per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo. Quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio, tranne che dimostri di aver agito per ordine superiore che era obbligato ad eseguire»¹⁰³. In quest'ultima norma non si fa più riferimento ai «valori perduti» e al collegamento con le gestioni finanziarie-contabili ma si prevede, invece, la responsabilità di qualsiasi impiegato e per comuni fatti illeciti.

Dal punto di vista processuale, i nuovi giudizi di responsabilità si sono evoluti dai c.d. «giudizi speciali». Tuttavia, mentre questi ultimi si riducevano a giudizi contabili a cognizione e pronuncia parziale, i giudizi di responsabilità si sono progressivamente affermati come figure autonome, pur continuando ad applicare, per continuità storica, i principi e le norme che regolavano i riti speciali.

Negli anni successivi, questa disciplina ha conosciuto una costante espansione. Il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, all'articolo 52, ha definitivamente esteso la giurisdizione della Corte dei conti a «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 azioni od omissioni imputabili anche a sola colpa o negligenza, cagionino danno allo Stato o ad altra Amministrazione dalla quale dipendono»¹⁰⁴. In sostanza, a tutti quei soggetti legati da un rapporto di servizio con l'Amministrazione statale, correlato o meno a rapporto d'impiego.

Tale impianto è rimasto sostanzialmente invariato anche agli artt. 18 e 19 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, approvato con D.P.R. n. 3 del 1957 e ha trovato piena maturazione nel periodo repubblicano. In particolare, dagli anni Settanta, in coerenza con i principi della Costituzione, l'istituto della responsabilità amministrativa ha subito una progressiva espansione

¹⁰² In questo senso, F.G. COCA, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, F.G. COCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, 1 e ss. In dottrina, è stato rilevato che l'art. 82 del R.D. n. 2440/1923 è stato voluto non tanto per garantire il ripristino della situazione patrimoniale lesa dello Stato, quanto piuttosto «per assicurare un'efficace repressione degli abusi di potere dei pubblici ufficiali». Al riguardo, si veda L. FREZZINI, *Responsabilità amministrativa*, voce del Digesto.it, vol. XX, Torino, 1912, p. 1343.

¹⁰³ Art. 82, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante «Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato».

¹⁰⁴ Art. 52, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante la «Approvazione del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti».

soggettiva: essa è stata estesa alla totalità dei dipendenti e degli amministratori pubblici, includendo chiunque fosse legato ad una Pubblica Amministrazione da un rapporto di servizio.

Nonostante tale ampliamento dell'ambito applicativo, il quadro normativo di riferimento è rimasto pressoché statico fino alle riforme degli anni Novanta. La disciplina primigenia appariva infatti estremamente sintetica, lasciando privi di una regolamentazione definita profili cruciali quali il termine di prescrizione, la trasmissibilità o meno del danno agli eredi, il regime della solidarietà passiva e la rilevanza del danno arrecato ad altre amministrazioni.

In questo contesto di incertezza legislativa, la Corte dei conti ha svolto un ruolo supplente fondamentale, delineando i tratti giuridici della responsabilità amministrativa attraverso il ricorso analogico alle categorie del diritto civile. In una prima fase, protrattasi fino alla fine degli anni Quaranta, la giurisprudenza ha attinto ai modelli della responsabilità aquiliana¹⁰⁵; successivamente, ha virato verso gli istituti della responsabilità contrattuale¹⁰⁶. Tale oscillazione era favorita dalla formulazione originaria delle norme vigenti fino agli anni Cinquanta, in particolare dall'articolo 82 del R.D. n. 2440/1923 e l'art. 52 del R.D. n.1214/1934, le quali, richiamando gli artt. 1151 e 1152 del Codice civile del 1865, evocavano inevitabilmente lo schema extracontrattuale. Il definitivo mutamento dell'orientamento giurisprudenziale verso la natura contrattuale della responsabilità ha trovato un riscontro normativo nell'articolo 18 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, oggi in gran parte abrogato ma rimasto in vigore in punto di responsabilità, nel quale si è utilizzato un lessico innovativo rispetto al passato. La norma stabilisce infatti che: «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»¹⁰⁷. Questo articolo, fondando la responsabilità in questione sulla

¹⁰⁵ Si veda, C. SALVI, *Responsabilità extracontrattuale (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè Editore, Milano, 1988, pp. 1185-1265.

¹⁰⁶ Si vedano, Corte conti, Sez. I, 4 luglio 1949, n. 32, in *Riv. Corte conti*, 1949, III, 8, e ID., S.R., 28 maggio 1956, n. 51, ivi, 1957, p. 177. Affermavano la natura contrattuale della responsabilità amministrativa: C. VITTA, *Contrattualità della responsabilità del funzionario verso l'amministrazione pubblica*, in *Riv. Corte conti*, 1950, I, pp. 13 e ss.; L. GRECO, *In tema di responsabilità patrimoniale degli impiegati verso lo Stato*, ivi, 1958, I, pp. 1 e ss.; F. BASSI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2008, pp. 297 e ss.; G. GRECO, *La responsabilità civile dell'amministrazione e dei suoi agenti*, L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, vol. II, Monduzzi Editore, Bologna, 2001, pp. 1765 e ss. In senso contrario si vedano P. MADDALENA, *Per una nuova configurazione della responsabilità amministrativa*, in *Cons. Stato*, 1976, II, pp. 831 e ss.; F. GARRI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 173 e ss.

¹⁰⁷ Art. 18, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato».

violazione degli obblighi di servizio che legano gli agenti pubblici all'Amministrazione, richiamava una responsabilità da inadempimento¹⁰⁸.

Solo alla fine del secolo scorso, con la legge 8 giugno 1990, n. 142, sebbene limitata ai dipendenti degli enti locali, ma soprattutto con le leggi nn. 19 e 20 del 14 gennaio 1994 e le ulteriori integrazioni di cui al decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modifiche in legge 20 dicembre 1996, n. 639, la disciplina dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti ha acquisito un'ampiezza e un'autonomia tali da conferire all'istituto una fisionomia originale¹⁰⁹. Tale apparato normativo ha permesso alla responsabilità amministrativa di allontanarsi dai modelli che la assimilavano alla responsabilità civile, pur continuando a condividere con quest'ultima alcuni tratti fondamentali¹¹⁰.

Attraverso l'intervento delle leggi del 1994 e del 1996 è stato solennemente affermato il carattere personale della responsabilità amministrativa. L'art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994, n. 20 dispone infatti che «La responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica è personale». Conseguenza del carattere personale è la sua predicabilità solo per la persona del responsabile e, quindi, la sua intrasmissibilità agli eredi, nonché l'esclusione della solidarietà passiva e la riaffermazione del principio della responsabilità parziaria¹¹¹, secondo la quale ciascuno risponde per la sola parte che ha preso nella causazione del danno, la quale può essere desunta indirettamente anche dall'art. 82 della Legge sulla contabilità generale dello Stato, laddove è previsto che «quando l'azione od omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha preso».

La natura personale della responsabilità amministrativa non si esaurisce nel mero principio per cui le conseguenze sanzionatorie debbano ricadere esclusivamente sull'autore del danno. Se inteso in senso stretto, infatti, tale attributo risulterebbe sovrapponibile alla generale

¹⁰⁸ Sulla contrapposizione delle diverse tesi sulla natura della responsabilità amministrativa si vedano *ex multis*, L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile, formale e amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè Editore, Milano, 1988, pp. 1410 e ss.; V. TENORE, *La responsabilità amministrativa: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, pp. 59-94; F. SCHLITZER, *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002; G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Giuffrè Editore, Milano, 2017, pp. 761-764.

¹⁰⁹ L. GIAMPAOLINO, *Prime osservazioni sull'ultima riforma della giurisdizione della Corte dei conti: innovazioni in tema di responsabilità amministrativa*, in *Foro amm.*, 1997, nn. 11-12, pp. 3328 e ss.

¹¹⁰ S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 14; Così anche F. G. SCOCA, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, Cedam, Padova, 1997, p. 3.

¹¹¹ S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 15; F. G. SCOCA, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, in AA. V.V., *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, F. G. SCOCA (a cura di), Cedam, Padova, 1997, p. 4.

responsabilità aquiliana ex art. 2043 c.c. Inoltre, il carattere personale assume una connotazione più profonda, mutuata dal rigore dell'art. 27 della Costituzione con riferimento alla responsabilità penale, in quanto personale non è solo la responsabilità ma anche l'obbligazione risarcitoria che ne deriva. Ne consegue, quale corollario fondamentale, l'intrasmissibilità del debito agli eredi, sancendo l'estinzione dell'obbligazione con il decesso del responsabile. Tale principio impedisce, di riflesso, la prosecuzione dell'azione giudiziaria nei confronti dei successori. L'unica deroga a tale regime è rappresentata dall'ipotesi di indebito arricchimento del dante causa a seguito dell'illecito¹¹²; in questa specifica circostanza, ciò che si trasferisce agli eredi è esclusivamente l'obbligazione restitutoria e non la responsabilità amministrativa in senso proprio, la quale, avendo natura strettamente personale, non potrebbe essere accertata né dichiarata nei confronti di soggetti diversi dal presunto autore della condotta dopo la sua morte.

Si delinea, così, una responsabilità *sui generis* dalla natura peculiare e polifunzionale non riconducibile ai tradizionali schemi della responsabilità civile¹¹³, che si fonda sulla disciplina degli elementi costitutivi. In primo luogo, non è configurabile responsabilità amministrativa in base a criteri di imputazione meramente oggettivi. La natura dell'istituto esige una valutazione della riprovevolezza soggettiva della condotta dell'agente pubblico. In secondo luogo, risulta ancora più rilevante la limitazione della imputabilità al dolo e alla colpa grave, che comporta l'obiettivo limitazione delle fattispecie generatrici di responsabilità amministrativa. Tale limitazione riflette la volontà di non gravare il dipendente pubblico per ogni minima negligenza, salvaguardando l'efficacia dell'azione amministrativa e prevenendo il fenomeno della "burocrazia difensiva"¹¹⁴.

L'elemento che più di tutti contraddistingue la responsabilità amministrativa da quella civile si rinviene nel danno e, in particolar modo, nel potere di riduzione dell'addebito. Se nel diritto privato vige il principio dell'integrale riparazione del danno, nella responsabilità amministrativa la finalità riparatoria è mitigata da valutazioni di equità. La Corte dei conti, infatti, pur mirando al ristoro del pregiudizio subito dall'erario, ha la facoltà di porre a carico

¹¹² Art. 1, comma 1, L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti».

¹¹³ F. G. SCOCA, *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, in Atti del LI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 63.

¹¹⁴ S. CIMINI, *Contributo nell'ambito dell'attività conoscitiva svolta in relazione all'esame del disegno di legge n. 1883 (d-l 76/2020 semplificazioni)*, in Senato della Repubblica, 2 agosto 2020, p. 1.; S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della P.A.*, in *AmbienteDiritto.it*, Anno XXII, 2022, n. 1; L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro delle pubbliche amministrazioni*, 2021, n. 4;

del dipendente solo una quota del danno accertato, adeguando la sanzione patrimoniale alla gravità del fatto e alle circostanze concrete. È bene ricordare già in questa prima analisi che tale istituto ha ricevuto una nuova e più stringente perimetrazione con la recente riforma della responsabilità amministrativo-contabile (e della correlata Legge n.20/1994) con Legge 7 gennaio 2026, n. 1, entrata in vigore il 22 gennaio 2026¹¹⁵.

In questo quadro, la finalità risarcitoria finisce per intrecciarsi con una funzione sanzionatoria e preventiva¹¹⁶, in quanto essa mira a reintegrare il patrimonio pubblico, ma anche a sanzionare la violazione dei doveri d'ufficio e ad orientare correttamente l'agire dei funzionari.

L'analisi dei dati sin qui emersi conduce alla conclusione per cui la responsabilità amministrativa è funzionale al principio di buon andamento dell'azione amministrativa, come sancito dall'art. 97 della Costituzione. In coerenza con i criteri di economicità, efficacia ed efficienza cristallizzati dall'art. 1 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, la fisionomia di tale responsabilità mira ad orientare l'operato dei soggetti pubblici verso standard aziendali di elevata diligenza¹¹⁷. Essa non si limita, dunque, ad una mera funzione punitiva¹¹⁸, ma agisce

¹¹⁵ Legge 7 gennaio 2026, recante «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale».

¹¹⁶ P. DELLA VENTURA, *La storia della Corte dei conti e il suo inquadramento costituzionale*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, p. 18. Al riguardo, anche la Corte dei conti ha affermato che l'azione di responsabilità esercitata in ambito erariale «non sia intesa al mero ripristino dell'equilibrio patrimoniale tra il soggetto pubblico leso dal danno e autore dell'illecito che lo ha causato, ma tuteli soprattutto l'esigenza che i mezzi finanziari pubblici ed il patrimonio pubblico siano utilizzati per il raggiungimento dei fini pubblici di cui è titolare il soggetto pubblico. La tutela accordata ai soggetti pubblici per i danni arrecati dai soggetti legati con essi da rapporto di servizio si conforma nei tratti essenziali agli istituti civilistici, ma con significative differenze coerenti ai sottolineati aspetti finalistici. Fondamentale in questo senso è l'attribuzione in via esclusiva dell'azione di responsabilità del Procuratore Regionale/Generale della Corte dei conti, quale soggetto rappresentativo degli interessi dello Stato-comunità, alla soddisfazione dei cui bisogni è destinato il patrimonio pubblico ed è indirizzata l'attività amministrativa, sottraendo così alla valutazione discrezionale degli amministratori degli enti pubblici la tutela dei diritti di cui si tratta. La funzione istituzionale obbliga il Procuratore Regionale/Generale ad agire secondo principi d'imparzialità e di necessaria tutela degli interessi pubblici, espressi dalla obbligatorietà ed irrinunciabilità dell'azione, attraverso la quale trova tutela sia l'interesse pubblico all'utilizzazione finalizzata del patrimonio pubblico sia l'aspetto sanzionatorio dei comportamenti illeciti dei pubblici amministratori e dipendenti». Così Corte conti, S.R., 25 marzo 2005, n.1, in *Riv. Corte conti*, 2005, 2, p. 7. Sul carattere sanzionatorio della responsabilità amministrativa si veda anche M. OCCHIENA, *La responsabilità amministrativa sanzionatoria: una nuova concezione del buon andamento?*, in Convegno "Incontro di studi in memoria di Francesco Garri", 16 aprile 2021, Roma, p. 73 e ss; S. CIMINI, *Tipizzazione dell'illecito erariale e limiti all'attribuzione del potere sanzionatorio al giudice contabile*, F. G. COCA, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 99 e ss.

¹¹⁷ L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro delle pubbliche amministrazioni*, 2021, n. 4, p. 767; L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, L. VANDELLI, C. TUBERTINI (a cura di), in *Diritto e Società*, Franco Angeli Editore, Milano, 2009, pp. 11-26; D. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in F. G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 557-573.

¹¹⁸ Il legislatore ha creato anche diverse figure di responsabilità c.d. sanzionatorie-punitive che deviano dalle fattispecie tipiche di danno erariale e implicano un automatico risarcimento pecuniario per indurre i dipendenti

come un presidio di garanzia volta ad assicurare che l'esercizio delle funzioni pubbliche sia costantemente improntato a una gestione virtuosa ed ottimale delle risorse erariali.

2. Gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa

Affinché si possa configurare questo tipo di responsabilità¹¹⁹, è necessaria la compresenza di una serie di elementi individuati dalla Corte dei conti¹²⁰:

- a) un rapporto di servizio che leghi l'autore del danno alla Pubblica Amministrazione;
- b) un elemento oggettivo costituito da una condotta antigiusuridica che si manifesti sia in un fare (commissiva) sia in un non fare (omissiva) in violazione di un diritto;
- c) un evento dannoso per l'erario che costituisca un pregiudizio economico certo ed attuale al patrimonio pubblico;
- d) un rapporto di causalità che dimostri che l'evento dannoso sia una conseguenza diretta ed immediata della condotta del soggetto agente;
- e) un elemento soggettivo c.d. "psicologico" rappresentato dal dolo o dalla colpa grave.

2.1 Il rapporto di servizio

Il rapporto di servizio è il primo e fondamentale presupposto soggettivo per l'attribuzione della responsabilità amministrativa e identifica il legame tra l'autore della condotta antigiusuridica e l'Amministrazione. L'art. 18 del già citato T.U. n. 3/1957 sugli impiegati civili

pubblici a comportamenti "virtuosi". Sul punto si veda G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 773; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, pp. 71-76; P. EVANGELISTA, *Le frontiere della responsabilità amministrativa fr atipicità, fattispecie normate e ipotesi sanzionatorie*, in *Diritto & Conti*, 20 settembre 2019, pp. 1 e ss. In realtà, è stato rilevato che, anche in assenza di tipiche ipotesi di danno erariale, le condotte dannose sarebbero state egualmente perseguibili in base alle norme esistenti; pertanto, le tipizzazioni legislative rappresenterebbero solo un mero recepimento di pacifici indirizzi giurisprudenziali.

¹¹⁹ Sul tema, *ex multis*: A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè Editore, Milano, 2012; S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè Editore, Milano, 2003; P. DELLA VENTURA e L. VENTURINI, *Le responsabilità finanziarie*, F. GARRI, G. DAMMICCO, A. LUPI, P. DELLA VENTURA e L. VENTURINI (a cura di), *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 153 e ss.; F. FRACCHIA, *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, n. 3, pp. 669 e ss.; C.E. GALLO, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli Editore, Torino, 2018, pp. 171 e ss.; M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2012; F. G. SCOCA, *Le linee evolutive dalla responsabilità amministrativa e del suo processo*, A. DI SCIASCIO (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2014; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), in *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 25 e ss.

¹²⁰ Corte conti, Sez. II, 24 maggio 1990, n. 162, in *Riv. amm.*, 1990, 1501, che parla di «elementi costitutivi»; per una pronuncia più recente si veda anche, Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 22 maggio 2017, n. 117 che parla di «elementi integrativi». Infatti, «la domanda di responsabilità amministrativa risulta infondata qualora non si ravvisino la sussistenza dei previsti requisiti, oggettivo e soggettivo, né, soprattutto del conseguente nesso di causalità». Così Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 9 giugno 2017, n. 138, in *Redazione Giuffrè*, 2017.

dello Stato stabiliva, infatti, che «L'impiegato delle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, è tenuto a risarcire alle amministrazioni stesse i danni derivanti da violazioni degli obblighi di servizio»¹²¹.

Sebbene la concezione tradizionale ritenesse che la relazione qualificata intercorrente tra soggetto agente e Pubblica Amministrazione dovesse consistere in un rapporto di pubblico impiego, inteso come quel vincolo organico scaturito dalla stipulazione di un contratto di lavoro con la Pubblica Amministrazione in relazione al quale il soggetto stipulante presta la propria attività lavorativa in modo continuativo ed esclusivo al servizio di un Ente pubblico per il perseguimento di fini istituzionali di quest'ultimo e ricevendo una retribuzione determinata come corrispettivo, la giurisprudenza contabile successiva, unitamente alla dottrina amministrativistica, in applicazione del principio di unitarietà della finanza pubblica, cominciò ad elaborare una nozione funzionale e più ampia di rapporto di servizio, ritenendo sufficiente per la sua configurazione la sussistenza di un mero rapporto di appartenenza *lato sensu*¹²² con l'Ente pubblico; ciò che rileva è l'investitura del soggetto nello svolgimento continuativo di una determinata attività a favore della Pubblica Amministrazione per effetto del suo inserimento (a qualsiasi titolo) all'interno dell'organizzazione della stessa. La Corte di cassazione al riguardo ha ribadito in svariate sentenze che tra autore dell'illecito e Pubblica Amministrazione deve esistere una relazione funzionale che non implichi necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, ma la partecipazione del soggetto alla gestione di risorse pubbliche e il suo conseguente assoggettamento ai vincoli e agli obblighi volti ad assicurare la corretta gestione di tali beni¹²³, indipendentemente dal fatto che il soggetto agente sia una persona fisica o una persona giuridica, come nel caso di società concessionaria di servizio pubblico o di banca tesoriere di un ente pubblico o ancora di laboratori d'analisi convenzionati con il Servizio Sanitario.

Un'applicazione concreta di questo legame funzionale si può ritrovare nella sentenza 22 luglio 2013, n. 522, della Corte dei conti. Nel caso di specie, la Procura regionale della Corte dei conti ha proposto appello contro la sentenza che aveva assolto due generali della Guardia di Finanza dall'accusa di danno erariale per l'uso improprio di un aeromobile ATR42 per scopi personali e non istituzionali nel 2005. In particolare, veniva contestato l'uso dell'aereo per trasporti privati e per il trasporto di pesce fresco, con conseguente danno economico e

¹²¹ Art. 18, d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato».

¹²² Corte dei conti, Sez. I, 8 luglio 1992, n. 161, in *Riv. Corte conti*, 1992, I, p. 50.

¹²³ Cass. civ., SS. UU., 30 gennaio 2003, n. 1472, in *Giust. civ. Mass.*, 2003, p. 231.

d'immagine per l'Amministrazione¹²⁴. Parallelamente, i due ufficiali erano stati coinvolti in procedimenti penali per peculato militare. La Corte ha esaminato la responsabilità amministrativa dei due generali in relazione ai fatti contestati, condannando uno dei due al risarcimento di 200.000 euro per danni patrimoniali (uso indebito dell'aeromobile e personale) e non patrimoniali (danno all'immagine della Guardia di Finanza). Ciò che interessa ai nostri fini è rilevare come la Corte abbia affermato la sussistenza della responsabilità amministrativo-contabile per danno da disservizio del Comandante generale che ha anteposto il perseguimento di scopi personali illeciti al corretto assolvimento degli obblighi del Corpo da lui comandato. In modo particolare, sussiste la distorsione dell'azione pubblica rispetto al fine di cui l'azione stessa deve essere indirizzata, con conseguente dispendio di denaro pubblico in danno dell'Amministrazione di appartenenza da parte del soggetto con essa legato da rapporto di servizio per l'utilizzo di personale a fini non istituzionali¹²⁵.

Il medesimo principio di diritto è stato riaffermato dalla giurisprudenza più recente, come dimostra la sentenza 13 settembre 2022, n. 63, riguardante la condanna di un dirigente pubblico per l'utilizzo improprio dell'auto di servizio¹²⁶. Anche in questa fattispecie, il danno erariale si è concretizzato nell'indebito impiego del mezzo per finalità extra-istituzionali, nello specifico, per gli spostamenti tra l'abitazione privata e la sede di lavoro e per ulteriori viaggi di natura personale, in aperta violazione dei regolamenti interni che ne vincolano l'uso esclusivamente ai fini d'ufficio. Nel caso di specie, l'Amministrazione (Arpa Umbria), a seguito di un intervento dell'ANAC¹²⁷ sollecitato da segnalazioni relative a presunte condotte illecite poste

¹²⁴ «Sussiste danno all'immagine, al prestigio e alla personalità pubblica dello Stato quando siano state poste in essere, da parte di amministratori e dipendenti, o comunque di soggetti legati da rapporto di servizio con l'Amministrazione, attività screditanti e lesive per l'immagine della stessa. Tale lesione è conseguente ai fatti lesivi direttamente individuati dal legislatore come potenzialmente produttivi della lesione stessa e nel caso di specie è conseguenza del definitivo accertamento della condotta delittuosa da parte del Comandante generale della Guardia di Finanza che ha determinato grave detrimento per l'intero Corpo militare, con l'utilizzo di un aeromobile per motivi privati, determinando con tale comportamento una grave lesione al prestigio dell'istituzione proprio in considerazione dell'affidamento della collettività sulla morigeratezza delle persone preposte a funzioni di tale delicatezza». Così, Corte conti, Sez. III, 22 luglio 2013, n. 522, in *Redazione Giuffrè*, 2013.

¹²⁵ Corte conti, Sez. III, 22 luglio 2013, n. 522, in *Redazione Giuffrè*, 2013.

¹²⁶ L'utilizzo di autovetture di servizio è espressamente disciplinato dal D.P.C.M. 25 settembre 2014, adottato ai sensi dell'art. 2, co. 4, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla L. 15 luglio 2011, n. 111 ed è applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A.

¹²⁷ ANAC, Delibera del 10 novembre 2021, n. 747, «Indicazioni di carattere generale sulla pubblicazione ai sensi del D.lgs. n.33/2013 dei dati relativi alle autovetture di servizio delle pubbliche amministrazioni e sull'introduzione di misure specifiche di prevenzione alla corruzione», consultabile in www.anticorruzione.it. Essa postula: a) la pubblicazione sui propri siti istituzionali del numero, dell'elenco e delle specifiche delle autovetture di servizio a qualunque titolo utilizzate dalle Amministrazioni; b) la pubblicazione dei dati sulle autovetture di servizio come «dati ulteriori» nella sezione «Amministrazione Trasparente» alla sottosezione «Altri contenuti», ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, del D.lgs. n. 33/2013; c) la valutazione da parte delle pubbliche amministrazioni, in sede di predisposizione dei propri PTPCT, nell'ambito dell'area del rischio attinente alla «Gestione delle entrate, delle

in essere in materia di utilizzo improprio dell'autovettura di servizio, aveva adottato un regolamento interno particolarmente rigoroso che, oltre a vincolare l'utilizzo del mezzo per ragioni d'ufficio, imponeva la documentazione dei percorsi effettuati attraverso un registro in cui doveva essere annotata data, ora di consegna del mezzo e nominativo del consegnatario, nonché un foglio di viaggio, a cura del conducente, con l'obbligo di indicare chilometraggio, itinerario e motivazione del viaggio. Dall'istruttoria è emerso che le annotazioni prodotte non corrispondevano, per chilometraggio e destinazioni effettive, a quanto dichiarato, escludendo così la finalità istituzionale degli spostamenti, per cui in base al criterio della *preponderance of evidence*, tipico del giudizio contabile, tali incongruenze sono state ritenute sufficienti a provare l'uso improprio del bene pubblico¹²⁸. Tale analisi ha permesso di ravvisare la condotta dolosa del dirigente, il quale ha fruito dell'autovettura in maniera sostanzialmente continuativa per scopi personali¹²⁹, ignorando deliberatamente la disciplina regolamentare e la quantificazione del danno erariale è stata parametrata ai pedaggi autostradali sostenuti e al costo del servizio calcolato sulla base dei chilometri percorsi, ai sensi dell'art. 33 del D.L. n. 41/1995, convertito in Legge n. 85/1995, in materia di rimborsi per trasferte¹³⁰.

Nell'ambito del rapporto di servizio si inserisce la problematica del c.d. danno obliquo, ovvero quel danno cagionato da un amministratore o dipendente pubblico ad un'Amministrazione diversa da quella di appartenenza¹³¹.

Forte del principio di unitarietà della finanza pubblica, la magistratura contabile ha rivendicato la propria giurisdizione anche quando il danno è arrecato ad una Amministrazione diversa da quella di appartenenza del soggetto agente¹³², sostenendo che l'azione di responsabilità amministrativa potesse essere instaurata nei confronti di qualsiasi soggetto legato da un rapporto di servizio con un ente pubblico «il cui operato fosse in ipotesi eziologicamente ricollegabile con la lesione di un interesse economico, non solo di quello stesso ente ma anche

spese e del patrimonio», di misure specifiche per presidiare eventuali usi impropri delle auto di servizio e di svolgere un attento monitoraggio sull'attuazione delle misure introdotte.

¹²⁸ Vedi anche Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 30 settembre 2016, n. 272, in *Redazione Giuffrè*, 2018.

¹²⁹ Cass. pen., Sez. VI, 15 marzo 2012, n. 20922, in *Guida al diritto*, 2012, 28, p. 84, stabilisce che «l'uso costante e reiterato nel tempo di un'autovettura di servizio, da parte del pubblico ufficiale non integra il peculato d'uso, bensì la più grave ipotesi di peculato per appropriazione»; altra giurisprudenza, invece, ha ritenuto che l'utilizzo dell'auto di servizio non giustificato da alcuna finalità istituzionale, costituisce un uso illecito del bene ed integra il delitto di peculato d'uso il fatto che il pubblico dipendente utilizzi l'auto di servizio per soddisfare esigenze personali. Così Cass. pen., Sez. VI, 16 gennaio 2019, n. 2006, in www.italgiure.giustizia.it.

¹³⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Umbria, 13 settembre 2022, n. 63, in *Redazione Giuffrè*, 2022.

¹³¹ Art. 1, comma 4, della L. n. 20/1994, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»

¹³² Corte conti, S.R., 7 aprile 1992, n. 759/A, in *Riv. Corte conti*, 1992, I, p. 25, per danni arrecati da amministratori ospedalieri al Fondo Sanitario Nazionale.

di altro ente pubblico»¹³³. Tale scenario si verifica, a titolo esemplificativo, nei rapporti tra amministrazioni coinvolte in trasferimenti di fondi o erogazioni a vario titolo¹³⁴; in questi casi, la giurisdizione contabile sussiste purché vi sia una stretta connessione tra le competenze e le attività dei due enti, tale da determinare la produzione di effetti dell'operato del soggetto agente nella sfera del secondo Ente¹³⁵.

In senso diametralmente opposto, la Corte di cassazione, forte dell'avvallo della Corte costituzionale¹³⁶, è rimasta ancorata a una concezione tradizionale e organica del rapporto d'impiego e ha sostenuto una visione più restrittiva della materia. Secondo i giudici di legittimità, la giurisdizione contabile presupporrebbe necessariamente l'esistenza di un rapporto di servizio diretto tra l'agente e l'ente che ha subito il pregiudizio; in tutti gli altri casi, mancando il necessario presupposto soggettivo per l'insorgere della responsabilità amministrativa, spetterebbe al giudice ordinario, e non a quello contabile, la cognizione delle controversie relative ai danni patrimoniali arrecati da amministratori o dipendenti pubblici a soggetti diversi dalla propria amministrazione di appartenenza¹³⁷. La Suprema Corte ha infatti criticato l'orientamento estensivo del giudice contabile, argomentando che la configurabilità di un rapporto di servizio deve necessariamente fondarsi sulla violazione di specifici obblighi funzionali che operano in via diretta ed esclusiva nei confronti dell'ente presso cui il soggetto presta servizio.

Questo orientamento viene, però, superato un anno dopo dal legislatore, che all'art. 1, comma 4, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, stabilisce che «La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dei pubblici dipendenti anche quando il

¹³³ Così Corte conti, Sez. II, 20 settembre 1982, n. 110, in *Riv. Corte conti*, 1982, I, p. 973.

¹³⁴ Corte conti, Sez. I, 9 gennaio 1989, n. 6, in *Riv. Corte conti*, 1989, I, p. 70.

¹³⁵ Corte conti, Sez. II, 15 maggio 1991, n. 194, in *Riv. Corte conti*, 1991, I, p. 137. In questa situazione, «il dovere di agire secondo i fondamentali canoni di correttezza contabile deve ritenersi sussistere anche con riferimento all'ente strettamente collegato come, nella specie, l'ente finanziatore, sicché non rileva, in ragione della citata regola di buona gestione che incombe su ogni pubblico operatore, che tra gli amministratori della Regione o del Consorzio e lo Stato non intercorresse un rapporto di servizio, inteso secondo i comuni canoni sinallagmatici».

¹³⁶ Corte cost., 29 gennaio 1993, n. 24, in *Giur. it.*, 1993, I, p. 15. Il Giudice delle Leggi precisava che «la responsabilità amministrativa patrimoniale dei dipendenti pubblici ha natura contrattuale, presupponendo l'esistenza di un rapporto di servizio tra l'autore del danno e l'ente danneggiato, nonché la violazione dei doveri inerenti a detto rapporto»; inoltre, affermava che i pubblici dipendenti, per i danni arrecati nell'esercizio delle loro attribuzioni ai terzi (soggetti privati o enti pubblici diversi da quello cui siano legati dal rapporto di impiego), rispondono a titolo di responsabilità extracontrattuale e la giurisdizione al riguardo spetta al giudice ordinario. Si veda anche A. POLICE, *La Corte costituzionale ribadisce i limiti posti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale*, in *Giur. it.*, 1994, IV, pp. 277 e ss.

¹³⁷ Cass. civ., 22 giugno 1990, n. 6302, in *Mass. Foro It.*, 1990. Secondo la Suprema Corte, infatti, «il secondo comma dell'art. 103 Cost. attribuisce alla Corte dei conti una giurisdizione tendenzialmente generale delle materie di contabilità pubblica individuata quest'ultima sulla base di due elementi: l'uno soggettivo dato dalla natura pubblica dell'ente danneggiato; l'altro oggettivo che riflette la quantificazione pubblica del denaro o del bene oggetto della gestione».

danno sia stato cagionato ad amministrazioni o ad enti diversi da quelli di appartenenza», estendendo tale giurisdizione a tutta l'area delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese quelle locali. Intervenendo ancora una volta sulla questione, la Corte costituzionale muta la sua precedente posizione e, con sentenza n. 340 del 2001 afferma che «La responsabilità amministrativa non richiede necessariamente l'esistenza di un rapporto di impiego o la qualità di dipendente, ma il semplice inserimento nell'organizzazione della pubblica amministrazione con lo svolgimento di funzioni proprie della stessa amministrazione»¹³⁸.

Pertanto, il concetto logico-giuridico del «rapporto di servizio», di matrice giurisprudenziale, si configura nel momento in cui un soggetto privato venga inserito, anche solo a livello funzionale, nell'apparato amministrativo e gli vengano affidati compiti specifici da svolgere per conto della Pubblica Amministrazione, con il conseguente obbligo di osservare le regole interne della struttura pubblica. Sulla base di questo presupposto, la Corte dei conti ha ritenuto sussistere la propria giurisdizione sulle condotte dannose per l'erario poste in essere da una pluralità di soggetti esterni all'Amministrazione in senso stretto. Un caso emblematico è rappresentato dalla vicenda dell'ex Ministro della Sanità De Lorenzo, nella quale la questione giuridica centrale non riguardava la figura del Ministro, il cui rapporto organico è di per sé evidente, quanto piuttosto i componenti del suo ufficio di diretta collaborazione, come il sottosegretario, accusato di essere legato al Ministro da un rapporto puramente fiduciario di natura privata e non da un vincolo diretto con la Pubblica Amministrazione. Sul punto, la magistratura contabile si è pronunciata affermando che, poiché il segretario particolare partecipa all'attività amministrativa dell'ente, maneggiando informazioni e influenzando decisioni pubbliche, egli è inserito funzionalmente nell'amministrazione. Pertanto, risponde dei danni erariali davanti al giudice contabile.

Tale pronuncia si inserisce nel più ampio scandalo della c.d. "Tangentopoli della Sanità" degli anni Novanta e ha assunto una portata storica non solo per i principi giuridici sanciti, ma anche per l'eccezionale entità delle cifre in gioco. La gravità delle condotte accertate, legate ad un sistema di illecita percezione di tangenti versate dalle industrie farmaceutiche per influenzare il prezzo dei farmaci e il prontuario terapeutico, ha condotto a condanne risarcitorie milionarie. La Corte dei conti, infatti, non si è limitata a perseguire il danno patrimoniale diretto, ma anche il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, inteso come *vulnus* alla credibilità e al prestigio dell'ente pubblico causato dall'agire dei suoi funzionari. Tale orientamento

¹³⁸ Corte cost. 24 ottobre 2001, n. 340, in *Le Regioni*, 2002, pp. 537 e ss., con nota di A. CORPACI, *La responsabilità amministrativa alla luce della revisione del Titolo V della Costituzione*, ivi, pp. 542 e ss.

sanzionatorio ha trovato il suo definitivo suggello con la pronuncia della Cassazione nel 2012, che ha confermato la condanna risarcitoria per danno all'immagine, ribadendo la piena giurisdizione del giudice contabile¹³⁹.

Un ulteriore ampliamento del perimetro della responsabilità amministrativa riguarda la categoria dei medici di medicina generale (c.d. “di base”) e dei laboratori di analisi privati che operano in regime di convenzione con il Servizio Sanitario Nazionale. Una storica applicazione di tale responsabilità si ritrova nel caso Poggi Longostrevi, scoppiato a Milano nel maggio 1997; esso è considerato uno dei più gravi scandali di malasanità della storia lombarda, spesso definito la prima “Sanitopoli” milanese. La vicenda ruota intorno alla figura del medico Giuseppe Poggi Longostrevi, proprietario di un vasto impero di cliniche e ambulatori privati, il quale aveva orchestrato un sistema fraudolento per truffare l'SSN attraverso la sistematica corruzione dei medici di base, i quali, incentivati da tangenti e benefits che oscillavano tra 50 e le 100 mila lire “a busta”, dirottavano i propri pazienti verso le strutture private del Poggi Longostrevi, alimentando una rete che coinvolse complessivamente circa 370 professionisti. L'illecito si realizzava mediante il gonfiamento dei rimborsi richiesti alla Regione Lombardia per prestazioni sanitarie mai eseguite o esami del tutto fittizi. Il sistema era basato sulla manipolazione delle prescrizioni mediche e sulla creazione di “pazienti fantasma”, giungendo ad eccessi paradossali come l'attribuzione di decine di analisi scintigrafiche in un solo giorno a persone ignare o addirittura a soggetti già deceduti.

Davanti a tale scenario, la questione della giurisdizione è stata risolta in modo definitivo dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione con sentenza n. 922 del 1999, la quale ha chiarito che i medici e i laboratori privati convenzionati agiscono a tutti gli effetti come «organi indiretti» della Pubblica Amministrazione, proprio perché «accanto all'esercizio di prestazioni medico-professionali legali esistono compiti *lato sensu* di certificazione sanitaria e finanziaria, il cui svolgimento si inserisce nell'ambito dell'organizzazione strutturale, operativa e procedimentale dell'Usl (ora Asl) ed ha natura amministrativa, con la conseguenza che il

¹³⁹ Cass. civ., SS.UU., 12 aprile 2012, n. 5756, in *Foro Amm.*, CdS (II) 2012, 4, p. 798. La Suprema Corte afferma che la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti per il danno all'immagine arrecato dal ministro e dal sottosegretario (nel caso di specie, in relazione ad illeciti accertati in sede penale, che avevano determinato un'ingiustificata lievitazione della complessiva spesa farmaceutica) per la perdita di prestigio ed in conseguenza della minore fiducia ingenerata nell'opinione pubblica dell'operato della P.A., stante il rapporto di servizio dei medesimi con lo Stato, non rilevando l'individuazione del soggetto che abbia subito il pregiudizio, né che il danno sia stato cagionato all'una o all'altra branca dell'Amministrazione, giacché quello all'immagine concerne l'unica entità soggettiva costituita dallo Stato-persona.

professionista svolge detti compiti in esecuzione di un rapporto di servizio»¹⁴⁰. Per questo motivo, il danno erariale derivante da simili condotte è stato ritenuto pienamente soggetto alla cognizione della Corte dei conti, confermando il principio per cui la natura pubblicistica della funzione esercitata prevale sulla veste privatistica del soggetto agente.

Oltre alle figure sinora analizzate, la giurisdizione del giudice contabile sussiste anche nel caso di professionista privato investito di incarichi tecnici dalla P.A. come la direzione dei lavori pubblici o la nomina di collaudatore di un'opera pubblica. Allo stesso modo sono chiamati a rispondere i farmacisti che abbiano arrecato danno alle aziende Asl e i soggetti che, rivestendo la carica di revisore dei conti, abbiano arrecato un danno ad un Collegio professionale o ad un istituto scolastico. Il medesimo principio trova applicazione nei confronti delle persone giuridiche, con particolare riferimento a banche tenute al servizio di tesoreria di enti locali o banche tenute alla trasmissione telematica all'amministrazione fiscale dei dati necessari per interventi di recupero tributario verso contribuenti o ancora società affidatarie di servizi per la manutenzione del patrimonio di un Ente pubblico¹⁴¹.

2.2 La condotta antigiuridica

Ulteriore elemento essenziale affinché si possa configurare un'ipotesi di responsabilità amministrativa in capo all'agente pubblico è l'aver posto in essere un comportamento antigiuridico produttivo di un danno ingiusto per lo Stato o per l'Ente pubblico attraverso un'azione commissiva o omissiva: il funzionario, legato all'ente pubblico da un rapporto di servizio, nell'esercizio delle sue attribuzioni, deve aver arrecato un danno patrimoniale, diretto o indiretto, alla sua o ad altra Pubblica Amministrazione con un'azione dolosa o gravemente colposa¹⁴². Pertanto, il soggetto agente deve commettere un illecito, il quale deve essere inteso come illecito dell'amministrato nei confronti dell'Amministrazione, nell'esercizio della funzione amministrativa.

L'illecito amministrativo-contabile condivide con l'illecito civile¹⁴³ il presupposto della condotta antigiuridica che arreca un danno ingiusto, cui consegue un obbligo di risarcimento.

¹⁴⁰ Cass. civ., SS.UU., 21 dicembre 1999, n. 922, in *Giust. civ.*, 2000, I, p. 3223, con nota di M. A. VISCA e in *Giust. civ. Mass.*, 1999, p. 2590.

¹⁴¹ V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 322 e ss.

¹⁴² E. CASSETTA, *L'illecito degli enti pubblici*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, pp. 170 e ss.

¹⁴³ Per una ricostruzione sul dibattito civilistico sull'illecito civile nella responsabilità fondata sulla colpa si veda M. DENTAMARO, *Il danno ingiusto nel diritto pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 1996, pp. 51 e ss. Sull'illecito amministrativo si vedano: E. CANNADA BARTOLI, *Illecito (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, pp. 22 e ss.; E. CASSETTA, *Illecito amministrativo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1993, vol. VIII, pp. 89 e ss.; P. TRIMARCHI, *Illecito (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, pp. 90 e ss.

La distinzione, tuttavia, risiede nel profilo soggettivo e funzionale: mentre l'illecito civile ha una portata generale e una funzione prettamente riparatoria, quello amministrativo-contabile è circoscritto ai soggetti legati alla Pubblica Amministrazione da un rapporto di servizio. In questo caso, la responsabilità sorge esclusivamente per fatti commessi nell'esercizio di funzioni pubbliche e la lesione attiene specificamente all'integrità del patrimonio erariale, assolvendo non solo ad una funzione risarcitoria, ma anche sanzionatoria¹⁴⁴.

Il giudizio di responsabilità ha per oggetto il fatto dannoso derivante sia dalla violazione del principio generale del *neminem laedere*, sia dall'inadempimento di specifici doveri d'ufficio e di obblighi di servizio derivanti dal rapporto contrattuale assunto dall'impiegato pubblico nei confronti dell'Amministrazione.

La condotta antigiusuristica può consistere sia nel compimento di attività materiali, sia nella produzione e nell'emanazione di provvedimenti amministrativi. Secondo l'orientamento consolidato di dottrina e giurisprudenza, il giudizio di responsabilità non ha come oggetto la legittimità o illegittimità di un atto amministrativo (es. erogazione di una somma non dovuta; delibera di realizzazione di un'opera pubblica inutile; aggiudicazione di una gara ad impresa priva di requisiti etc.), il quale attiene al rapporto tra il potere autoritativo della P.A. e le posizioni soggettive dei privati, bensì il fatto lesivo analizzato sotto il profilo della sua liceità o illiceità¹⁴⁵. Esiste, infatti, una netta distinzione tra l'illegittimità dell'atto e l'illiceità del comportamento: un provvedimento formalmente legittimo, ma inopportuno, può arrecare un pregiudizio alla Pubblica Amministrazione; viceversa, l'illegittimità di un provvedimento non costituisce condizione sufficiente per configurare un'ipotesi di responsabilità amministrativa, in quanto deve essere necessaria la sussistenza di un danno erariale concreto, di un nesso di causalità tra condotta ed evento e dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave¹⁴⁶. In questo contesto, l'atto non è la «causa» del danno, ma rappresenta il prodotto di una condotta tenuta dal funzionario che il giudice contabile valuta come fatto giuridico *contra ius* idoneo a determinare una diminuzione patrimoniale per la Pubblica Amministrazione.

¹⁴⁴ S. CIMINI, *Tipizzazione dell'illecito erariale e limiti all'attribuzione del potere sanzionatorio al giudice contabile*, F. G. SCOCA, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 99 e ss.

¹⁴⁵ Corte conti, Sez. I, 10 marzo 1993, n. 17, in *Foro amm.*, 1979; Corte conti, S.R., 23 giugno 1992, n. 792 in *Riv. Corte conti*, 1992.

¹⁴⁶ Corte conti, Sez. I, 14 settembre 1988, n. 126, in *Riv. Corte conti*, 1988, p. 107. Sul rapporto tra illegittimità e illecito, con riferimento alla responsabilità civile della p.a., si veda F. FRACCHIA, *Risarcimento del danno causato da attività provvedimento dell'amministrazione: la Cassazione effettua un'ulteriore (ultima?) puntualizzazione*, in *Foro it.*, 2003, I, pp. 79 e ss.

Tuttavia, tale illegittimità rileva come potenziale elemento di giudizio per il giudice contabile, il quale è chiamato a pronunciarsi esclusivamente sull'antigiuridicità della condotta del dipendente pubblico.

Nell'accertamento dell'illiceità della condotta, il sindacato della Corte dei conti incontra il limite invalicabile dell'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali¹⁴⁷ degli amministratori pubblici. Il giudice contabile estende la propria analisi alla complessiva condotta degli amministratori pubblici, dal compimento degli atti alla produzione degli effetti, fino al raggiungimento degli obiettivi. Sebbene il margine di libero apprezzamento che ogni dipendente o amministratore esercita nella ponderazione degli interessi pubblici esula dal sindacato della Corte dei conti, non sfuggono al controllo l'efficacia, l'adequatezza, l'economicità dei mezzi impiegati per il perseguimento di tali obiettivi. È in relazione a questi parametri, strettamente connessi al principio di buon andamento di cui alla Legge n. 241/1990, che viene verificata la razionalità logica dell'attività amministrativa rispetto ai fini istituzionali dell'Ente.

L'insindacabilità nel merito, dunque, non preclude il sindacato sulla ragionevolezza dei mezzi impiegati rispetto agli obiettivi: ciò perché nel giudizio di responsabilità amministrativa gli atti della Pubblica amministrazione non vengono in rilievo come tali, ma come fatti giuridici *contra ius* modificativi della realtà giuridica e produttivi di effetti giuridici, nello specifico, di una diminuzione patrimoniale nei confronti dell'Amministrazione.

In questo equilibrio tra autonomia decisionale e responsabilità, la Legge 7 gennaio 2026 n. 1¹⁴⁸, è intervenuta per rafforzare ulteriormente i confini del merito, impedendo che l'accertamento sull'illiceità del fatto si traduca in un'indebita ingerenza nelle scelte strategiche riservate alla Pubblica Amministrazione.

Ai fini dell'individuazione dei comandi o dei divieti la cui mancata osservanza costituisce l'illecito, e conseguentemente la responsabilità, assume un rilievo centrale l'art 82 del R.D. 18

¹⁴⁷ Art. 1, comma 1, L. 14 gennaio 1994, n. 20. Tra gli studi più recenti si vedano F. GARRI, *La Corte dei conti: controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, in AA.VV., ID. (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 764 e ss.; P. SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Maggioli Editore, Milano, 2011, pp. 462 e ss.; E. F. SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in AA.VV., E.F. SCHLITZER (a cura di), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 97 e ss.; A. CIARAMELLA, *La tutela delle scelte discrezionali e di quelle imprenditoriali nel giudizio per responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte conti*, 2005, 2, pp. 290 e ss.; G. D'AURIA, *Responsabilità amministrativa per attività di natura discrezionale e per la gestione di società pubbliche: a proposito di alcune sentenze delle sezioni unite*, in *Foro it.*, 2007, I, p. 2488.

¹⁴⁸ L. 7 gennaio 2026, n. 1, recante «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale».

novembre 1923, n. 2440, il quale stabilisce che «l'impiegato che per azione od omissione, anche solo colposa, nell'esercizio delle sue funzioni, cagioni danno allo Stato, è tenuto a risarcirlo»¹⁴⁹. In senso analogo si pone l'art. 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, il quale configura come illecito il comportamento di «funzionari, impiegati o agenti [...] che nell'esercizio delle loro funzioni per azione od omissione imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno allo Stato o ad altra Amministrazione»¹⁵⁰. Dal combinato disposto di tali precetti emerge una definizione generale di antigiuridicità: la causazione di un danno erariale, intesa come l'ingiustificata depauperazione del patrimonio dello Stato o di altro ente pubblico, costituisce essa stessa l'illecito amministrativo¹⁵¹. In quest'ottica, la lesione patrimoniale configura il comportamento antigiuridico inteso come violazione del generale principio del *neminem laedere*.

Tale impostazione soffre, tuttavia, di alcune eccezioni espressamente individuate dal legislatore. Al riguardo, l'art. 3 comma 2-ter della L. n. 639 del 1996, dispone che «l'azione di responsabilità non si esercita nei confronti degli amministratori locali per la mancata copertura minima del costo di servizi»¹⁵²; tale esimente trova giustificazione in quanto per alcuni servizi, quali il servizio idrico o quello di smaltimento di rifiuti, la legge prevede un obbligo di copertura minima molto elevata, superiore al 70%, e prescrive che non si possa superare con il sistema di tariffe il costo del servizio¹⁵³.

Sotto un diverso profilo, l'art. 18 del D.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3, stabilisce che «l'impiegato è tenuto a risarcire alle Amministrazioni [...] i danni derivanti da violazione di obblighi di servizio». Tale disposizione delinea una specifica fattispecie di illecito, la cui antigiuridicità risiede proprio nella violazione di obblighi di servizio. In modo differente rispetto a quanto avviene nel diritto civile, il concetto di illecito può essere inteso in un'accezione più ampia, atta a comprendere l'inosservanza di qualsivoglia regola di condotta o assetto di interessi e quindi anche degli obblighi assunti con un regolamento negoziale. In tal senso, la violazione degli obblighi di servizio si configura come l'inadempimento delle obbligazioni contrattuali che il dipendente pubblico assume nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza. Il dipendente,

¹⁴⁹ Art. 82, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante «Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato».

¹⁵⁰ Art. 52, R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, rubricata «Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti».

¹⁵¹ R. COLAGRANDI, R. CUONZO, S. GATTAMELATA, A. GIGLI, G. LEMMO, A. POLICE, V. ROMANO, G. SCICCHILONE, F. G. COCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, p. 75.

¹⁵² Art. 3, comma 2 ter, d.l. 23 ottobre n. 543, convertito con modificazioni dalla Legge 20 dicembre 1996, n. 639 contenente disposizioni urgenti in materia di ordinamento della Corte dei conti.

¹⁵³ R. COLAGRANDI, R. CUONZO, S. GATTAMELATA, A. GIGLI, G. LEMMO, A. POLICE, V. ROMANO, G. SCICCHILONE, *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F. G. COCA, Cedam, Padova, 1997, p. 76, nota 37.

infatti, è investito di precisi doveri funzionali, i quali risultano in parte tipizzati da norme positive, specificamente agli artt. 11¹⁵⁴ e 17¹⁵⁵ del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, e in parte desumibili dalla formula del giuramento prevista dal medesimo Testo unico, sebbene quest'ultima oggi non sia più richiesta per la generalità dei dipendenti pubblici, o ancora dal catalogo delle infrazioni disciplinari e dai doveri di comportamento sanciti dal D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62¹⁵⁶.

Secondo l'orientamento della magistratura contabile, integrano la violazione di tali doveri, con la conseguente configurabilità della responsabilità amministrativa, fattispecie quali il danneggiamento o il furto di opere d'arte riconducibili alla condotta di addetti alla vigilanza che abbiano operato con negligenza o con palese disinteresse rispetto ai propri obblighi di servizio. Sotto questo profilo, la giurisprudenza più recente manifesta un crescente rigore in merito alla responsabilità degli addetti alla vigilanza, in quanto non solo l'obbligo di diligenza richiesto al personale è particolarmente elevato ma la Corte dei conti tende a condannare i responsabili anche per danno all'immagine arrecato alla Pubblica Amministrazione, quantificabile in via equitativa come somma aggiuntiva al danno patrimoniale diretto.

Speculare al dovere di vigilanza è l'obbligo del dipendente di non distogliere le risorse dell'Amministrazione dalle loro finalità istituzionali. La giurisprudenza contabile, anche in questo ambito, si è mostrata particolarmente severa nel sanzionare le condotte di chi utilizzava il proprio ufficio per fini strettamente personali. In questo caso, l'antigiuridicità si manifesta sia come uso illecito di beni strumentali, si pensi all'utilizzo delle utenze telefoniche o delle strumentazioni informatiche per scopi privati, sia come sottrazione indebita di tempo lavorativo, integrando non solo un danno all'immagine dell'Ente, ma anche un danno da disservizio, inteso come lo spreco della risorsa "tempo" che il dipendente avrebbe dovuto dedicare alle sue mansioni istituzionali.

All'interno dell'area delle violazioni degli obblighi di servizio, assume un rilievo peculiare l'inosservanza delle norme di efficienza e buona amministrazione. Il rispetto di tali parametri rappresenta un obbligo imposto al dipendente pubblico direttamente dal vincolo contrattuale che lo lega all'Amministrazione; nello specifico, il dovere di diligenza del dipendente pubblico trova uno specifico fondamento nell'art. 13, comma 3, del D.P.R. sugli impiegati civili dello

¹⁵⁴ Art. 11 (Promessa solenne e giuramento) del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

¹⁵⁵ Art. 17 (Limiti al dovere verso il superiore) del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

¹⁵⁶ D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62: «Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del D.lgs. 20 marzo 2001, n. 165».

Stato¹⁵⁷, il quale impone all'impiegato di conformare la propria azione in modo da assicurare il più efficace rendimento del servizio. Tale dovere di diligenza si traduce nel rispetto dei principi di economicità, di efficacia e di pubblicità sanciti nell'art. 1 della L. 7 agosto 1990, n. 241, nonché nel D.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, confluito nel D.lgs. n. 165 del 2001, che all'art. 20 ha introdotto la responsabilità dei dirigenti per il risultato dell'attività svolta dagli uffici ai quali sono preposti. Il quadro normativo è completato dall'art. 3 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di effettuare controlli successivi sulla gestione, confermando che la condotta antigiusuridica non risiede solo nel compimento di atti illegittimi, ma anche nel fallimento nel perseguire l'efficienza, laddove tale inerzia o cattiva gestione determini un oggettivo spreco di risorse pubbliche. Pertanto, la magistratura contabile rileva come le modalità di espletamento di un servizio pubblico, sebbene esse siano rimesse alla più ampia discrezionalità dell'ente, debbano sempre rispettare i criteri di buon andamento, razionalità ed economicità dell'azione amministrativa, con la conseguenza che le scelte operate possano essere ritenute non corrette dal giudice qualora si rilevino palesemente irrazionali, incongrue o irragionevoli¹⁵⁸.

2.3 Il nesso di causalità

La giurisprudenza contabile ha costantemente ribadito come la responsabilità amministrativa si elevi su un nesso di causalità¹⁵⁹ inteso quale elemento costitutivo «autonomo e concorrente»¹⁶⁰, tra la condotta antigiusuridica del dipendente pubblico e il pregiudizio erariale verificatosi. Sotto il profilo processuale, l'onere probatorio dell'accertamento di tale legame ricade sul Procuratore Generale presso la Corte dei conti, al quale spetta il compito di dimostrare la sussistenza dei fatti costitutivi, ossia il danno, l'elemento soggettivo e il rapporto causale che consenta di ricollegare ad un soggetto determinati effetti negativi sul patrimonio dell'Ente¹⁶¹.

¹⁵⁷ Art. 13, co. 3 (Comportamento in servizio), del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

¹⁵⁸ Cass., SS.UU., 15 marzo 2017, n. 6820. La Suprema Corte precisava che «[nel contesto dell'art. 1 della L. n.241/1990], gli obblighi di servizio diventano obblighi di risultato, e il mancato raggiungimento degli obiettivi [...] può essere oggetto di valutazione in sede giurisdizionale di responsabilità».

¹⁵⁹ Sul nesso causale nella responsabilità amministrativo-contabile si vedano P. DELLA VENTURA, *La responsabilità amministrativa – Il nesso causale*, in E.F. SCHLITZER, C. MIRABELLI, *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 153 e ss.; G. BOTTINO, *La responsabilità amministrativa: profili sostanziali*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, pp. 1157 e ss.; E.F. SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in AA.VV., E.F. SCHLITZER (a cura di), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 41 ss.

¹⁶⁰ Corte conti, S.R., 5 marzo 1993, n. 848, in *Riv. Corte conti*, 1993, 3, p. 64.

¹⁶¹ Corte conti, Sez. I, 26 aprile 1993, n. 52, in *Riv. Corte conti*, 1993, 2, p. 80. Si veda anche A. IADECOLA, *Il nesso causale*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2019, pp. 65 e ss.

Affinché sorga questo tipo di responsabilità, la diminuzione patrimoniale deve porsi come diretta conseguenza del comportamento dell'agente. Questa diretta connessione tra danno e condotta non può essere postulata sulla base di meri giudizi ipotetici o astratte probabilità, ma deve sostanziarsi in una causalità reale e concreta. Ne consegue che, qualora manchi la prova dell'incidenza causale della condotta commissiva od omissiva tenuta dal dipendente pubblico sull'evento dannoso, il giudizio non può che concludersi con l'assoluzione degli agenti convenuti.

La dottrina contabile non ha elaborato una specifica nozione del rapporto di causalità, pertanto, tale nesso eziologico viene ricostruito, in via analogica, attingendo alle categorie proprie del diritto civile e penale¹⁶². Ai sensi degli artt. 1223¹⁶³ e 2056¹⁶⁴ c.c., il danno erariale deve configurarsi come «conseguenza immediata e diretta» del comportamento o del provvedimento dell'impiegato pubblico come «conseguenza della sua azione od omissione», come disciplinato dall'art. 40, comma 1, c.p.¹⁶⁵

Sul piano dogmatico, la ricostruzione del nesso causale presenta profili di complessità, derivanti principalmente dall'assenza di una regolamentazione esplicita all'interno del Codice civile.

Questa lacuna normativa ha indotto dottrina e giurisprudenza della Corte dei conti a fare sempre più riferimento alle previsioni del Codice penale, in particolar modo, all'art. 41, il quale stabilisce che «il concorso di cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione od omissione del colpevole, non esclude il rapporto di causalità fra l'azione od omissione e l'evento». Tuttavia, l'ampiezza di tale criterio trova un limite nel secondo comma della medesima disposizione, laddove si precisa che «le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità quando sono state da sole sufficienti a determinare l'evento [...]». Ne deriva che la responsabilità del dipendente pubblico viene esclusa qualora intervengano fattori esterni eccezionali e atipici, in grado di spezzare il nesso eziologico con l'evento di danno.

I profili di complessità poc'anzi evidenziate coinvolgono anche la pluralità di teorie che hanno tentato di individuare, fra tutte le possibili cause di un evento, quella davvero

¹⁶² V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), in *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 247.

¹⁶³ Art. 1223 c.c. «Il risarcimento del danno per l'inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta».

¹⁶⁴ Art. 2056, co. 1, c.c. «Il risarcimento dovuto al danneggiato si deve determinare secondo le disposizioni degli articoli 1223, 1226 e 1227».

¹⁶⁵ Art. 40, co. 1, c.p. «Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende l'esistenza del reato, non è conseguenza della sua azione od omissione».

determinante nel caso concreto: la prima è la teoria dell'equivalenza di cause, secondo cui un fatto è causa di un evento quando ne costituisce *condicio sine qua non*, ossia quando l'evento non avrebbe potuto prodursi senza quel fatto, indipendentemente dall'apporto causale di altri fatti; altra teoria è quella della causalità adeguata, che gode di largo consenso in dottrina, in forza della quale tra le varie condizioni va riconosciuto valore di causa solo a quella o a quelle che, in base al *id quod plerumque accidit* e con una valutazione degli effetti del comportamento previsti o prevedibilità *ex ante*, sono maggiormente idonee a determinare il danno; da ultimo, la teoria della causalità umana, prevalente nella giurisprudenza penale italiana, che richiede la coesistenza di due elementi per l'imputazione oggettiva dell'evento: uno positivo, che risiede nella condotta quale fattore senza il quale l'evento non si sarebbe verificato e uno negativo, per cui il risultato non sia dovuto al concorso di fatti eccezionali o atipici. Soltanto al ricorrere di ambedue i presupposti l'individuo può considerarsi autore dell'evento¹⁶⁶.

Tutte le teorie però poggiano sul presupposto che, affinché l'evento possa essere addebitato all'agente, la condotta deve risultare una sua condizione *sine qua non*. Tale teoria impone un rigoroso metodo di indagine per assodare se l'azione sia *condicio sine qua non*: «se dalla somma degli antecedenti si elimina con il pensiero la condotta dell'agente, e risulta che l'evento si sarebbe verificato egualmente, allora è chiaro che la condotta non è condizione necessaria; se invece, eliminata mentalmente l'azione, ci si rende conto l'evento non si sarebbe verificato, o che si sarebbe verificato con modalità diverse, in tal caso si è legittimati a pensare che fra azione ed evento sussiste un nesso di condizionamento»¹⁶⁷.

L'applicazione pratica del nesso di causalità emerge con chiarezza in alcune recenti pronunce della Corte dei conti, specialmente in ambito sanitario.

In un primo caso, il Giudice contabile non ha ritenuto sussistere la responsabilità amministrativa di due medici relativa al decesso di un paziente dopo le dimissioni ospedaliere a seguito di visite distinte, poiché non era stato possibile accertare con certezza la diretta connessione tra le dimissioni e il decesso (avvenuto in un altro nosocomio e per cause non oggetto di accertamento autoptico). Nel caso di specie, trattasi di esborso patrimoniale di un'Azienda sanitaria a titolo risarcitorio a seguito del decesso di un paziente, per verificare la sussistenza di un nesso eziologico tra le condotte omissive dei medici coinvolti e l'evento, va dato rilievo, secondo il principio della causalità adeguata penalistica, agli eventi che appaiano,

¹⁶⁶ Per un'analisi approfondita si veda S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 73 e ss.

¹⁶⁷ F. STELLA, *Rapporto di causalità*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991, p. 4.

ad una valutazione *ex ante*, non del tutto verosimili; in particolare, occorre accertare se la condotta omessa avrebbe potuto, secondo un giudizio probabilistico, evitare il danno, ponendo idealmente al posto dell'omissione il comportamento dovuto, in base ad elementi attuali disponibili nel caso concreto, attraverso l'analisi, specifica e puntuale, di tutte le risultanze probatorie¹⁶⁸.

In senso opposto, in un contesto di danno erariale indiretto, derivante dal risarcimento del danno causato ad un paziente da uno o più dei medici di una struttura sanitaria pubblica per la dimenticanza di una pinza nel corso di un intervento chirurgico, la causalità materiale che consente di ricondurre la vicenda alla responsabilità dei componenti dell'equipe, adeguatamente vagliata e graduata nell'apporto di ciascuno, va ricercata nell'insieme di condotte, attive ed omissive, da questi tenute nel corso dell'intervento, che, in concorso tra loro, abbiano determinato la dimenticanza medesima e il conseguente danno. Nello specifico, la Corte ha affermato la responsabilità condivisa e motivatamente ripartita di medici e infermieri e valutato il nesso di causa nella produzione dell'evento delle condotte attive e omissive, per omesso controllo del sito operatorio, sia da parte dei medici che si erano alternati nell'uso dello strumento, sia da parte degli infermieri per l'omessa conta dei ferri operatori¹⁶⁹. Proprio quest'ultima fattispecie introduce un profilo di estrema complessità dogmatica: quello della parziarietà¹⁷⁰ della responsabilità amministrativa, la quale impone di frazionare l'addebito, individuando l'incidenza causale specifica di ciascun agente pubblico.

2.4 Il dolo e la colpa grave

La configurabilità della responsabilità amministrativa presuppone anche la sussistenza di un elemento «soggettivo» che il legislatore ha circoscritto alle condotte commissive od omissive poste in essere con dolo o colpa grave. Tale limitazione rappresenta il tratto distintivo della responsabilità amministrativa rispetto al regime civilistico e si fonda sul principio di colpevolezza che si esprime attraverso la regola *nulla poena sine culpa*.

Storicamente, la dottrina ha elaborato due principali concezioni di tale principio: quella psicologica e quella normativa. La prima, di matrice ottocentesca, identifica la colpevolezza nel rapporto psichico tra l'autore e l'evento criminoso, configurando un nesso astratto e fisso che,

¹⁶⁸ Così Corte conti, Sez. I, 3 ottobre 2024, n. 227, in *Riv. Corte conti*, 2024, 5, p. 177.

¹⁶⁹ Così Corte conti Toscana, Sez. reg. giurisd., 13 marzo 2023, n. 74, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2023, 4, p. 939.

¹⁷⁰ Art. 1, co. 1-*quater*, L. 14 gennaio 1994, n. 20. Nelle ipotesi di responsabilità solidale, di cui al comma 1-*quinquies* della stessa disposizione, l'entità delle conseguenze derivate dalla condotta di ciascuno costituisce, insieme alla gravità della rispettiva colpa, uno dei criteri per determinare la misura del regresso spettante al condebitore che ha risarcito il danno nei confronti degli altri condebitori, ai sensi dell'art. 2055, comma 2, c.c.

pur accertando l'*an*, non permette una valutazione quantitativa del grado di responsabilità (*quantum*)¹⁷¹, la quale doveva essere stabilita attraverso l'individuazione di altri elementi obiettivi, come l'entità del danno arrecato alla società.

Per questo motivo si è affermata la concezione normativa della colpevolezza, la quale sposta il fulcro della valutazione al giudizio di rimproverabilità per l'atteggiamento antidoveroso della volontà che era possibile non assumere¹⁷². In questa prospettiva, il dolo e la colpa vengono in rilievo come elementi che concorrono a questa analisi in relazione alle circostanze concrete e i motivi dell'azione¹⁷³.

Questa ricostruzione normativa della colpevolezza, mentre non sembra aver trovato fortuna in campo civilistico¹⁷⁴, risulta particolarmente congeniale alla natura della responsabilità amministrativa. Tale compatibilità emerge analizzando la facoltà in capo alla Corte dei conti di applicare il c.d. potere riduttivo¹⁷⁵, ponendo a carico dei responsabili tutto o parte del valore perduto e ripartendo l'addebito tra gli agenti coinvolti in virtù del principio di parziarietà.

Il regime della responsabilità amministrativa è stato a lungo percepito come un possibile elemento di rallentamento dell'efficienza dei pubblici poteri. In questo senso possono essere lette le riforme degli anni Novanta, le quali hanno posto limiti all'azione di responsabilità, accentuandone i profili pubblicistici. Anche il fulcro del dibattito sul fenomeno della c.d. «burocrazia difensiva» risiede proprio nell'elemento soggettivo richiesto per imputare la responsabilità in capo al dipendente pubblico. Il tema ha assunto una rilevanza centrale dopo l'entrata in vigore del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543 (convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639) che ha generalizzato il limite della responsabilità al solo dolo o colpa grave a favore della totalità dei dipendenti pubblici, mentre l'impianto normativo originario, delineato dall'art. 82 del R.D. n. 2440/1923 e dall'art.52 del R.D. n. 1214/1934, ancorava

¹⁷¹ C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel «Decreto Semplificazioni»: ovvero la «diga mobile» della responsabilità*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2021, n. 8, p. 185 e ss.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Sulla concezione psicologica e normativa della colpa si vedano G.P. CHIRONI, *La colpa nel diritto civile odierno (colpa contrattuale ed extracontrattuale)*, E.S.I. Editore, Napoli, 2012; F.S. MERLINO, *Doveri, Diritti, Danno, Dolo, Colpa e Responsabilità*, Cedam, Padova, 2021.

¹⁷⁴ Il Codice civile, infatti, parrebbe seguire la concezione psicologica della colpevolezza, in quanto richiede che nell'agire umano si segua un canone medio di diligenza, quello del *bonus pater familias*; così, chi è in stato di colpa risponde dell'intero danno, è soggetto passivo di un'obbligazione risarcitoria e non è neppure pensabile una riduzione del *quantum* dovuto.

¹⁷⁵ Corte conti, Sez. I, 7 agosto 2000, n. 253/A, che afferma come il potere riduttivo sia «uno strumento per rendere equa la condanna, ogni qual volta fra l'entità del danno e la misura della riprovevolezza del comportamento colposo non vi sia proporzione».

l'elemento soggettivo ad una «azione od omissione, anche solo colposa» o imputabile «anche a sola colpa o negligenza»¹⁷⁶.

Nonostante la Legge del 1994 facesse espresso riferimento al dolo e alla colpa grave come criteri di imputazione, il legislatore non ne ha fornito una definizione. Tale lacuna ha imposto alla giurisprudenza della Corte dei conti di attingere ai principi generali del diritto penale, con particolare riferimento all'art. 43, comma 3, c.p., dal quale si desume che il dolo si configura quando l'evento lesivo, che in questo caso consiste in un danno all'erario, è previsto e voluto come conseguenza diretta della propria azione od omissione¹⁷⁷. Tuttavia, la nozione di dolo nella responsabilità amministrativa non sempre coincide con quella delineata all'art. 43 c.p., ma viene individuata applicando i criteri elaborati da una parte di dottrina e giurisprudenza in materia di dolo c.d. contrattuale o in *adimplendo*¹⁷⁸, ravvisandolo nel proposito consapevole di non adempiere ad un obbligo specifico preesistente o ad un dovere di ufficio. Secondo questo orientamento minoritario, infatti, si ritiene sufficiente, affinché possa ricorrere l'ipotesi di dolo nell'inadempimento di preesistenti doveri di comportamento nascenti dal rapporto con l'Ente pubblico, che i dipendenti tengano scientemente un comportamento violativo di un obbligo di servizio e che non sia quindi necessaria la diretta e cosciente intenzione di agire ingiustamente a danno di altri¹⁷⁹. Tuttavia, questa interpretazione del dolo non appare condivisibile, soprattutto perché l'adozione della nozione di dolo contrattuale contrasterebbe con la più accreditata tesi sulla natura extracontrattuale della responsabilità amministrativa, oltre che a collidere con la stessa regola secondo cui la responsabilità in esame richiede un comportamento almeno gravemente colposo e pertanto con riferimento alla violazione di obblighi preesistenti e specifici risulterebbe difficilmente configurabile. In tal senso, la giurisprudenza della Corte dei conti ha affermato che «in ambito amministrativo-contabile, il carattere doloso di un

¹⁷⁶ Probabilmente il legislatore ha preso atto del numero ingente e della gravosità dei doveri posti a carico dei pubblici dipendenti dell'ampia e complessa normativa presente nel nostro ordinamento decidendo di attenuare la soglia della punibilità ed evitare il rischio che il dipendente venisse chiamato a rispondere di danni derivanti da errori non gravi; inoltre, ha voluto valorizzare l'evoluzione dell'azione amministrativa verso i risultati e l'efficienza, il cui perseguimento avrebbe potuto trovare rallentamenti nel timore di sanzioni per errori marginali.

¹⁷⁷ V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, pp. 367 e ss.; A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, pp. 115 e ss.; P. DELLA VENTURA, *La colpa grave e il dolo*, in E.F. SCHLITZER – C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, pp. 188 e ss.

¹⁷⁸ Sul punto, A. VETRO, *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza della Corte dei conti*, in www.contabilita-pubblica.it, 10 dicembre 2011, p. 3.

¹⁷⁹ *Ibidem*. Così anche Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 27 gennaio 2004, n. 216, in *Riv. Corte conti*, 2004, 1, p. 166.

comportamento antigiusuridico costituisce ipotesi eccezionale rispetto a quello gravemente colposo normalmente richiesto per l'affermazione di responsabilità e a esso si collegano conseguenze connotate di particolare rilievo (come la solidarietà passiva e l'impatto sugli atti interruttivi della prescrizione), tanto da potersi distinguere l'esistenza di un dolo «erariale» quale “*tertium genus*” rispetto alle corrispondenti figure di dolo penale e civile; ne deriva la necessità per il requirente di indicare e provare chiaramente gli elementi costitutivi della fattispecie, onde consentire al giudicante il corretto accertamento della consapevolezza e volontà dell'agente rispetto sia all'azione od omissione *contra legem*, sia agli esiti pregiudizievoli della medesima»¹⁸⁰, precisando, così, che il dolo «erariale» va inteso come uno stato soggettivo di consapevolezza e volontà nell'azione o omissione contraria alla legge, con specifico riguardo alla violazione delle norme che regolano le funzioni amministrative e alle conseguenze dannose per le risorse pubbliche. Tale definizione, sebbene possa essere qualificata come una categoria specifica, inserendosi in un quadro unitario delle diverse forme di dolo presenti nel nostro ordinamento, rappresenta un elemento nuovo che consente di calibrare con maggiore precisione la responsabilità dei funzionari pubblici.

Ricorre, invece, l'ipotesi della colpa nei casi in cui il danno all'Erario, anche se preveduto, non è voluto dall'agente, ma è posto in essere per negligenza, imprudenza, imperizia o per inosservanza di specifiche norme di condotta. Come delineato dalla giurisprudenza della Corte dei conti, debbono rientrare nella sfera applicativa della colpa grave sia l'attività materiale che quella provvedimentale¹⁸¹, la prima riguardante comportamenti tecnici o esecutivi tenuti dal dipendente pubblico, la seconda l'emanazione di atti amministrativi adottati in totale disprezzo delle norme o con vizi talmente evidenti da risultare inescusabili.

Il concetto di colpa grave¹⁸², pur essendo uno degli elementi che costituiscono la responsabilità amministrativa ai sensi dell'art. 1, comma 1, della Legge n. 20/1994, ha da sempre sollevato molti problemi interpretativi, poiché l'assenza di una definizione legislativa condivisa ha reso tale nozione un concetto “vago” che lascia ampi margini di discrezionalità al giudice, tanto da essere definito in via pretoria. L'orientamento della Corte dei conti tende ad

¹⁸⁰ Corte conti, Sez. III, 28 settembre 2004, n. 510, in *Foro amm.*, CdS, 2004, p. 2981 con nota di L. CASO, *Il dolo comune e il danno erariale*, e di L. VENTURINI, *Il dolo erariale: natura e incidenza*, in *Foro amm.* CdS, 2004, n. 10, pp. 2988 e ss.

¹⁸¹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sardegna, 7 febbraio 2019, n. 52, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 2, pp. 234 e ss.

¹⁸² Sulla nozione di colpa grave si vedano M. SCIASCIA, *La nozione di colpa grave tra principi di diritto comune e configurazione autonoma*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 378 e ss; M. SCIASCIA, *Manuale di diritto processuale contabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 40 e ss; C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità nei giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Univ. Di Ferrara, Cedam, Padova, 2002.

identificare la colpa grave con una sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio da parte del dipendente pubblico, caratterizzata da un «un atteggiamento di estremo disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima, di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti, nonché nell'agire senza le opportune cautele, senza il rispetto delle comuni regole di comportamento e senza osservare quel grado minimo di diligenza che tutti, comprese le persone al di sotto della media sociale, quanto a cautela e diligenza, sono in grado di usare»¹⁸³. Richiamando le parole del giurista romano Ulpiano, la colpa grave è di chi *non intelligit quod omnes intelligunt*¹⁸⁴. Pertanto, essa si riferisce ad ipotesi macroscopiche e abnormi, in cui la deviazione dalle regole è talmente marcata da confondersi con il dolo, secondo il brocardo *lata culpa dolo aequiparatur*¹⁸⁵. Ai nostri fini, il parametro medio di riferimento sarà dunque costituito dal «dipendente o amministratore di ordinaria diligenza»¹⁸⁶ che, a parità di mansioni, vanta una preparazione ed un'esperienza superiori rispetto alla media; tale standard qualitativo deriva sia dal rigoroso sistema di selezione concorsuale, sia dalla rilevanza delle funzioni pubbliche esercitate, che impongono, appunto, un grado di accuratezza più elevato¹⁸⁷.

Occorre, tuttavia, tenere presente fin da subito, anche se ne si discuterà diffusamente nel prossimo capitolo, che in tempi recenti il quadro interpretativo sinora delineato ha subito profonde modificazioni, in quanto il legislatore è intervenuto con il c.d. «Decreto Semplificazioni» (D.L. 16 luglio 2020, n. 76¹⁸⁸), adottato nel pieno dell'emergenza pandemica da COVID-19, il quale ha temporaneamente sospeso la responsabilità erariale risarcitoria per colpa grave, limitando l'illiceità ai casi di omissioni o di inerzia gravemente colposa, nonché ai comportamenti dolosi con riferimento alla volontà del danno, la quale deve essere provata in

¹⁸³ Corte conti, Sez. giurisd. Veneto, 10 febbraio 1997, n. 71 est. Giuseppone, in *Riv. Corte conti*, 1997, n. 3, p. 101.

¹⁸⁴ B. TRIDICO, *Colpa grave e gradualità della condanna*, in *Riv. Corte conti*, 2000, n. 5, p. 68. In giurisprudenza, Corte conti, Sez. reg. giurisd. Emilia-Romagna, 16 agosto 2022, n. 141, per cui «la colpa grave ricorre in presenza di una negligenza inescusabile della parte, per essere quest'ultima venuta meno ai minimali doveri correlati alla propria istituzionale funzione».

¹⁸⁵ C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel «Decreto Semplificazioni»: ovvero la «diga mobile» della responsabilità*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2021, n. 8, p. 184.

¹⁸⁶ A supporto vengono richiamate alcune previsioni normative, come l'art. 13 del T.U. 1957, in forza del quale l'impiegato deve prestare la sua opera nel disimpegno delle mansioni demandategli, in conformità delle leggi, «con diligenza e nel miglior modo»; gli artt. 52, co. 2, T.U. n. 1214/1934 e 83 R.D. n. 2440/1923, sul potere riduttivo dell'addebito; art. 82, co. 2, R.D. n. 2440/1923, secondo cui, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più impiegati, ciascuno risponde per la parte che vi ha preso, tenuto conto delle attribuzioni e dei doveri del suo ufficio.

¹⁸⁷ Così F. SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in AA.VV., F. SCHLITZER (a cura di), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 65.

¹⁸⁸ D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito con modificazioni il L. 11 settembre 2020, n. 120.

maniera puntuale; tale decreto-legge ha poi aperto la strada ad una riflessione più ampia sulla necessità di determinare in modo più rigido i confini della colpa grave, la quale è culminata nella Legge 7 gennaio 2026, n.1, che ha limitato la responsabilità ai casi di evidente violazione di norme, doveri d'ufficio o omissione di controlli elementari.

Riprendendo le fila del discorso, dall'analisi appena tracciata ne consegue che non ogni condotta antiggiuridica sia idonea a integrare la colpa grave. A fronte di ciò, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno individuato quali connotazioni debba avere la trasgressione di obblighi di servizio o di regole di condotta al fine di concretizzare la colpa grave¹⁸⁹. In primo luogo, è richiesto un profilo di prevedibilità dell'evento, ossia che il nocumento sia *ex ante* ravvisabile e astrattamente riconoscibile dal soggetto in virtù del proprio dovere professionale d'ufficio, tenendo sempre presente la specificità delle mansioni svolte, notevolmente differenti tra di loro, che richiedono soglie minime di attenzione anch'esse molto diverse tra loro in relazione al settore di riferimento¹⁹⁰; in secondo luogo, occorre accertare che, nel caso di particolare pericolosità nell'espletamento del compito esercitato dall'agente, questo non si sia attenuto all'obbligo di usare il massimo della cautela e dell'attenzione; infine, per quanto riguarda le condotte omissive, che la gravità venga ravvisata in un comportamento ingiustificato e persistente, tale da rendere palese la volontà del soggetto di disinteressarsi deliberatamente degli adempimenti posti a suo carico.

Affinché possa essere provato il requisito della colpa grave, sono stati individuati alcuni indici di riconoscimento da parte della Corte dei conti, quali l'inosservanza del minimo di diligenza, la prevedibilità e prevenibilità dell'evento dannoso¹⁹¹, la cura sconsiderata e arbitraria degli interessi pubblici, il grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni, l'apprezzabile superamento dei limiti di comportamento dell'uomo medio, il notevole superamento dei limiti di comportamento dell'agente che riveste una determinata figura professionale al quale vanno richieste particolari doti di diligenza, prudenza e perizia (come nel caso della c.d. colpa professionale di cui all'art. 1176, comma 2, c.c.)¹⁹², la violazione di norme

¹⁸⁹ Corte Conti, S. R., 21 maggio 1998, n. 23/A, in *Riv. Corte conti*, 1998, n. 3, p. 128.

¹⁹⁰ S. PILATO, *La responsabilità amministrativa: dalla clausola generale alla prevenzione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 218 e ss. Sul maggior rigore nella valutazione della colpa grave da parte della Corte in relazione a dipendenti assegnatari di funzioni e qualifiche più elevate, si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 2 agosto 2002, n. 2205, in *Riv. Corte conti*, 2002, 4, p. 226.

¹⁹¹ Corte conti, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 73, in *Redazione Giuffrè*, 2024.

¹⁹² M. SCIASCIA, *Dimensioni e misurazione della colpa nella responsabilità erariale*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2023, n. 2, p. 600. Per quanto riguarda la colpa «del professionista» del diritto civile, essa si differenzia dalla colpa «gestoria» in quanto nella prima l'attenuazione della responsabilità è giustificata dalle particolari difficoltà tecniche del caso concreto e dalla complessità delle conoscenze professionali, nella seconda risultano determinanti in particolar modo le esigenze organizzative e funzionali dei poteri pubblici sotto i profili di economicità, efficienza

il cui rispetto è stato assicurato dal legislatore con gravi sanzioni, la violazione di norme di comportamento che trovano nella coscienza sociale un naturale senso di rispetto perché connesse a situazioni di obiettivo pericolo.

Nonostante tale tentativo, però, i criteri individuati per tipizzare la colpa grave appaiono come mere figure sintomatiche di un comportamento che si presenta come anomalo, pur nell'ambito degli atteggiamenti colposi, e che, peraltro, deve essere accertato di volta in volta nel caso concreto¹⁹³.

In alcune pronunce della Corte dei conti, infatti, si evince come la colpa grave si verifichi qualora siano accertati errori non scusabili per la loro grossolanità o l'assenza delle cognizioni fondamentali attinenti all'incarico¹⁹⁴, ovvero abbia difettato di quel minimo di perizia tecnica (che non deve mancare, per esempio, in chi esercita la professione medica) e in generale per ogni altra imprudenza che dimostri superficialità e disinteresse per i beni primari affidati alla cura dell'agente¹⁹⁵. Infatti, in diversi casi è stata esclusa la colpa grave del medico in casi in cui si debbano risolvere problemi diagnostici e terapeutici di difficile soluzione o in presenza di un quadro patologico complesso e passibile di diversificati esiti¹⁹⁶.

Tale dovere di diligenza trova i suoi limiti nei principi della divisione del lavoro e dell'affidamento. Nell'ambito di condotte che coinvolgono una pluralità di soggetti, la ripartizione del lavoro e delle competenze implica che ogni operatore risponda esclusivamente dell'adempimento dei doveri di diligenza, prudenza e perizia relativi ai compiti a lui assegnati. Tale perimetrazione della responsabilità si integra laddove sussistano ruoli di supremazia gerarchica in capo ad alcuni soggetti, le cui funzioni di controllo e vigilanza impongono a costoro un onere di diligenza più alto sull'operato dei collaboratori e sottoposti, così come anche nel caso in cui emergano elementi oggettivi che facciano dubitare della correttezza del comportamento altrui (ad esempio, nell'ambito dell'attività medico-chirurgica in equipe). Qui

e efficacia e pertanto rilevano tutti gli aspetti caratteristici della colpa generica, ossia la diligenza, la prudenza e la perizia.

¹⁹³ A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in *Diritto & Conti*, 24 giugno 2020, p. 3.

¹⁹⁴ Anche nella colpa «incosciente», infatti, la gravità si fonda sull'assoluta inescusabilità dell'errore o dell'ignoranza valutata nel concorso tra misura oggettiva (negli aspetti qualitativo e quantitativo: comportamento tenuto – comportamento a cui ci si doveva attenere alla stregua della regola di condotta violata) e soggettiva (nel rapporto tra condizioni personali e situazione oggettiva).

¹⁹⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 25 maggio 2017, n. 120, in *Redazione Giuffrè*, 2018, dove si precisa che «la colpa grave del sanitario sia rinvenibile nell'errore inescusabile a sua volta rinvenibile o nella mancata applicazione delle cognizioni generali e delle linee guida fondamentali attinenti alla professione medica, ovvero nella mancanza di prudenza o di diligenza».

¹⁹⁶ Sul punto si deve ricordare la L. Gelli-Bianco (n. 24/2017) che prevede l'esonero della responsabilità in capo al medico in caso di conformità della condotta alle linee guida e le buone pratiche clinico-assistenziali.

entra in gioco il principio dell'affidamento, che legittima che agisce con diligenza a confidare in una condotta altrettanto diligente dei terzi che interagiscono con lui, salvo particolari circostanze che evidenzino la mancanza di collaborazione. Questo è ciò che accade, ad esempio, per i vertici organizzativi e per gli amministratori che, in buona fede, fondano le proprie decisioni su pareri provenienti da uffici tecnici e amministrativi ai sensi dell'art. 1-ter della L. n. 20/1994 novellata dalla L. n. 639/1996¹⁹⁷. L'esimente della «buona fede» viene inclusa anche nell'ambito della responsabilità degli organi politici, nel caso in cui questi abbiano approvato o autorizzato atti che, in un momento successivo, si siano rilevati dannosi per l'Ente¹⁹⁸. Ovviamente, tale esimente non può essere assoluta, infatti, essa non opera quando la decisione fonte del danno ingiusto riguarda materie prive di particolare complessità tecnica o giuridica, poiché l'erroneità dell'atto appare così macroscopica da escludere la stessa buona fede in capo ai titolari dell'organo politico¹⁹⁹; allo stesso modo, la giurisprudenza tende a negare l'applicazione dell'esimente quando la scelta dannosa rientra nella competenza propria dell'organo politico, anche se l'attività istruttoria sia stata curata da organi tecnici o amministrativi²⁰⁰.

La gravità della colpa viene poi espressamente esclusa in presenza di specifiche fattispecie di controllo o consulenza da parte della Corte dei conti. In primo luogo, ai sensi dell'art. 69, comma 2, del Codice di Giustizia Contabile (come modificato dal D.lgs. n. 114/2019) la gravità della colpa viene meno qualora l'agente abbia dato esecuzione a un atto che sia già stato oggetto di un parere positivo reso dal giudice contabile in sede consultiva o di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi; in secondo luogo, l'art. 17, comma 30-*quater*, lett. a) del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 ha introdotto nell'art. 1 della L. n. 20/1994 la previsione secondo cui «è in ogni caso esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo

¹⁹⁷M. SCIASCIA, *Dimensioni e misurazione della colpa nella responsabilità erariale*, in www.amministrativamente.com, 2023, n. 2, pp. 607-609.

¹⁹⁸ Sulla c.d. «esimente politica» e il principio di separazione tra compiti e responsabilità di direzione politica e compiti e responsabilità di direzione delle amministrazioni, si veda V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, V. TENORE (a cura di), in *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2008; P. L. REBECCHI, *Il principio di separazione fra politica e amministrazione nella prospettiva della responsabilità amministrativo-contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2002, 6, pp. 400 e ss.

¹⁹⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 8 luglio 2005, n. 1712, in <https://bddweb.corteconti.it/bdddaccessibile/>; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Basilicata, 7 settembre 2007, n. 143; Corte conti, Sez. II/A, 11 luglio 2006, n. 255, in *Riv. Corte conti*.

²⁰⁰ Si veda, *ex multis*, Corte conti, Sez. II, centr., 27 maggio 2011, n. 245 dove si afferma che «la predetta esimente non può trovare applicazione nei casi in cui la competenza a provvedere spetti allo stesso organo politico e non già ad altri uffici tecnici o amministrativi dell'ente».

preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo»²⁰¹.

Nella responsabilità amministrativa, un'ipotesi peculiare di colpa grave può riguardare non solo chi commette materialmente l'errore, ma anche chi aveva il dovere di controllare e non lo ha fatto. La sprezzante trascuratezza a cui si è fatto cenno poc'anzi, infatti, può manifestarsi anche come omesso, inadeguato o tardivo controllo sull'operato dei subordinati o sulla regolarità delle procedure. Tale fattispecie prende il nome di *culpa in vigilando* e interessa in particolare le figure apicali e dirigenziali, la cui responsabilità non deriva dall'esecuzione materiale di un atto, bensì dall'omissione dei poteri di controllo e sorveglianza sull'operato dei sottoposti o sulla correttezza delle procedure interne²⁰². Tale obbligo di vigilanza è sancito dal D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (T.U. sul Pubblico Impiego), che all'art. 16, comma 1, lett. e) stabilisce che i dirigenti di uffici dirigenziali generali «dirigono, coordinano e controllano l'attività dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con potere sostitutivo in caso di inerzia, e propongono l'adozione, nei confronti dei dirigenti, delle misure previste dall'articolo 21». Parimenti, il successivo art. 17, comma 1, lett. d) prevede che i dirigenti «dirigono, coordinano e controllano l'attività degli uffici che da essi dipendono e dei responsabili dei procedimenti amministrativi, anche con poteri sostitutivi in caso di inerzia».

Anche per la figura dirigenziale la responsabilità resta ancorata ai criteri del dolo o della colpa grave, che però, dal punto di vista operativo, riguarda il corretto andamento della gestione complessiva dell'attività di servizio e non si estende ai singoli atti compiuti o colposamente omessi dai dipendenti preposti ai vari settori, i quali sono chiamati a rispondere direttamente. In modo particolare, nel contesto di un ufficio strutturato su un'autonoma capacità decisionale dei singoli impiegati, la responsabilità del dirigente per omessa vigilanza non può configurarsi, in via presuntiva, a seguito di illeciti commessi dai propri subordinati²⁰³. Perché essa si configuri, è necessario dimostrare specifiche carenze organizzative, l'assenza di direttive di servizio o la mancata predisposizione di adeguati sistemi di controllo, sia preventivi che

²⁰¹ Art. 1, co. 1-ter, L. 14 gennaio 1994, n. 20.

²⁰² G. CAPONE, *La giurisprudenza contabile dopo le innovazioni legislative: omessa vigilanza*, in AA.VV., F. SCHLITZER (a cura di), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, pp. 364 e ss.; S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 168 e ss.; M. DENTAMARO, *Responsabilità dei controllori per concorso nella produzione del danno erariale*, in *Riv. Corte conti*, 1995, 2, p. 268.

²⁰³ Corte conti, S.R., 9 febbraio 1995, 5/A, in *Riv. Corte conti*, 1995, 3, p. 38. Con questa pronuncia è stata esclusa la responsabilità per culpa in vigilando del direttore di una casa di reclusione, per appropriazione di somme di denaro compiuta dal funzionario addetto all'ufficio, poiché l'attività fraudolenta è stata posta in essere nell'ambito di un'autonoma struttura organizzativa, avente propria specificità.

successivi²⁰⁴. In diverse pronunce si è poi affermato che soltanto in via sussidiaria e parziaria rispondono i soggetti cui sia da attribuire una *culpa in vigilando*²⁰⁵. Un ambito particolarmente significativo in cui tale principio trova applicazione è quello del contenzioso relativo all'omessa vigilanza su alunni da parte del personale docente o dei dirigenti scolastici²⁰⁶.

In conclusione, l'analisi dell'elemento soggettivo nella responsabilità amministrativa evidenzia una complessità strutturale: sebbene la prevedibilità del danno debba avvenire *ex ante* da parte del dipendente pubblico, il giudice contabile è chiamato a valutare *ex post* se l'autore del fatto abbia o meno, al momento dell'azione, disatteso regole cautelari di condotta, ovvero abbia voluto o almeno accettato consapevolmente, la violazione e la verifica del fatto lesivo. Nell'ambito di questa ricostruzione ad opera del giudice, vengono inevitabilmente in rilievo dei *bias* cognitivi (dovuti anche a giudizi precedenti in sede penale, amministrativa o civile) che fanno sì che non sia possibile accertare con ragionevole certezza lo stato soggettivo dell'agente al momento della condotta, se e con quale grado di consapevolezza abbia scientemente aderito a tale condotta, pertanto, tale accertamento si sostanzia in una valutazione *latu sensu* presuntiva sulla specifica situazione soggettiva del dipendente pubblico al momento della condotta²⁰⁷. Questa incertezza applicativa sul perimetro della colpa grave si riversa sul dipendente pubblico, il quale opera nel costante timore di incorrere in una condanna e pertanto tende a rifugiarsi in un'amministrazione difensiva, che si traduce inevitabilmente in un rallentamento dei processi decisionali e in una paralisi burocratica, finendo per compromettere

²⁰⁴ Al riguardo, la *culpa in vigilando* è stata esclusa: a) qualora il dipendente si trovi in una situazione di obiettiva difficoltà nel coordinamento di più uffici affidatigli a causa del cumulo di impieghi da assolvere con organici incompleti e inadeguati (v. Corte conti, Sez. I, 18 febbraio 1993, n. 15, in *Riv. Corte conti*, 1993, 1, p. 75; Corte conti, Sez. I centrale, 16 luglio 1998, n. 225, in *Panorama giuridico*, 1998, 4, p. 46); b) quando il dirigente di un ufficio di grandi dimensioni non poteva riconoscere l'errore commesso dal subordinato, se non attraverso una revisione del lavoro compiuto da tutto l'ufficio (v. Corte conti, Sez. III centrale, 23 luglio 1996, n. 320/A, in *Riv. Corte conti*, 1996, 5, p. 96; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Campania, 22 ottobre 2010, n. 2047, in *Riv. Corte conti*, 2010, 5, p. 129); c) laddove la condotta del dipendente subordinato si caratterizza da un particolare intento ingannatorio, tale da non poter essere percepita dal dirigente, divenendo la causa esclusiva dell'evento (v. *ex multis* Corte conti, Sez. I app., 4 novembre 2002, n. 367/A, in *Riv. Corte conti*, 2002, 2, p. 122; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 12 gennaio 1999, n. 10, in *Riv. Corte conti*, 1999, 2, p. 11); d) se il dirigente abbia assunto tale incarico da breve tempo (v. Corte conti, Sez. III, 6 novembre 1998, n. 275; Corte conti, Sez. III, 23 luglio 1998, n. 192, in *Riv. Corte conti*, 1998, 4, p. 88).

²⁰⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Abruzzo, 28 novembre 2006, n. 707, in *Riv. Corte conti*, 2006, 6, p. 231.; Corte conti, Sez. III, 4 febbraio 2011, n. 114, in *Riv. Corte conti*, 2011, 1-2, p. 160.

²⁰⁶ Si veda L. VENTURINI, *La responsabilità civile, amministrativa e disciplinare del dirigente e del personale delle istituzioni scolastiche*, V. TENORE (a cura di), *La dirigenza scolastica*, Giuffrè Editore, Milano, 2002. In giurisprudenza, si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Puglia, 17 dicembre 1993, n. 88, in *Riv. giur. scuola*, 1995, p. 166 dove si afferma che «è esente da responsabilità l'insegnante, al quale non può essere addebitata *culpa in vigilando*, per l'infortunio occorso ad un alunno a causa del repentino ed imprevedibile comportamento di altro scolaro, la cui reazione rende vano qualsiasi intervento».

²⁰⁷ E. AMANTE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa nella prospettiva delle scienze comportamentali*, in www.corteconti.it, 2022, n. 3.

proprio il buon andamento della P.A. che la responsabilità in esame mira a tutelare²⁰⁸. Proprio su tale fenomeno, che prende il nome di “paura della firma”, e sulle sue evoluzioni e criticità, sarà dedicato il terzo capitolo di questo elaborato.

2.5 Il danno erariale

L’analisi della responsabilità amministrativa si completa con l’esame del fatto dannoso²⁰⁹, elemento oggettivo in cui la condotta antiggiuridica dell’agente si concretizza nella produzione di un danno erariale²¹⁰ qualificato come ingiusto. È fondamentale precisare che, ai fini della configurazione dell’illecito, la semplice inosservanza di norme o obblighi di servizio non è di per sé sufficiente, ma è necessaria una violazione che alteri il paradigma normativo traducendosi in un pregiudizio effettivo e concreto per l’erario pubblico. Soltanto laddove il danno rappresenti la conseguenza diretta di una condotta illecita, esso assume rilevanza giuridica, fondando l’obbligo risarcitorio in capo al responsabile.

Tale danno viene inteso in senso civilistico (art. 1223 c.c.)²¹¹ articolandosi nelle due componenti del danno emergente e del lucro cessante. Il primo consiste nella perdita o nel deterioramento di beni e risorse, come nel caso di appropriazione di beni d’ufficio; il secondo si identifica invece nella mancata acquisizione di incrementi patrimoniali che l’Ente avrebbe conseguito se l’agente avesse agito correttamente, tipico esempio delle ipotesi di omesso accertamento nei confronti di un contribuente²¹².

La giurisprudenza della Corte dei conti qualifica il danno erariale come un «nocumento patrimoniale effettivo subito dalla Pubblica Amministrazione»²¹³, distinguendolo nelle categorie di danno «diretto» e «indiretto». Si definisce «diretto» il danno arrecato dall’agente

²⁰⁸ S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello “scudo erariale” come strumento di tutela del buon andamento della P.A.*, in *Ambiente Diritto*, 2022, n. 1.

²⁰⁹ A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, pp. 9 e ss.; F. GARRI, G. DAMMICCO, A. LUPI, P. DELLA VENTURA, L. VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2007, pp. 239 e ss.; C. E. GALLO, *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 193 e ss.

²¹⁰ G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all’erario*, in *Enc. Dir., Annali*, 2017, X, pp. 756 e ss.; V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 25 e ss.; F. STADERINI, *Responsabilità amministrativa e contabile*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, XIII, pp. 200 e ss.

²¹¹ Art. 1223 c.c. (Risarcimento del danno): «Il risarcimento del danno per l’inadempimento o per il ritardo deve comprendere così la perdita subita dal creditore come il mancato guadagno, in quanto ne siano conseguenza immediata e diretta».

²¹² F. LANDOLFI, *Il danno erariale nel giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti. Nuove ipotesi, con particolare riferimento alla giurisprudenza in tema di danno all’immagine*, in www.contabilità-pubblica.it, 25 novembre 2019.

²¹³ Corte dei conti, S.R., 6 maggio 1988, n. 580/1988A, in *Riv. Corte conti*, 1988, n. 4, p. 61.

pubblico direttamente alla propria Amministrazione di appartenenza²¹⁴, mentre è «indiretto»²¹⁵ quando la condotta illecita di un soggetto legato all'Amministrazione da un rapporto di servizio lede un terzo, al quale la Pubblica Amministrazione è poi tenuta a risarcire in forza di una sentenza di condanna o di un accordo transattivo²¹⁶. Pertanto, la responsabilità si configura non solo nel caso di danni subiti direttamente dall'Amministrazione, come nel caso di sottrazione di una somma di denaro dalle casse di un ente o di danneggiamento di un bene da parte del dipendente pubblico, ma anche quando il danno sia stato subito indirettamente dalla P.A. chiamata dinanzi al giudice ordinario o amministrativo, ai sensi dell'art. 7 della l. 21 luglio 2000, n. 205, a risarcire il terzo danneggiato dal proprio dipendente durante l'attività di servizio²¹⁷, come stabilito dall'articolo 28 della Carta Costituzionale. Questa circostanza ricorre, a titolo di esempio, nel caso di risarcimento da parte della Pubblica Amministrazione ad un'impresa illegittimamente esclusa dall'aggiudicazione di una gara d'appalto o ad un paziente di una struttura ospedaliera pubblica leso da un imperito intervento chirurgico di un sanitario²¹⁸. Accanto alle categorie del danno diretto e indiretto, si pone poi la fattispecie già analizzata precedentemente del danno cd. «obliquo», che si presenta quando la condotta illecita del soggetto colpisce un'Amministrazione pubblica diversa da quella presso la quale egli presta servizio²¹⁹.

Inoltre, l'illecito commesso dal dipendente pubblico presenta peculiarità rilevanti rispetto ai comuni riflessi risarcitori della responsabilità aquiliana. In virtù del principio di immedesimazione organica²²⁰ e della solidarietà passiva che lega i due soggetti, il terzo, leso in un proprio diritto soggettivo o in un proprio interesse legittimo, può convenire in giudizio, innanzi al giudice ordinario o amministrativo, nelle materie a lui devolute, oltre all'impiegato, anche o esclusivamente l'Ente di appartenenza, per ottenere una condanna. Come si è già avuto modo osservare precedentemente, nella prassi il convenuto tende ad essere l'Amministrazione, data la sua maggiore solvibilità; quest'ultima, una volta condannata al risarcimento del terzo

²¹⁴ E. FRATTO ROSI GRIPPAUDO, *Danno erariale e riparazione pecuniaria: profili nazionali ed europei di un rapporto tra deterrenti alla corruzione*, in Riv. Corte conti, 2019, n. 4, pp. 28-35.

²¹⁵ G. ALBO, *Il danno indiretto*, in AA.VV., *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al codice della giustizia contabile (D.lgs. n. 174/2016)*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, pp. 1249-1279.

²¹⁶ S. M. PISANA, *La responsabilità amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

²¹⁷ Sull'argomento, *ex multis*: S. FOÀ, *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, in AA.VV., *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 25-46.

²¹⁸ V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 343.

²¹⁹ Art. 1, comma 4, Legge 14 gennaio 1994, n. 20.

²²⁰ R. GAROFOLI, G. FERRARI, *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto Editore, Bari, 2025, p. 112.

danneggiato per l'illecito commesso da un proprio agente, dovrà recuperare quanto corrisposto denunciando l'autore materiale dell'illecito alla Corte dei conti. In questa fattispecie, il danno erariale si configura al momento del passaggio in giudicato della sentenza di condanna e da tale momento inizia a decorrere il termine di prescrizione quinquennale per l'azione giuscontabile²²¹.

La nozione di danno erariale ha vissuto una significativa evoluzione interpretativa. Se l'orientamento tradizionale lo circoscriveva alla mera diminuzione patrimoniale subita dalla Pubblica Amministrazione rapportata al valore del bene perduto o alla spesa sostenuta, a partire dalla sentenza del 15 maggio 1973, n. 39, della Corte dei conti, si è affermato che il presupposto della responsabilità risiede nel più ampio concetto di «danno pubblico», slegato dalla semplice perdita contabile e comprensivo di ogni pregiudizio arrecato ai benefici, diretti o indiretti, che la collettività trae dai beni amministrati dagli enti pubblici territoriali o istituzionali.

Questa evoluzione, avallata anche dalla Corte di cassazione²²², ha permesso di includere nel perimetro della responsabilità amministrativa la lesione di interessi di carattere generale di natura pubblica, riferibili allo «Stato-comunità», quali l'equilibrio economico-finanziario e la tutela di beni costituzionalmente protetti²²³: beni, cioè, che non appartengono al patrimonio Stato-persona, ma a tutti i membri indifferenziati della collettività.

Tuttavia, proprio a causa della atipicità²²⁴ delle ipotesi danno erariale e della mancanza di una definizione normativa espressa nel nostro ordinamento, tale nozione è stata oggetto di incertezze interpretative che hanno portato ad una graduale estensione, operata principalmente dalla giurisprudenza della Corte dei conti, che collegava l'istituto alla dottrina civilistica applicando al danno pubblico la disciplina di diritto comune. Il giudice contabile, in assenza di riferimenti normativi univoci, considera il danno erariale come un pregiudizio economico-patrimoniale «certo, concreto ed attuale»²²⁵. Sotto il profilo della certezza e della concretezza, la dottrina specifica che il nocumento deve essere quantificabile attraverso un calcolo oggettivo e, ancor prima, deve risultare comprovato nella sua reale sussistenza. La giurisprudenza, su

²²¹ V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, p. 344.

²²² Cass. civ., SS.UU., 4 gennaio 1980, n. 2, in *Foro it.*, 1980, I, pp. 45 e ss.

²²³ Corte dei conti, Sez. I, 15 maggio 1973, n. 39, in *Riv. Corte conti*, 1973, I, 3, p. 274.

²²⁴ G. BOTTINO, *Il danno e la sua quantificazione*, A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè Editore, Milano, 2022, pp. 167 e ss.; F. MERUSI, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 105 e ss.

²²⁵ A. ALTIERI, *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 91.

questo punto, ha più volte ribadito che il danno erariale non può essere ipotizzato sulla base di semplici presunzioni, ma richiede una rigorosa certezza probatoria. Di conseguenza, questi caratteri impongono che il pregiudizio sia strettamente ancorato a dati di fatto verificabili, restando esclusa ogni forma di risarcimento basata su scenari ipotetici o mere congetture relative a calcoli futuri. Infine, affinché il danno sia perseguibile, esso deve possedere il requisito dell'attualità: l'evento deve coincidere con il momento storico in cui il patrimonio dell'ente subisce un'effettiva diminuzione. Tale presupposto esclude dunque la rilevanza giuridica di danni meramente potenziali o che potrebbero manifestarsi in un momento successivo²²⁶, circoscrivendo la responsabilità esclusivamente alle perdite patrimoniali già concretamente sofferte dall'amministrazione.

Un'ulteriore importante distinzione di tale elemento è quella fra danno patrimoniale e non patrimoniale, i cui principi cardine in tema di risarcimento si rinvergono nell'art. 2043 c.c.²²⁷ e nell'art. 2059 c.c.²²⁸. Mentre risulta semplice cogliere il significato di danno patrimoniale, consistente nella diminuzione del patrimonio di un soggetto attraverso il riscontro di quello che è il patrimonio medesimo prima e dopo la verifica dell'evento dannoso, più difficile risulta cogliere il significato della seconda tipologia di danno, ossia quello non patrimoniale, che consiste nella lesione di un bene immateriale, quale il prestigio di un Ente pubblico, e che costituisce sempre un interesse di valore economico direttamente protetto dall'ordinamento alla stregua degli altri beni immateriali tutelati. Sia la dottrina che la giurisprudenza riconoscono fra i danni non patrimoniali il c.d. «danno morale», consistente nel patema d'animo, nel dolore che il fatto può aver provocato, suscettibile di riparazione, piuttosto che di risarcimento come nel caso dei danni patrimoniali. Altre figure di danno non patrimoniale sono il danno «biologico», inteso come lesione temporanea o permanente alla salute di un soggetto, il danno «esistenziale» che comporta un peggioramento della qualità della vita di un soggetto, il danno «all'immagine» il quale lede la reputazione, il prestigio, l'identità di un individuo o di un Ente²²⁹. Un aspetto importante da rilevare è che, nelle tipologie di danno evidenziate, spesso il danno si pone come *eventus damni*, cioè come conseguenza di un comportamento omissivo o commissivo, al quale è connesso un nesso di causalità, per cui si suole parlare di «danno-conseguenza».

²²⁶ Corte dei conti, Sez. giur. reg. Sardegna, 21 gennaio 1994, n.16, in *Riv. Corte conti*, 1994, 1, p. 111.

²²⁷ Art. 2043 c.c. (Risarcimento per fatto illecito): «Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno».

²²⁸ Art. 2059 c.c. (Danni non patrimoniali): «Il danno non patrimoniale deve essere risarcito solo nei casi determinati dalla legge».

²²⁹ Si veda, C. NASSIS, *Evoluzione sostanziale e processuale del danno erariale*, in www.contabilità-pubblica.it, 20 settembre 2010, pp. 4 e ss.

Per quanto attiene al giudizio di responsabilità, l'obbligo di risarcimento appariva originariamente circoscritto alla sola sfera del danno patrimoniale, mentre nelle ipotesi di danno non patrimoniale la risarcibilità era prevista soltanto nei casi determinati dalla legge, individuati nell'art. 185 c.p.²³⁰ In buona sostanza, si è ritenuto che i danni non patrimoniali dovessero essere risarciti soltanto nei casi in cui il fatto dannoso integrasse un reato. Tuttavia, il progressivo ampliamento del concetto di danno, ha portato la Corte di cassazione a superare questa lettura restrittiva, evidenziando come il danno non patrimoniale *ex art. 2059 c.c.* non possa più essere identificato solo come danno morale soggettivo. Al contrario, esso deve essere inteso come la lesione di interessi costituzionalmente garantiti inerenti ad una persona, i quali, pertanto, non possono essere limitati alla riserva di legge posta all'art. 185 c.p. e anche se privi di natura economica devono essere tutelati²³¹. Il danno non patrimoniale risarcibile viene, dunque, ricondotto nell'art. 2059 c.c., configurandosi come categoria unitaria di danni tipici, da individuarsi caso per caso facendo un costante riferimento alle norme costituzionali poste a tutela della persona.

2.5.1. Il danno all'equilibrio economico-finanziario del bilancio e danno all'ambiente

Seguendo questo percorso interpretativo, la Corte dei conti ha individuato molteplici interessi pubblici generali meritevoli di tutela giurisdizionale. In primo luogo, assume rilievo centrale la salvaguardia dell'equilibrio economico e finanziario²³², finalità primaria dello Stato sociale volta a garantire il buon andamento economico della società. In questo ambito, il danno erariale può scaturire da condotte quali frodi fiscali, esportazioni illecite di valuta all'estero o violazioni delle norme valutarie. Si tratta di ipotesi accomunate dallo sviamento di risorse pubbliche dalle loro destinazioni predeterminate, con effetti pregiudizievoli sulla stabilità monetaria, sulla bilancia dei pagamenti e, più in generale, sul buon andamento dell'economia nazionale. La peculiarità di questa tipologia di danno risiede nel fatto che essa non incide direttamente sul patrimonio pubblico inteso come complesso di beni e valori dello Stato, bensì lede interessi di carattere generale economicamente valutabili. Data la natura immateriale di tali lesioni, la prova del danno risulta particolarmente complessa; pertanto, è necessario

²³⁰ Art. 185 c.p. (Restituzioni e risarcimento del danno): «Ogni reato obbliga alle restituzioni a norma delle leggi civili. Ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui»

²³¹ Cass. civ., SS.UU., 11 gennaio 2008, n. 581, in *Foro it.*, 2008, 2, I, pp. 450 e ss.; Cass. civ., SS.UU., 11 novembre 2008, n. 26972, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 11, p. 1607.

²³² S. M. PISANA, *La responsabilità amministrativa illustrata con la giurisprudenza più recente*, Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 160 e ss.

verificare che le condotte dei dipendenti pubblici o degli amministratori abbiano avuto una reale ed effettiva efficacia causale nel determinare il pregiudizio²³³.

Allo stesso modo, la giurisprudenza contabile riconosce nel principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione un interesse pubblico la cui lesione integra di per sé un danno all'erario. In tale prospettiva, la responsabilità opera come strumento di garanzia per la corretta gestione della *res publica* e per l'esercizio delle funzioni amministrativo-contabili. Il nocumento si manifesta qui come disutilità della spesa: poiché la finanza pubblica deve beneficiare di ogni utilità derivante dalle proprie gestioni, il danno si configura ogniqualvolta il comportamento dell'agente determini la mancanza, totale o parziale, dei risultati attesi. In questo quadro, può essere inserito anche il danno «da disservizio», che deriva dal mancato o inadeguato rendimento dell'attività amministrativa e si concretizza quando le condotte illecite, spesso di natura concussoria o corruttiva, compromettono la funzionalità degli apparati pubblici, costringendo l'Amministrazione a sostenere costi aggiuntivi per il ripristino dell'efficienza del servizio e dei propri standard operativi²³⁴.

Una tipologia di danno più concreto è rappresentata dal «danno ecologico» o «danno all'ambiente», riguardante la lesione di beni ambientali intesi come patrimonio di proprietà pubblica e, dunque, appartenenti alla collettività, meritevoli di tutela²³⁵. Il danno si configura ogni volta venga accertata una condotta dolosa o gravemente colposa di amministratori o dipendenti pubblici (o privati) che causano costi di ripristino, sanzioni o perdita di valore delle risorse naturali.

²³³ Per un'analisi dettagliata sul danno all'equilibrio economico-finanziario, si veda S. PILATO, *La responsabilità amministrativa: dalla clausola generale alla prevenzione della corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 253 e ss.

²³⁴ La giurisprudenza contabile ha messo a fuoco diverse figure sintomatiche del disservizio, individuando il «disservizio da illecito esercizio di pubbliche funzioni» il cui *vulnus* è rappresentato dal fatto illecito e il disservizio «dalla mancata resa del servizio» o «della prestazione dovuta» consistente nell'assenza o inesattezza dell'adempimento degli obblighi di servizio in ragione di condotte contrarie alla normativa vigente ed alle regole, giuridiche e non, di buona amministrazione. In argomento, si vedano Corte conti, Sez. reg. giurisd. Piemonte, 19 febbraio 1998, n. 83, in *Riv. Corte conti*, 1998, 3, p. 155, dove viene precisato che il danno da disservizio si configura nel mancato raggiungimento dell'utilità che si prevedeva di ricavare dal funzionamento dei servizi e dalle funzioni pubbliche nella misura e qualità ordinariamente ricavabili dalle risorse investite. Secondo Corte conti, Sez. reg. giurisd. Umbria, 2 ottobre 1998, n. 831, in *Riv. Corte conti*, 1998, 5, p. 62, non costituisce danno da disservizio il mancato controllo delle presenze del personale da parte del dirigente, costituendo siffatta violazione una mera irregolarità formale da cui non può farsi automaticamente derivare che il personale non abbia reso le prestazioni lavorative dovute con conseguente danno all'ente pubblico. Da ultimo, Corte conti, Sez. reg. giurisd. Abruzzo, 18 febbraio 2002, n. 94, in *Giust. it.*, con nota di M. PERIN, *Tipologia di danni erariali conseguenti ad attività di corruzione e concussione della p.a.: danno da tangente, danno da disservizio e lesione all'immagine pubblica*, ha quantificato il «disservizio» come danno patrimoniale in ragione della minore e non corretta resa della spesa sostenuta dalla pubblica amministrazione in termini di efficienza-risultato dell'azione amministrativa.

²³⁵ S. LANDINI, *Danno ambientale e danno erariale*, M. PENNASILICO (a cura di), *Scritti in onore di Lelio Barbiera*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pp. 717-729.

La complessa problematica della tutela del danno ambientale sorge proprio nell'ambito della responsabilità amministrativa, nel momento in cui la Corte dei conti ha esteso il concetto di danno erariale a quello di «danno pubblico alla collettività». Già a partire dagli anni '70 del secolo scorso, il giudice contabile ha avvocato a sé la giurisdizione in materia, ricomprendendo tale danno nell'ampia nozione di danno erariale, nel caso di fattispecie di danno ambientale generate da dipendenti pubblici, i cui costi si riversavano inevitabilmente sulle finanze pubbliche²³⁶. Una prima definizione di danno ambientale, sul piano legislativo, è avvenuta con la Legge 8 luglio 1986, n. 349, nota come Legge istitutiva del Ministero dell'Ambiente, il cui art. 18 recepiva i principi della Corte definendo il danno ambientale come «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o di provvedimenti adottati in base a legge che comprometta l'ambiente, ad esso arrecando danno, alterandolo, deteriorandolo o distruggendolo in tutto o in parte [...]»²³⁷, obbligando l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato. Tuttavia, la norma, al secondo comma, attribuiva la competenza in materia ambientale al giudice ordinario, anche per i danni provocati da comportamenti di agenti pubblici, confinando la *potestas iudicandi* della Corte dei conti alla sola ipotesi, difficilmente verificabile, di danno indiretto, disciplinata dall'art. 22 del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3²³⁸. Questa posizione ha trovato il consenso anche della giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, pur non negando che la materia del danno ambientale possa farsi rientrare nella nozione di materie di contabilità pubblica di cui all'art. 103 Cost., individuava «nella *interpositio legislatoris* il limite funzionale delle attribuzioni giudicanti della Corte dei conti»²³⁹. La conseguenza pratica è stata che, a seguito di tale

²³⁶ Corte conti, Sez. I, 15 maggio 1973, n. 39, in *Foro amm.*, 1972, I, 3, p. 247, la quale ha considerato il danno all'ambiente come danno all'intera collettività, che comporta un necessario ripristino del danno medesimo impiegando finanze pubbliche attraverso il prelievo fiscale imposto, appunto, alla stessa collettività; Corte conti, sez. I, 8 ottobre 1979, n. 61, in *Foro it.*, 1979, III, p. 593 con nota di A. LENER (la vicenda sui c.d. fanghi rossi di Scarlino).

²³⁷ Art. 18, co. 1, della Legge 8 luglio 1986, n. 349, recante «Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale».

²³⁸ Art. 22, (Responsabilità verso terzi), D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3: «L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dall'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato. [...]».

²³⁹ Corte cost., 30 dicembre 1987, n. 641, in *Foro it.*, 1988, I, p. 694, con nota di A. ROMANO e commento di F. GIAMPIETRO, *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*; R. ARRIGONI, *Danno all'ambiente e giurisdizione della Corte dei conti: un binomio impossibile?* (Nota a Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641), in *Riv. amm. rep. ital.*, 1988, 2-3, pp. 227-235. Per alcune critiche in dottrina si vedano, P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in www.lexitalia.it, 12 novembre 2001; A. VETRO, *Problematica sulla giurisdizione del giudice contabile per danno ambientale, alla luce della recente sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 11229/2014, riguardante il "ripascimento" della spiaggia del Poetto di Cagliari*, in www.contabilita-pubblica.it, 24 luglio 2014, pp. 1 e ss.

intervento legislativo, non sono stati più celebrati giudizi di responsabilità per danno ambientale imputabile a fatto colposo o doloso di pubblici dipendenti ed amministratori, né dinanzi alla Corte dei conti né dinanzi a Tribunali civili.

Tale riparto di competenze è stato poi significativamente modificato dal Codice dell'Ambiente, approvato con D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152²⁴⁰, il quale, recependo la direttiva comunitaria 2004/35/CE, definisce all'articolo 300 il danno ambientale come «qualsiasi deterioramento significativo e misurabile, diretto o indiretto, di una risorsa naturale o dell'utilità assicurata da quest'ultima», individuando, all'articolo 311, quale unico soggetto legittimato all'azione risarcitoria in forma specifica, ovvero per equivalente patrimoniale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, escludendo le regioni e gli altri enti pubblici territoriali, oltre che i privati e le associazioni ambientaliste. Nonostante poi anche l'art. 311, comma 1, fosse stato oggetto di questione di legittimità costituzionale²⁴¹, la Corte costituzionale, con sentenza 1° giugno 2016, n. 126, evidenziando la collocazione della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema» nel nuovo art. 117, comma 2, lett. s Cost., ha confermato questa esclusività statale²⁴², dando centralità alle misure di riparazione del danno, ritenendo invece accessoria la questione relativa al risarcimento del danno per equivalente patrimoniale.

Ciò che appare interessante ai nostri fini, è l'art. 313, comma 6, del Codice dell'Ambiente, il quale prevede la specifica ipotesi di danno provocato da soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti²⁴³. In questo caso, «il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, anziché ingiungere il pagamento del risarcimento per equivalente patrimoniale, invia rapporto all'Ufficio di Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti competente per territorio». Di fatto, quindi, l'insieme di queste norme che hanno abrogato pressoché integralmente la Legge n. 349/1986, ha ripristinato la *potestas iudicandi* del giudice contabile per i danni ambientali cagionati da impiegati pubblici.

Un'applicazione concreta di tali principi si riscontra nella sentenza della Corte dei conti, Sezione Molise, 6 dicembre 2010, n. 144, che definisce i confini della giurisdizione e i criteri

²⁴⁰ Il d.lgs. n. 152/2006, ha abrogato l'intero art. 18 della L. n. 349/1986, eccetto il comma 5. In dottrina, *ex multis*, E. FOLLIERI, *Aspetti problematici della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*, in W. CORTESE (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, 2008; W. GIULIETTI, *La sostenibilità dello sviluppo nella prospettiva della responsabilità per danno ambientale*, in www.giustamm.it, 2009, n. 11; A. TOMASSETTI, *Il danno ambientale nel d.lgs. n. 152 del 2006*, in *Studium iuris*, 2007, pp. 951 e ss.

²⁴¹ Sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, 9, 24 e 32 Cost.

²⁴² Corte cost., 1° giugno 2016, n. 126, in *Dir e giust.*, 2016.

²⁴³ C. SCOGNAMIGLIO, *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. e prev.*, 2013, n. 4, p. 1063b.

di accertamento del danno. Nel caso di specie, la Procura regionale della Corte dei conti del Molise aveva citato in giudizio un dirigente per presunta responsabilità nel rilascio di autorizzazioni illegittime e omissioni nella gestione di una cava, che avrebbero causato un danno ambientale e patrimoniale di €170,000.00. La Corte, per quanto concerne la giurisdizione, ha ribadito con chiarezza che la propria competenza in materia di danno ambientale è limitata esclusivamente alle condotte dei soggetti pubblici, o legati da un rapporto di servizio, restando invece esclusa la giurisdizione sui privati, nella specie, la ditta che gestiva la cava. Sulla sussistenza o meno del danno erariale, la Corte dei conti, nonostante le violazioni della ditta, ha assolto il dirigente in quanto riteneva non sussistente un danno erariale certo e determinato a lui imputabile, avendo egli adottato atti amministrativi volti al ripristino ambientale²⁴⁴.

La prevalente giurisprudenza contabile, in conclusione, ha accolto l'opzione interpretativa espansiva della giurisdizione della Corte dei conti, rilevando come nessuna norma tra quelle citate riporti un chiaro riferimento al rapporto ministeriale quale presupposto di procedibilità²⁴⁵.

2.5.2. Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione

L'evoluzione del danno erariale verso una concezione non strettamente patrimoniale ha favorito, come si è visto, l'emersione di nuove fattispecie, tra le quali spicca il danno «all'immagine» della Pubblica Amministrazione²⁴⁶, che si verifica a seguito di condotte illecite poste in essere da dipendenti della stessa in situazioni legate da «occasionalità necessaria» con

²⁴⁴ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Molise, 6 dicembre 2010, n. 144, in *Riv. Corte conti*, 2010, 6, p. 175.

²⁴⁵ Per un approfondimento, si veda I. GENUESSI, *La giurisdizione contabile in materia di danno ambientale*, in *Diritto dell'economia*, 2020, n. 101, pp. 309 e ss.

²⁴⁶ M. ORICCHIO, *Il danno all'immagine*, in A. CANALE, F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2021, p. 329; V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2022, p. 348 e ss.; C. ALBERTINI, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in www.altalex.com, 11 dicembre 2021; G. BOTTINO, *Il "danno all'immagine": dell'Amministrazione pubblica o del Legislatore?*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4996; V. RAELI, *Il danno all'immagine della p.a. tra giurisprudenza e legislazione*, in www.federalismi.it, 9 luglio 2014, n. 14; M. SCIASCIA, *Il danno erariale non patrimoniale e danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in www.contabilità-pubblica.it, 10 agosto 2019; S. BENVENUTO, *Danno all'immagine e inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione Lazio della Corte dei conti*, in www.contabilità-pubblica.it, 3 marzo 2011; L. CIRILLO, *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione: sua configurazione dommatica alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Foro amm.* CdS, 2003, pp. 2035 e ss.; S. FOÀ, *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, in AA.VV., M. ANDREIS e R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa. Atti dell'incontro preliminare AIPDA Università degli Studi di Bergamo – 7 giugno 2016*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 29 e ss.; I. PALMIGIANI, *Il "danno all'immagine" della Pubblica Amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, p. 280; A. BONOFILIO, *Il danno all'immagine ed i fatti della Diaz. Brevi considerazioni.*, in www.contabilità-pubblica.it, 28 marzo 2013.

i compiti di servizio ad essi affidati²⁴⁷ e a cui consegue la perdita di prestigio e il grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato.

Il danno in questione è stato fin da subito al centro di un acceso dibattito giuridico, incentrato sulla sua natura di danno non patrimoniale. Inizialmente, anche con il favore della Corte di cassazione²⁴⁸, esso veniva equiparato, sotto il profilo probatorio, al danno patrimoniale *ex art.* 2043 c.c. e rapportato al c.d. «danno-evento» (e non al «danno-conseguenza» di cui all'art. 2059 c.c.); qui la lesione era ritenuta sussistente *in re ipsa* ed esonerava il Pubblico Ministero contabile dall'onere di provare una perdita patrimoniale diretta, essendo sufficiente la dimostrazione della condotta antigiuridica contraria agli interessi protetti²⁴⁹. Tale impostazione non era però condivisa totalmente da dottrina e giurisprudenza, poiché c'era chi richiedeva la prova tangibile che l'Amministrazione avesse sostenuto spese effettive per il ripristino dell'immagine lesa e chi considerava che la sola violazione dell'immagine della P.A. meritasse un ristoro, senza tener conto degli eventuali costi di ripristino sopportati dall'Ente²⁵⁰. Successivamente, un ulteriore intervento della Corte di cassazione, ha ricondotto il danno non patrimoniale dell'Ente pubblico alla categoria del «danno-conseguenza»²⁵¹, affermando che la risarcibilità è sempre ammessa quando ad essere lesi siano diritti di rango costituzionale e che il relativo pregiudizio debba essere dimostrato attraverso il discredito sociale e la diminuita percezione dell'efficienza, della correttezza e dell'imparzialità dell'azione pubblica agli occhi

²⁴⁷ V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2022, p. 115 e ss.; A. NAPOLI, *Il rapporto di occasionalità necessaria nella giurisprudenza delle Sezioni Unite in sede nomofilattica e di riparto*, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 3, pp. 278-282. Per un recente caso di assoluzione di un agente pubblico autore di un danno all'immagine alla pubblica amministrazione per l'assenza del rapporto di occasionalità necessaria si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 12 aprile 2022, n. 103, in *Riv. Corte conti*, 22, n. 2, p. 221, con nota di E. TOMASSINI, *Il danno all'immagine dell'amministrazione di appartenenza si configura solo quando vi è un rapporto di occasionalità necessaria tra la condotta del soggetto agente e il danno*, in *Riv. Corte conti*, 2022, n. 2, pp. 221-223.

²⁴⁸ Cass., SS.UU., 25 giugno 1997, n. 5658, in *Foro it.*, 1997, I, p. 2872.

²⁴⁹ A tale orientamento aderiva anche la Corte dei conti, S.R., 23 aprile 2003, n. 10, in *Riv. cancelliere*, 2005, p. 83, affermando che «la differenza fra l'ipotesi di «danno-evento» e quello di «danno-conseguenza» rileva essenzialmente sul piano probatorio. Infatti, nel caso di danno-evento, le conseguenze esistenziali negative finiscono per coincidere con la lesione «in sé» di quel bene giuridico: il torto è un'entità ravvisabile in re ipsa. Nel danno-conseguenza, invece, esso comprende anche tali conseguenze negative, rispetto alle quali l'evento-lesione rileverà solo quale presupposto. La concezione del danno-evento evita il pericolo che il torto, riconosciuto in astratto, si vanifichi in concreto ogni qualvolta l'offeso si trovi in difficoltà nella dimostrazione delle potenzialità ed identità personali che sono state, caso per caso, compromesse. Una tutela risarcitoria sarà infatti possibile per il semplice fatto che una determinata prerogativa risulti danneggiata, restando in discussione soltanto gli aspetti relativi alla quantificazione del danno, rimessi al giudice che deciderà secondo parametri anche discrezionali».

²⁵⁰ L. SCHIAVELLO, *La nuova configurazione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2001 pp. 124-124; C. E. GALLO, *Passato, presente e futuro del danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Urb. e appalti*, 2011, p. 412. Per un approfondimento del tema, si veda Convegno «La crisi della distinzione tra danno-evento e danno-conseguenza nella responsabilità civile», Università L. Bocconi, Milano, 29-30 giugno 2023, in *Resp. civ. e prev.*, 2023, n. 6.

²⁵¹ Cass. civ., Sez. III, 4 giugno 2007, n. 12929 in *Giust. civ. Mass.*, 2007, p. 6.

dei cittadini, i quali sono portati a ritenere che l'illecito posto in essere dal dipendente rappresenti il modo ordinario in cui opera l'Amministrazione.

Tuttavia, il danno all'immagine della P.A., pur inquadrandosi in questi termini, è stato considerato dalla Corte dei conti un «danno-evento», ossia danno in senso naturalistico integrante la lesione di un bene giuridico tutelato dall'ordinamento per effetto unicamente della condotta lesiva posta in essere²⁵². È centrale, in questo senso, la storica sentenza 23 aprile 2003, n.10, delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, che si sono espresse sul danno all'immagine recependolo come un *vulnus* che colpisce direttamente il rapporto tra la comunità degli amministratori e l'Ente pubblico; il comportamento delittuoso del dipendente pubblico, infatti, mina la credibilità del settore pubblico e la fiducia dei cittadini nel regolare funzionamento dei servizi gestiti dalla P.A.²⁵³. Tale pregiudizio si concretizza nel disprezzo delle norme poste a presidio delle funzioni e delle responsabilità pubbliche, compromettendo l'integrità dei principi costituzionali di trasparenza, legalità, imparzialità ed efficienza che devono guidare l'azione amministrativa. Infatti, quando la condotta illecita di amministratori o dipendenti infedeli lede l'immagine della Pubblica Amministrazione, il pregiudizio che ne deriva non rimane circoscritto alla sfera «dell'immagine», ma investe valori di rango costituzionale. Tale lesione colpisce il buon andamento della P.A. di cui all'art. 97 Cost., sancito anche dall'art. 1 della L. 7 agosto 1990, n. 241, poi modificata dalla L. 11 febbraio 2005, n. 15, valore che trova la sua tutela generale nell'art. 2 Cost. Il giudice contabile, nella sentenza in questione, ha ribadito che il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione integra «un danno non patrimoniale e quindi un danno-evento, inteso come lesione di situazioni soggettive che comporta perdita di beni protetti, anche non patrimoniali di rilievo costituzionale», indipendentemente dagli effetti patrimoniali dell'illecito che integrano il danno-conseguenza, in quanto presupposto del danno patrimoniale e non del danno all'immagine²⁵⁴.

Parallelamente, un ulteriore argomento molto dibattuto in dottrina e giurisprudenza ha riguardato il tema della giurisdizione del giudice contabile. In un primo momento, poiché il danno erariale veniva inteso come un danno di natura solamente patrimoniale, si riteneva che la Corte dei conti fosse competente solo per il danno patrimoniale, regolato dall'art. 2043 c.c.,

²⁵² V. VARONE, *Il danno all'immagine*, A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRALDO (a cura di), *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2019, p. 132.

²⁵³ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 14 ottobre 2009, n. 673 in *Riv. Corte conti*, 2009, 5, p. 97; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 25 febbraio 2003, n. 439, in *Riv. Corte conti*, 2003, 1, p. 212; Corte Conti, Sez. I, 6 giugno 2003, n. 187, in *Dir. e giust.*, 2003, 36, p. 110.

²⁵⁴ Una ricostruzione dettagliata del dibattito della natura del danno all'immagine della p.a. si trova in V. RAELI, *Il danno all'immagine della p.a. tra giurisprudenza e legislazione*, in www.federalismi.it, 9 luglio 2014, n. 14, pp. 1 e ss.

con esclusione del c.d. «danno morale» eventualmente sofferto dalla P.A., il quale rientrava nella competenza del giudice ordinario *ex art.* 2059 c.c. Tuttavia, questo distacco da un modello patrimonialistico, si è dovuto proprio alla Corte dei conti, che, attraverso il riconoscimento del già citato concetto di «danno pubblico», comprensivo anche di interessi di natura pubblica economicamente valutabili riferibili allo Stato-comunità, ha sancito che la lesione di un bene immateriale, a cui va ricondotto anche il bene all'immagine dell'Amministrazione, rileva in quanto abbia comportato la necessità di un risarcimento di natura patrimoniale, che rientra nella cognizione del giudice contabile²⁵⁵.

Il dibattito sulla natura del danno all'immagine e le tesi relative al «danno-evento» e al «danno-conseguenza» non si sono arrestate, ma hanno continuato ad interessare sia i giudici della Corte di cassazione che della Corte dei conti, finendo per concordare nel riconoscere la giurisdizione contabile di tale danno, qualificandolo come un «danno esistenziale», argomentando come «il pregiudizio anche se non comporta una *deminutio patrimonii*, è comunque suscettibile di valutazione economica²⁵⁶ sotto il profilo delle spese necessarie per il ripristino del bene giuridico leso, onde la qualificazione di danno patrimoniale indiretto»²⁵⁷. La Corte dei conti, poi, ha iniziato a porsi il problema di valutare tale danno in termini di danno-conseguenza, poiché, la già citata sentenza n. 10/2003, stabiliva che «la violazione del danno all'immagine, intesa come diritto al conseguimento, al mantenimento e al riconoscimento della propria identità come persona giuridica pubblica, è economicamente valutabile. Essa si risolve infatti in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività, dando luogo ad una carente utilizzazione delle risorse pubbliche ed a costi aggiuntivi per correggere gli effetti distorsivi che sull'organizzazione della P.A. si riflettono in termini di minor credibilità e prestigio e di diminuzione di potenzialità operativa». La *ratio* di tale superamento della concezione del danno all'immagine come «danno-evento» a favore di quella del «danno-conseguenza» deriva dalle conseguenze che il pregiudizio genera all'Ente, sia sotto l'aspetto dell'incidenza negativa che la diminuzione patrimoniale comporta nei soggetti che dipendono e agiscono per esso, sia a causa della considerazione negativa dei consociati verso l'Ente pubblico. Fondamentali, su questo punto, sono state le Sezioni Unite della Corte di cassazione che, con sentenza n. 26972/2008, hanno affermato che la nozione di danno all'immagine della

²⁵⁵ *Ibidem*.

²⁵⁶ M. MICELI, C. ZAMBUTO, *La responsabilità amministrativa: l'evoluzione del danno erariale*, in *Riv. Cammino Diritto*, 19 maggio 2021, n. 5, p. 22.

²⁵⁷ In dottrina, si veda F. SANTO, *Per la Corte dei conti il danno all'immagine della P.A. equivale al danno esistenziale*, in www.lentepubblica.it, 12 ottobre 2020.

P.A. va intesa come danno da «perdita di immagine», di tipo contrattuale, avente natura di danno-conseguenza²⁵⁸. Questa posizione è stata accolta positivamente dalla Corte costituzionale²⁵⁹ e, successivamente, anche dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti²⁶⁰, le quali hanno riconosciuto il carattere non patrimoniale e di «danno-conseguenza» al danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, individuando la conseguenza dannosa della condotta illecita nella lesione dell'immagine dell'Ente, conseguente ai fatti lesivi produttivi della lesione stessa²⁶¹. Ciò nonostante, è importante sottolineare che, sebbene questa sia la tesi maggioritaria nella giurisprudenza contabile, esiste ancora un orientamento minoritario che continua a qualificare il danno all'immagine come «danno-evento»²⁶².

Con riguardo alla quantificazione del danno in questione, è utile richiamare la sentenza n. 10/2003, secondo la quale si deve tenere conto sia delle spese di ripristino del prestigio leso già sostenute sia di quelle ancora da sostenere, se coerenti con lo scopo e basate sul medesimo presupposto. Per queste ultime, la valutazione viene effettuata in via equitativa *ex art.* 1226 c.c. e deve fondarsi su prove anche presuntive o indiziarie²⁶³. Posto che il danno all'immagine debba sempre essere provato, poiché non può derivare automaticamente dal riconoscimento dell'illiceità di un comportamento tenuto, la giurisprudenza contabile, a fronte di un danno all'immagine della P.A. provocato da un dirigente del Centro Interprovinciale Criminalpol Sicilia per favoreggiamento nei confronti di appartenenti ad associazione mafiosa (Cosa Nostra), ha coniato alcuni elementi che, a seconda dei singoli casi, concorrono a determinare l'*an* e il *quantum* del danno da risarcire. Essi sono: l'attività dell'ente, organo, ufficio dell'autore del danno; la posizione funzionale dell'autore dell'illecito, che assume maggiore

²⁵⁸ Cass. civ., SS. UU., 11 novembre 2008, n. 26972, in *Giust. civ. Mass.*, 2008, 11, con nota di M. ROSSETTI, *Post nubila phoebus, ovvero gli effetti concreti della sentenza delle Sezioni Unite n. 26972 del 2008 in tema di danno non patrimoniale*, in *Giust. civ.*, 1° maggio 2009, nn. 4-5, pp. 930 e ss.

²⁵⁹ Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, in *Giust. civ.*, 2011, 2, pp. 284-297. La Consulta, in questa sentenza, ha affermato che: «Per quanto attiene specificamente alla responsabilità per violazione dell'immagine dell'ente pubblico, deve rilevarsi, in linea con quanto affermato dalla Cassazione con la stessa sentenza n. 26972 del 2008, che il relativo danno, in ragione della natura della situazione giuridica lesa, ha valenza non patrimoniale e trova la sua fonte di disciplina nell'art. 2059 cod. civ. D'altra parte, il riferimento, contenuto nella giurisprudenza della Corte dei conti, alla patrimonialità del danno stesso – in ragione della spesa necessaria per il ripristino dell'immagine dell'ente pubblico – deve essere inteso come attinente alla quantificazione monetaria del pregiudizio subito e non alla individuazione della natura giuridica di esso». Di fatto, lo scopo è prettamente sanzionatorio, non mira tanto al ristoro del soggetto leso quanto più a punire l'autore del danno.

²⁶⁰ Corte conti, S.R., 18 gennaio 2011, n. 1/QM, in *Riv. Corte conti*, 2011, 1, pp. 136-139, la quale riprende la già citata Cass. civ., 4 giugno 2007, n. 12929, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, p. 6.

²⁶¹ Si veda, *ex multis*, Corte conti, Sez. II app., 3 dicembre 2021, n. 399, in www.corteconti.it.

²⁶² Si veda, a titolo di esempio, Corte conti, Sez. I, 14 gennaio 2008, n. 24, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, 3-4, p. 622; per una pronuncia recente, si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 25 febbraio 2022, n. 58, in www.corteconti.it.

²⁶³ Così Corte conti, S.R., 23 aprile 2003, in *Giur. it.*, 2003, 003, p. 1710 con nota di M. POTO, *Il danno esistenziale e la Pubblica Amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 1° ottobre 2003, 3-4, pp. 1132 e ss.

gravità in caso di posizione di vertice; la sporadicità, la continuità o la reiterazione dei comportamenti illeciti; la necessità o meno di interventi sostitutivi o riparatori dell'attività illecitamente tenuta; in ipotesi di tangenti, l'entità del denaro ricevuto; la negativa impressione nell'opinione pubblica, tale da suscitare sfiducia nei confronti dell'Ente²⁶⁴. Questi criteri vengono in rilievo come elementi essenziali per la configurazione del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione, i quali possono essere distinti in criteri di tipo soggettivo, come il soggetto che realizza, con una propria azione od omissione *contra ius*, la condotta illecita, il quale deve avere una qualifica pubblica (pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio²⁶⁵) e deve essere legato all'Amministrazione lesa da un rapporto di servizio. Il concetto di rapporto di servizio è stato poi ampliato²⁶⁶ ad opera della giurisprudenza contabile ricomprendendo in tale nozione qualunque fattispecie in cui una persona fisica o giuridica si trovi a svolgere funzioni per conto di un'organizzazione amministrativa pubblica²⁶⁷. In particolare, devono essere presi in considerazione i compiti nonché la posizione ricoperta dal soggetto all'interno dell'Amministrazione di riferimento; di tipo oggettivo, quali la gravità dell'illecito commesso in relazione allo specifico bene tutelato e alle modalità della sua realizzazione; quanto al criterio di imputazione, la responsabilità del soggetto agente è limitata ai casi di dolo, inteso come dolo «contrattuale», e colpa grave, derivante da inescusabile negligenza, imprudenza e imperizia nello svolgimento delle proprie mansioni e funzioni istituzionali²⁶⁸; infine anche uno di tipo sociale, ossia la rilevanza dell'ente pubblico danneggiato a cui appartiene l'impiegato autore del reato. Questo elemento, in particolare, costituisce uno dei caratteri più controversi del danno all'immagine della P.A.: si tratta del c.d. *clamor fori*, ossia l'eco mediatico e la risonanza

²⁶⁴ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 9 novembre 2006, n. 3227, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, 3-4, p. 620.

²⁶⁵ A. GRECO, *Differenza tra pubblico ufficio e incaricato di pubblico servizio*, in www.laleggepertutti.it, 3 luglio 2022. Ai sensi dell'art. 357 c.p. sono pubblici ufficiali «coloro i quali esercitano una pubblica funzione legislativa, giudiziaria o amministrativa» e comma 2 «Agli stessi effetti è pubblica la funzione amministrativa disciplinata da norme di diritto pubblico e da atti autoritativi, e caratterizzata dalla formazione e dalla manifestazione della volontà della pubblica amministrazione o dal suo svolgersi per mezzo di poteri autoritativi o certificativi»; invece, sono incaricati di pubblico servizio ex art. 358 c.p. «coloro i quali, a qualunque titolo, prestano un pubblico servizio» e comma 2 «Per pubblico servizio deve intendersi un'attività disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di quest'ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e della prestazione di opera meramente materiale».

²⁶⁶ Corte conti, Sez. reg. giurisd. app. Sicilia, 20 settembre 2022, n. 173; Corte conti, Sez. reg. giurisd. app. Sicilia, 6 dicembre 2016, n. 192; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sardegna, 28 settembre 2022, n. 120, tutte in *Riv. Corte conti*. In dottrina, si veda D. PERROTTA, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e nuovo codice di giustizia contabile*, in www.federalismi.it, 11 aprile 2018, n. 8.

²⁶⁷ E. CAPASSO, *Il danno conosciuto dal Giudice Contabile*, in www.contabilita-pubblica.it, 21 giugno 2011, p. 3 e ss.

²⁶⁸ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 22 marzo 2019, n. 204, in *Redazione Giuffrè*, 2020.

negativa che l'illecito genera nell'opinione pubblica attraverso mezzi come la stampa, i *social* e i *mass media*. In merito alla natura giuridica di questo elemento, la giurisprudenza contabile si divide in due correnti contrapposte: un primo orientamento ritiene che l'eco mediatico non sia un requisito costitutivo del danno, bensì un elemento accessorio, pertanto la pubblicità negativa funge da mera aggravante²⁶⁹ e rileva esclusivamente in sede di liquidazione del danno²⁷⁰; un secondo indirizzo, considera invece la risonanza pubblica come un elemento essenziale della fattispecie, senza la quale non si realizzerebbe la lesione dell'immagine della Pubblica Amministrazione, attribuendo all'attore pubblico l'obbligo di fornire la prova della diffusione della notizia tramite l'allegazione di notizie di stampa e degli eventuali costi sostenuti o da sostenere per ripristinare il prestigio leso dalla condotta illecita del proprio dipendente²⁷¹. In effetti, questa sembra essere la tesi più accreditata da parte della Corte dei conti, che in più pronunce rileva come la diffusione mediatica della condotta illecita del pubblico dipendente sia presupposto necessario dell'azione di responsabilità per la configurazione del danno all'immagine della P.A.²⁷².

I problemi che attengono a questa tipologia di danno riguardano l'ampia espansione raggiunta dalle fattispecie di danno all'immagine della P.A., la quale è stata ridimensionata notevolmente a causa dell'intervento del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella L. 3 agosto 2009, n. 102²⁷³, il cui art. 17, comma 30-ter (c.d. «lodo Bernardo»), ha fortemente limitato la possibilità della Corte dei conti di contestare il danno all'immagine, limitandola ai soli fatti che si traducano in reati contro la Pubblica Amministrazione previsti dall'art. 7 della L. 27 marzo 2001, n. 97²⁷⁴, ossia i c.d. reati propri previsti nel I capo, Titolo II, Libro II del Codice penale

²⁶⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Campania, 10 giugno 2009, n. 686, in *Riv. Corte conti*, 2009, 3, p. 167.

²⁷⁰ Così Corte conti, Sez. reg. giurisd. Piemonte, 27 giugno 2024, n. 73, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 171, in cui viene ritenuto che la diffusione della notizia tramite *mass media* comporti solamente un effetto ampliativo della lesione già prodotta.

²⁷¹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 4 aprile 2005, n. 720, in *Riv. Corte conti*, 2005, 2, p. 149.

²⁷² Corte conti, Sez. Reg. giurisd. Veneto, 28 febbraio 2017, n. 29, in *Redazione Giuffrè*, 2018; Corte conti, Sez. III, 4 novembre 2024, n. 255, in *Riv. Corte conti*, 2024, 6, p. 255. In senso parzialmente contrario, si veda Corte conti, Sez. Reg. giurisd. Piemonte, 14 giugno 2015, n. 213, in *Redazione Giuffrè*, 2018, dove si afferma che per la configurazione del danno all'immagine della P.A. non è necessario il c.d. *clamor fori* a mezzo stampa, ma risulta sufficiente anche solo la divulgazione della notizia del fatto all'interno dell'Amministrazione.

²⁷³ La norma dispone che «Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97. A tale ultimo fine, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale. Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma, salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta».

²⁷⁴ In particolare stabiliva che il p.m. contabile poteva esercitare l'azione di risarcimento del danno all'immagine della p.a., a pena di nullità, soltanto nei «casi e modi» previsti dall'art. 7 della l. 27 marzo 2001, n. 97, ossia solo

(quali peculato, concussione, corruzione, abuso d'ufficio, istigazione alla corruzione, interesse privato in atti d'ufficio, rifiuto e omissioni di atti d'ufficio, ecc.)²⁷⁵ e per questi solo dopo il giudicato penale di condanna (c.d. pregiudiziale penale). Inoltre, è stata sancita la nullità, rilevabile in ogni momento e da chiunque vi abbia interesse, di ogni atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione dei precedenti presupposti.

La reazione della giurisprudenza non si è fatta attendere ed anzi, parte di essa, ha tentato di estendere quel numero chiuso di fattispecie di reato attraverso espedienti giuridici, come nel caso della sentenza n. 765 del 16 novembre 2009, in cui la Corte dei conti ha affermato la possibilità di risarcire un danno conseguente all'accertamento di un reato, nel caso di specie quello di falso e calunnia, diverso da quello contro la Pubblica Amministrazione²⁷⁶; altre sezioni regionali hanno invece preferito sollevare questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale²⁷⁷ per violazione degli artt. 2, 3, 24, 54, 97, 103, 111 e 113 della Costituzione, ritenendo irrazionale tanto la differenziazione di tutela tra fattispecie di danno all'immagine e le altre tipologie di danno subiti dall'Ente pubblico, quanto la scelta di introdurre, fra giudizio contabile e ordinario, una tutela giurisdizionale differente in base al tipo di reato accertato²⁷⁸.

La Corte costituzionale, tuttavia, disattendendo un po' quella che era l'opinione generale, con sentenza del 15 dicembre 2010, n. 355²⁷⁹, ha dichiarato le questioni proposte in parte inammissibili ed in parte infondate, ritenendo ragionevole la scelta del legislatore di prospettare forme di protezione meno pregnanti rispetto a quelle assicurate alla persona fisica²⁸⁰, comportando una certa difficoltà per dottrina e giurisprudenza contabile di recepire tale interpretazione.

quando si era in presenza di «sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici o di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione di cui al capo I del titolo secondo del libro II del codice penale».

²⁷⁵ Questa interpretazione restrittiva escludeva i reati «comuni», spesso più gravi (a titolo di esempio, pedofilia, reati di criminalità organizzata, stupefacenti, ecc.) in cui il *vulnus* per il prestigio della P.A. era molto più elevato a causa del *clamor fori* che la divulgazione della notizia aveva sulla stampa.

²⁷⁶ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 16 novembre 2009, n. 765, in *Riv. Corte conti*, 2009, 6, p. 137.

²⁷⁷ Sez. giur. Umbria, ord. 16 novembre 2009, n. 331, Calabria (reg. ord. n. 24 del 2010), Campania (reg. ord. nn. 25, 26 e 27 del 2010), Sicilia (reg. ord. n. 44 del 2010), Toscana (reg. ord. n. 145 del 2010) Lombardia (reg. ord. n. 125 del 2010).

²⁷⁸ Così D. PERROTTA, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione, tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e il nuovo codice di giustizia contabile*, in www.federalismi.it, 11 aprile 2018, n. 8.

²⁷⁹ Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2010, 1° dicembre 2010, n. 1, pp. 4996B e ss. con nota di G. BOTTINO, *Il «danno all'immagine»: dell'Amministrazione pubblica o del legislatore?* e n. 6, pp. 5003 e ss. con nota di A. ODDI, *Il «lodo Bernardo» supera il vaglio della Corte costituzionale*; in *Resp. civ. e prev.*, 1° febbraio 2011, n. 2, pp. 0290 e ss.

²⁸⁰ Corte cost., 1° dicembre 2010, n. 355, in www.giustamm.it, con nota di F. PAVONI, *La Corte costituzionale salva il lodo Bernardo*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 4, pp. 794-803.

Tale delimitazione del perimetro applicativo del risarcimento ai soli reati propri, è stata definitivamente superata con il nuovo Codice della Giustizia Contabile (D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), che, con l'art. 4, comma 1, lett. g, All. 3), il quale ha abrogato l'art. 7 della L. n. 97/2001 e l'art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78/2009. Il superamento di questa limitazione si deve anche al contributo della Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Legge Severino)²⁸¹, che, con l'intento di prevenire la corruzione nella Pubblica Amministrazione attraverso misure volte ad una più rigorosa gestione del personale, in particolare evitando la sovrapposizione di funzioni e il cumulo di incarichi in capo ai dirigenti pubblici, ha introdotto, con l'art. 1, comma 62, i commi 1-*sexies* e 1-*septies*, dell'art. 1 della L. n. 20/1994, relativi alla quantificazione del danno erariale da lesione all'immagine della P.A. Nello specifico, l'art. 1-*sexies* stabilisce che l'entità del danno in questione derivante dalla commissione di un reato contro l'Amministrazione, accertato con sentenza passata in giudicato, si presume nella misura del doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente, salvo sempre prova contraria²⁸²; l'art. 1-*septies*, invece, ha rafforzato il ricorso al sequestro conservativo, concedendolo in tutti i casi in cui vi sia fondato timore di un'attenuazione della garanzia del credito erariale²⁸³. La portata innovativa della Legge Severino si deve al fatto che essa fa un generico riferimento ai reati contro la Pubblica Amministrazione, senza specificare la natura di questi reati, se propri, e quindi appartenenti al capo I, Titolo II del Libro II del Codice Penale o se, al contrario, si tratti di reati comuni. Una sentenza importante in merito che ha cercato di far rientrare i reati comuni nella fattispecie di danno all'immagine della P.A. è la n. 47 del 14 marzo 2014, in cui la Corte dei conti, dopo aver rimarcato che il danno all'immagine consiste in un danno pubblico, ha ritenuto che il concetto di «reati contro la Pubblica Amministrazione» deve estendersi ad ogni reato che offenda beni o valori di cui l'Amministrazione si fa garante, sempre che sia stato commesso un fatto punito dalla legge penale, accertato con sentenza passata in giudicato²⁸⁴.

²⁸¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190, contenente disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

²⁸² Art. 1, comma 1-*sexies*, L. 14 gennaio 1994, n. 20; si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 27 febbraio 2017, n. 28, in Redazione Giuffrè, 2018.

²⁸³ Art. 1, comma 1-*septies*, L. 14 gennaio 1994, n. 20.

²⁸⁴ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 14 marzo 2014, n. 47, con nota di F. CERIONI, *Risarcibile il danno all'immagine in tutti i casi di accertamento con sentenza definitiva della commissione di un reato contro la P.A.*, in www.amministrativamente.com, 3-4, 2014, pp. 3 e ss.

La fonte normativa a cui fare riferimento, quindi, è l'art. 51, commi 6²⁸⁵ e 7²⁸⁶, del Codice di Giustizia contabile, che sancisce qualsiasi delitto commesso da dipendenti pubblici, ovvero soggetti legati da un rapporto di servizio con l'Ente pubblico, contro la P.A., accertato con sentenza definitiva, configura il presupposto per la richiesta di risarcimento del danno all'immagine della Pubblica Amministrazione²⁸⁷.

Anche a seguito della riforma sulla responsabilità amministrativa attuata a gennaio di quest'anno, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con sentenza 3 marzo 2026, n. 3, in merito ad un giudizio avviato nei confronti di un ex dipendente pubblico condannato per associazione a delinquere di stampo mafioso (416-bis c.p.), hanno ribadito ancora una volta come si debba fare riferimento all'art. 51, comma 7, c.g.c., che utilizza una locuzione che comprende in maniera generica i delitti commessi a danno dell'Amministrazione anche se non rientranti tra i reati propri contro la P.A., in quanto causativi di un *vulnus* al prestigio dell'Ente²⁸⁸.

2.5.3 Il danno da disservizio

Per ciò che concerne il danno da disservizio, esso si caratterizza per l'inosservanza dei doveri gravanti sul pubblico dipendente codificati nelle leggi, nei regolamenti, nel CCNL di ogni comparto del pubblico impiego e nei codici di comportamento adottati da ciascuna Pubblica Amministrazione con la conseguente diminuzione di efficienza dell'apparato pubblico che si traduce in una mancata o ridotta prestazione del servizio o nella cattiva qualità dello stesso²⁸⁹.

²⁸⁵ Art. 51, comma 6, del D.lgs. 174/2016: «La nullità per violazione delle norme sui presupposti di proponibilità dell'azione per danno all'immagine è rilevabile anche d'ufficio».

²⁸⁶ Art. 51, comma 7, del D.lgs. 174/2016: «La sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi e degli enti da esse controllati, per i delitti commessi a danno delle stesse, è comunicata al competente procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato».

²⁸⁷ Così Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 1° dicembre 2016, n. 201, in *Redazione Giuffrè*, 2017; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 17 maggio 2019, n. 73, in *Redazione Giuffrè*, 2020; non sono mancate decisioni avverse, come Corte conti, Sez. reg. giurisd. Valle d'Aosta, 11 novembre 2016, n. 5, in *Redazione Giuffrè*, 2017.

²⁸⁸ Per un approfondimento, si veda S. FOÀ, *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione nella sua aggiornata dimensione costituzionale. La nomofilachia contabile a tutela della collettività*, in *Riv. Corte conti*, 2026, n. 1, pp. 1-12.

²⁸⁹ Si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Puglia, 10 maggio 2012, n. 621, in www.corteconti.it, dove si afferma che il danno «da disservizio» è una sottospecie del danno erariale, il quale si registra quando si sia verificato o «un esercizio illecito di pubbliche funzioni», o «una mancata resa della prestazione dovuta dal pubblico dipendente» (tra le altre, si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Umbria, 27 luglio 2004, n. 371, in *Riv. Corte conti*, 2004, 4, p. 111, dove viene affermata la responsabilità amministrativa, a titolo di dolo, a carico di una dipendente dell'amministrazione finanziaria che, per il compimento di attività inerenti alla propria competenza ordinaria, abbia preteso dagli utenti denaro ed altre utilità personali. Il danno da disservizio è stato quantificato tenendo conto, oltre alla violazione dei doveri d'ufficio, anche con riferimento a profili disfunzionali, evocando sia il disservizio da «esercizio illecito e penalmente rilevante di pubbliche funzioni» sia il disservizio per la distrazione a fini privati di energie lavorative per un rilevante periodo di tempo) o ancora, un mancato conseguimento della legalità, efficienza, efficacia, economicità e produttività dell'azione della P.A., per via della disorganizzazione del rispettivo servizio dovuto alla condotta commissiva od omissiva, connotata da dolo o da colpa grave, del pubblico

Nello specifico, questa particolare tipologia di danno si concretizza «nel mancato conseguimento del buon andamento dell'azione pubblica, causato da un dipendente pubblico con comportamenti o reati che abbiano disarticolato i moduli organizzativi e funzionali della struttura, con conseguente mancato raggiungimento delle utilità previste in rapporto alle risorse impiegate»²⁹⁰. La natura illecita di tale danno risiede, quindi, nella continuità di un agire difforme dai precetti normativi, che distoglie le risorse pubbliche dalle finalità istituzionali²⁹¹. Pertanto, perché possa configurarsi un'ipotesi di danno da disservizio non è sufficiente che si verifichino casi isolati di devianza rispetto al modello definito dalla legge, ma occorre che vi sia una gestione amministrativa sistematicamente segnata da grave negligenza.

Il danno da disservizio viene qualificato come un danno patrimoniale a tutti gli effetti, il quale va individuato nel mancato raggiungimento delle utilità previste in base alla quantità e alla qualità delle risorse umane ed economiche investite; concretamente, consiste nei maggiori costi dovuti allo spreco delle risorse non utilizzate in base ai canoni di legalità, efficienza, efficacia ed economicità, provocando un decremento nella produttività funzionale dell'Amministrazione²⁹². Frequentemente, nelle controversie in tema di responsabilità amministrativo-contabile, il danno in esame, inteso come autonoma componente di danno erariale, viene contestato insieme al danno all'immagine della Pubblica Amministrazione²⁹³ e questo perché entrambi rappresentano due facce della stessa medaglia, in quanto l'inosservanza dei doveri d'ufficio da parte del pubblico dipendente comporta sia una perdita di tipo economico (quale lo spreco di risorse per un servizio non reso o reso solo parzialmente) sia un pregiudizio

dipendente (in tal senso, Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 20 maggio 2005, n. 866, in *Foro amm.*, TAR 2005, 5, p. 1759, per abituale comportamento assenteista di un dipendente regionale, di rilevanza penale per false timbrature ed alterazione dei cartellini marcatempo, produttivo di danno patrimoniale sotto il profilo della indebita erogazione di stipendi. Qui il danno da disservizio è un «*quid pluris*» rispetto al danno subito dall'ente per la retribuzione erogata al funzionario inadempiente, in quanto esso è correlato al minore risultato conseguito dall'apparato organizzativo, a seguito di un'omessa e carente prestazione lavorativa del dipendente, con conseguente ulteriore danno in termini di efficienza, efficacia, economicità e quindi di resa dell'azione amministrativa, il quale per essere provato richiede l'indicazione della specifica ricaduta negativa della disfunzione sull'ente).

²⁹⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 26 novembre 2024, n. 182, in *Riv. Corte conti*, 2024, 6, p. 264; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 5 ottobre 2009, n. 644, in *Riv. Corte conti*, 2009, 5, p. 96. Il caso in esame riguardava un insegnante di educazione fisica condannato con sentenza di patteggiamento alla pena di un anno di reclusione per i reati di atti osceni (527 c.p.) e violenza sessuale (609-bis c.p.) commessi ai danni di un'alunna minorenni. Nel caso di specie, il danno da disservizio è stato escluso dalla Corte dei conti per mancanza di prova di un effettivo disservizio nell'attività didattica.

²⁹¹ G. CREPALDI, *Qualità delle prestazioni, disservizio e tutela del cittadino-utente*, in AA. VV., *Atti del Convegno dell'Associazione dei professori di diritto amministrativo italiani (Aipda)*, M. ANDREIS e R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 111 e ss.

²⁹² Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 24 marzo 2009, n. 748, in *Riv. Corte conti*, 2009, 2, p. 202.

²⁹³ V. RAELI, *Il danno all'immagine della P.A. tra giurisprudenza e legislazione*, in www.federalismi.it, 9 luglio 2014, n. 14, p. 19.

alla reputazione dell'Ente che deve essere risanato, pertanto la condotta illecita tenuta dall'impiegato pubblico (es. corruzione, assenteismo) spesso genera entrambi contemporaneamente. A titolo esemplificativo, può essere utile fare riferimento alla sentenza 13 luglio 2009, n. 429, nella quale la Corte dei conti era chiamata ad esaminare la responsabilità amministrativa in capo ad un professore accusato di aver attestato falsamente la propria presenza in servizio o il proprio stato di malattia, mentre si trovava a lavorare presso una clinica privata, percependo indebitamente la retribuzione. La sentenza qui richiamata chiarisce i criteri di quantificazione del danno e distingue le varie tipologie di danno in: danno patrimoniale da mancata prestazione lavorativa (nel caso di specie, quantificato in 3.281,90 € corrispondente al costo delle giornate lavorative contestate); danno da disservizio, identificato nei costi sostenuti dall'Amministrazione per sopperire alla mancata prestazione (incluso nella quantificazione delle giornate lavorative); e danno all'immagine, il quale è stato riconosciuto in relazione alla falsa attestazione della presenza o allo stato di malattia (fissando il danno in via equitativa a 40.000 €, tenendo conto della posizione istituzionale del docente e della diffusione mediatica della vicenda)²⁹⁴.

Da quanto finora esposto, si comprende come il danno da disservizio non possa essere facilmente cristallizzato in fattispecie tipizzate ma segua invece un criterio «espansivo»²⁹⁵ idoneo a recepire tutte le possibili tipologie di illecito, di natura sia dolosa che colposa, attinenti ai vari settori della P.A. (ospedaliero, scolastico, appalti pubblici, ecc.), così da procurare un danno aggiuntivo alla stessa per non aver raggiunto, nei tempi dovuti e con prevedibile efficienza, quelle utilità ordinariamente ritraibili dall'impiego di determinate risorse, così da determinare uno spreco delle stesse²⁹⁶: si tratta, quindi, di un pregiudizio effettivo, concreto ed attuale, che coincide con il maggiore costo del servizio, nella misura in cui questo si rilevi inutile per l'utenza.

Come si evince, la casistica sul danno da disservizio risulta particolarmente corposa. Tra le varie applicazioni, una fattispecie di «disservizio» nell'ambito del settore scolastico ha portato a valutare le ingiustificate assenze dal servizio di un docente di Economia Aziendale di un Istituto tecnico, il quale è stato condannato a risarcire, oltre al danno cagionato dall'indebita percezione della retribuzione per i giorni d'assenza, anche quello consistente nel minor profitto ricavabile dagli alunni da un insegnamento caratterizzato da ripetute interruzioni, in violazione

²⁹⁴ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Emilia-Romagna, 13 luglio 2009, n. 429, in *Riv. Corte conti*, 2009.

²⁹⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Trentino-Alto Adige, 14 dicembre 2006, n. 130, in *Riv. Corte conti*, 2006, n. 6, p. 132; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 13 giugno 2011, n. 382, in *Dir. & Giust.*, 2011.

²⁹⁶ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 2 febbraio 2015, n. 80, in *Redazione Giuffrè*, 2015.

del principio di continuità didattica, in forza del quale per ottenere il miglior rendimento formativo possibile è necessaria la costante e continuativa presenza del docente nelle ore di servizio²⁹⁷. Altre ipotesi di danno da disservizio attengono poi al settore dei servizi pubblici, identificandolo come mancato raggiungimento dell'utilità che si prevedeva di ricavare dall'investimento di specifiche risorse umane e finanziarie, come nel caso di sviamento di fondi pubblici destinati al servizio di emergenza 118 per fini personali²⁹⁸ o nel caso di sottrazione di farmaci destinati ad uso ospedaliero da parte di alcuni magazzinieri di una ASL²⁹⁹; ancora, un caso peculiare, per omessa indicazione dell'indirizzo PEC nel sito istituzionale delle PP.AA., secondo quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale (art. 54, comma 2-ter, D.lgs. n. 82/2005), in quanto costringe i privati, che desiderano interloquire con l'Ente o partecipare ai procedimenti amministrativi, a recarsi personalmente presso gli uffici e ad utilizzare lo strumento cartaceo per ricevere e inoltrare documenti all'Amministrazione competente³⁰⁰; interessante è anche il caso vagliato dalla Corte dei conti secondo cui deve riconoscersi la sussistenza di un danno da disservizio per la ricerca di latitanti la cui fuga è stata favorita dall'attività illecita di alcuni dipendenti dell'Amministrazione (nel caso di specie due dipendenti della cancelleria del Tribunale), i quali, violando il vincolo fiduciario che intercorre tra impiegato e Ente di appartenenza nonché i propri doveri d'ufficio, avrebbero avvertito due latitanti di una misura cautelare a loro carico in cambio di una cessione di un immobile sottoposto a procedura esecutiva, rendendo le ricerche della polizia giudiziaria inutili³⁰¹; infine, il danno da disservizio può configurarsi nelle ipotesi di comportamenti assenteistici da parte di medici titolari del servizio di assistenza domiciliare³⁰², per l'interruzione del servizio e per aver attestato falsamente visite domiciliari mai effettuate, procurandosi un ingiusto profitto.

Per poter provare la sussistenza del danno da disservizio, la giurisprudenza contabile richiede una prova specifica, la quale deve essere valutata in tutti i suoi elementi costitutivi³⁰³ – in

²⁹⁷ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 21 marzo 2008, n. 209, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2008, 2, II, p. 410. Il giudice contabile ha affermato che tale la frustrazione del principio di continuità didattica «si traduce in un fallimento dell'istituzione scolastica sul piano educativo e formativo, e quindi in un cattivo utilizzo delle ingenti risorse pubbliche, attinte dalla fiscalità generale, che in essa sono investite».

²⁹⁸ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Emilia-Romagna, 16 luglio 2024, n. 62, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 162.

²⁹⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 10 febbraio 2023, n. 86, in *Riv. Corte conti*, 2023, 1, p. 186.

³⁰⁰ TAR. Potenza Basilicata, Sez. I, 23 settembre 2011, n. 478, in *Foro amm.*, TAR. 2011, 12, p. 4098. In dottrina, si veda F. CARDARELLI, *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, n. 2, p. 277.

³⁰¹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Toscana, 27 dicembre 2010, n. 494, in *Riv. Corte conti*, 2010, 6, p. 151.

³⁰² Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 20 novembre 2006, n. 986, in *Riv. Corte conti*, 2006, 6, p. 148.

³⁰³ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Puglia, 6 luglio 2010, n. 444, in *Riv. Corte conti*, 2010, 4, p. 118, in cui la Corte, nel caso di specie riguardante un sottufficiale della Guardia di Finanza condannato in via definitiva per detenzione e trasporto di sostanze stupefacenti a fini di spaccio, ha rigettato la domanda relativa al danno da disservizio per mancanza della prova puntuale del pregiudizio economico diretto all'Amministrazione e del nesso di causalità con

particolare, nel decremento della produttività funzionale dell'amministrazione e nel pregiudizio arrecato alla complessiva organizzazione di essa³⁰⁴ – non ritenendo sufficiente la sola presunzione della violazione dei doveri d'ufficio o la commissione di delitti contro la P.A.³⁰⁵. A titolo di esempio, il mero ritardo, anche grave o ripetuto, nel deposito di provvedimenti da parte di un magistrato, se non integra un reato o un totale inadempimento, non genera automaticamente una responsabilità amministrativo-contabile per danno da disservizio, tuttavia tale condotta verrà rimessa ad una valutazione di tipo disciplinare³⁰⁶; ancora, non sembra imputabile un danno da disservizio all'addetto al servizio di guardia medica che si rifiuti, a fronte di una non grave patologia, già sotto vigilanza medica, di far recapitare un farmaco richiesto a domicilio, non rientrando detta incombenza nei compiti di urgenza sanitaria del predetto servizio di guardia medica ospedaliera³⁰⁷; il danno da disservizio viene escluso anche quando la funzionalità e/o la qualità del servizio non risultino compromesse né quando siano rinvenibili maggiori costi sopportati dall'Amministrazione per le attività espletate³⁰⁸.

Per quanto concerne, invece, la quantificazione del danno, essa è affidata, ai sensi dell'art. 1226 c.c.³⁰⁹, al prudente apprezzamento del giudice, il quale nell'esercizio del suo potere dovrà

la condotta, la quale non è stata fornita; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Friuli- Venezia Giulia, 30 ottobre 2024, n. 36, in *Riv. Corte conti*, 2024, 5, p. 184, che per l'addebito del danno da disservizio, derivante da condotte illecite tenute durante l'orario di lavoro, richiede la dimostrazione che il convenuto abbia distolto la propria attività lavorativa per un tempo apprezzabile, cagionando all'amministrazione un effettivo pregiudizio economico. In dottrina, si veda E. TOMASSINI, *Il danno da disservizio*, in *Riv. Corte conti*, 2005, n. 3, pp. 334 e ss.

³⁰⁴ M. PERIN, *Danno da disservizio e disorganizzazione nell'amministrazione*, in www.lexitalia.it, 2013, n. 2, p. 1.

³⁰⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Trentino-Alto Adige, 30 ottobre 2007, n. 48, in *Riv. Corte conti*, 2007, 5, p. 152, la quale afferma che «dalla mera commissione di delitti contro la p.a. non può farsi discendere automaticamente, quale effetto necessario e prova sufficiente, il danno da disservizio atteso che esso non solo costituisce un quid pluris bisognevole di puntuale prova [...] ma è commisurato all'inefficienza, nonché alla diseconomicità del servizio fornito dalla struttura amministrativa al cui interno si è consumata la condotta illecita; questo danno deve, perciò, ritenersi insussistente quando e funzionalità e/o qualità del servizio non risultino compromesse ne siano rinvenibili maggiori costi sopportati dall'amministrazione per le attività espletate a causa della condotta illecita del dipendente sottoposto a giudizio contabile».

³⁰⁶ Cass. civ., SS.UU., 25 gennaio 2023, n. 2370, in *Foro amm.*, II, 2023, 3, p. 241.

³⁰⁷ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Umbria, 30 gennaio 2007, n. 26, in *Riv. Corte conti*, 2007, 1, p. 121.

³⁰⁸ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Trentino-Alto Adige, 20 ottobre 2008, n. 67, in *Riv. Corte conti*, 2008, 5, p. 128.

³⁰⁹ Corte conti, sez. reg. giurisd. Piemonte, 18 dicembre 2007, n. 320, in *Riv. Corte conti*, 2007, 6, p. 156, dove si precisa che in assenza del calcolo fornito dal P. R. per l'addebito, il danno può essere determinato in via equitativa dal Collegio nella misura dell'importo percepito dal dipendente quale «compenso incentivante»; si veda anche Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 14 marzo 2007, n. 226, nella quale un ex funzionario dell'Agenzia delle Entrate è stato condannato al risarcimento in via equitativa ex art. 1226 c.c. per aver consultato abusivamente dei dati riservati dell'Anagrafe tributaria per fini personali, effettuando 216 accessi non autorizzati in un arco di tempo relativamente breve. Il danno da disservizio è stato qualificato come spreco di risorse e uso improprio di messi pubblici; sul risarcimento in via equitativa, si veda ancora Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 21 dicembre 2019, n. 163, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2019, 5, p. 1252, la quale afferma che «il direttore del reparto di rianimazione di un ospedale che, in accordo con un imprenditore locale, abbia simulato l'approvvigionamento di forniture mai eseguite nell'ambito di un disegno criminoso complesso o reiterato, deve ritenersi compatibilmente responsabile per danno da disservizio, non potendo le condotte illecite non ripercuotersi sulla valutazione circa l'utilità della prestazione resa a fronte della corrispettiva remunerazione a carico del S.s.r., laddove il dimostrato buon

riferirsi a criteri obiettivi come costi e risorse impiegate nell'attività poi vanificata dal comportamento illecito dell'agente pubblico, costi connessi alla riorganizzazione, consulenze esterne e servizio di *auditing* per accertamento di irregolarità interne³¹⁰.

2.5.4 Il danno da tangente e il danno alla concorrenza

Il c.d. danno «da tangente» rappresenta una delle forme più insidiose di danno erariale, configurandosi come un ingiustificato dispendio di risorse pubbliche strettamente connesso ad un'indebita maggiorazione del giusto prezzo, spesso in ambito di aggiudicazione di appalti pubblici, che si attua attraverso la riscossione di tangenti da parte di funzionari pubblici. Si tratta di particolari situazioni nelle quali la responsabilità amministrativa per danno erariale converge con la responsabilità penale (reato di corruzione ai sensi degli artt. 318 e ss. c.p.) e civile (ai sensi dell'art. 2043 c.c., per esempio, nel caso di una gara d'appalto truccata, nei confronti delle imprese danneggiate non vincitrici). L'argomento in questione è di grande attualità, poiché la crisi della legalità all'interno della Pubblica amministrazione, esplosa con gli scandali di Tangentopoli, non può dirsi superata³¹¹, come conferma anche lo studio condotto da *Transparency International*. Il *Corruption Perceptions Index* (CPI) misura i livelli percepiti di corruzione nel settore pubblico in 182 Paesi, attingendo a 13 fonti di dati indipendenti e utilizzando una scala che va da 0 (alto livello di corruzione percepita) a 100 (basso livello di corruzione percepita). L'edizione del 2025 evidenzia un generico peggioramento della situazione internazionale, con una media globale di 42 punti su 100³¹², rilevando come la maggioranza dei Paesi non riesca a contenere il fenomeno. L'Italia, all'interno di questo quadro internazionale, si posiziona al 53° posto, confermando la prima inversione di tendenza già registrata nel 2024 dal 2012, anno in cui il Paese ha scelto di puntare sulla prevenzione alla corruzione³¹³.

funzionamento del reparto nei periodi contestati può essere preso in considerazione unicamente per la riduzione del risarcimento in via equitativa alla metà della prestazione retributiva lorda percepita».

³¹⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Trentino-Alto Adige, 19 maggio 2009, n. 317, per i costi relativi alla costituzione di una commissione di inchiesta per l'accertamento dei fatti causativi del danno.

³¹¹ M. CLARICH, *Più whistleblowing, ma sulla corruzione c'è ancora da fare*, in *Guida al diritto*, 2019, 40, p. 10; M. G. RACCA, *Dall'autorità sui contratti pubblici all'autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Diritto amministrativo*, 2015, fasc. 2-3, pp. 345 e ss.; P. SANTORO, *L'illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Maggioli Editore, Milano, 2011, pp. 400 e ss.; S. PILATO, *La responsabilità amministrativa: dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2019, pp. 263 e ss.

³¹² Dati consultabili in www.transparency.it/indice-percezione-corruzione.

³¹³ Si pensi alla Legge 6 novembre 2012, n. 190 (Legge Severino), che prevede i c.d. protocolli di legalità tra stazioni appaltanti e imprese concorrenti per garantire maggiore trasparenza ai processi decisionali pubblici e prevenire il fenomeno corruttivo nonché i piani di prevenzione della corruzione, adottati da un responsabile all'interno dell'Amministrazione, atti a fornire una valutazione del livello di esposizione ai rischi di corruzione nei vari uffici; al D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità,

Nell'ambito della responsabilità amministrativo-contabile, non rileva il fatto che il pubblico ufficiale abbia ricevuto somme di denaro per compiere o ritardare atti del suo ufficio o per compiere atti contrari al suo dovere d'ufficio ovvero per omettere atti nell'esercizio delle sue funzioni, o ancora che abbia costretto o indotto terzi a dare indebitamente somme di denaro (reato di induzione indebita a dare o promettere utilità³¹⁴), perché tali modalità hanno importanza in ambito penale e non modificano i presupposti oggettivi e soggettivi per valutare la sussistenza o meno della responsabilità amministrativa, anche se possono risultare utili per graduare l'intensità del dolo. Ai fini della responsabilità in esame, il danno erariale costituisce un vero e proprio presupposto per pervenire alla pronuncia di condanna, e poiché esso deve essere certo, concreto ed attuale, il pagamento di una somma di denaro a titolo di tangente ad un pubblico dipendente non sempre può costituire una prova sicura di un corrispondente danno allo Stato³¹⁵; inoltre, poiché il danno da tangente è un danno sicuramente patrimoniale che corrisponde all'importo della «mazzetta pagata» e rappresenta un costo per così dire «occulto»³¹⁶, in quanto si tratta di somme «in nero», che viene traslato dall'imprenditore, dall'impresa costruttrice, dal fornitore, ecc. sul prezzo finale dell'appalto, ciò che rileva è il maggior costo sopportato dalla Pubblica Amministrazione, la quale avrebbe dovuto ottenere la prestazione ad un prezzo inferiore. In mancanza della prova di questo pregiudizio subito dall'Amministrazione, non può configurarsi questa tipologia di danno³¹⁷.

trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, poi modificati dal D.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, noto come «Decreto Trasparenza»; al D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ossia il Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, in particolare all'art. 54, approvato con D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, che, all'art. 8, ha dichiarato che il dipendente rispetta le misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione, rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione e segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito di cui sia venuto a conoscenza; all'istituzione dell'ANAC (art. 19, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in L. 11 agosto 2014, n. 114) e all'introduzione di un sistema di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti c. d. *whistleblowing*, in Linee guida in materia di segnalazione di illeciti e tutela del dipendente pubblico, ANAC, 6/2015; alla Legge 28 gennaio 2016, n. 11, a seguito della Direttiva europea 2014/24/UE del 26 febbraio 2014, che ha introdotto un sistema amministrativo, regolato sotto la direzione dell'ANAC, di penalità e premialità per la denuncia obbligatoria da parte delle imprese di richieste estorsive o corruttive. Si deve tenere conto anche del nuovo Codice dei Contratti pubblici (D. lgs. 36/2023) che mira alla prevenzione della corruzione attraverso procedure digitalizzate che permettono un monitoraggio costante sull'operato dei funzionari pubblici.

³¹⁴ Cass. pen., Sez. VI, 16 maggio 2019, n. 36827, in *CED, Cass. pen.*, 2019, che precisa che «integra tale delitto previsto all'art. 319-quater c.p. la condotta di un appartenente alle forze dell'ordine che riceva prestazioni sessuali gratuite da prostitute extracomunitarie in cambio di rivelazioni di notizie riservate relative ad un procedimento penale a loro carico e dell'aiuto a sottrarsi alle investigazioni»; si veda anche Cass. pen., Sez. VI, 26 aprile 2019, n. 33828, in *CED, Cass. pen.*, 2019.

³¹⁵ Corte conti, S.R., 15 febbraio 1991, n. 702, in *Riv. Corte conti*, 1991, 2, p. 48.

³¹⁶ Corte conti, Sez. III, 4 dicembre 2013, n. 781, in *Redazione Giuffrè*, 2018.

³¹⁷ In questo senso anche l'ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione), 28 ottobre 2015, n. 12, punto 2.1, ha inteso la nozione di fatto corruttivo rilevante sotto il profilo amministrativo-contabile come più ampia del reato di corruzione in sé, qualificandola come *maladministration*, ossia assunzione di decisioni (es. di gestione di risorse pubbliche) che deviano alla cura dell'interesse pubblico generale a scapito di interessi personali. Si veda anche Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 13 ottobre 2015, n. 170, in *Redazione Giuffrè*, 2016, punto 11.

Tuttavia, quanto finora detto potrebbe destare dei sospetti, poiché la semplice riscossione di una tangente da parte di un pubblico ufficiale si pone in contrasto, di per sé, con l'assolvimento dei compiti istituzionali a lui assegnati, comportando uno dei reati contro la P.A. di cui agli artt. 318, 319 e 319-*quater* del Codice penale³¹⁸. La tangente, infatti, si configura come un danno per l'erario in quanto componente illegittima del prezzo di aggiudicazione di un appalto, dalla quale il dipendente pubblico trae un vantaggio economico illecito, che si traduce in un pregiudizio in termini di costo sulla P.A. appaltante; tali erogazioni di denaro verso i funzionari vengono logicamente traslate sull'Amministrazione attraverso una lievitazione del prezzo di aggiudicazione finalizzata a recuperare il costo della tangente versata, o mediante revisione di prezzi già precedentemente concordati, varianti in corso d'opera o lavori supplementari a corrispettivo maggiorato.

Anche questa tipologia di danno viene spesso valutata dal giudice contabile insieme al danno all'immagine della Pubblica Amministrazione³¹⁹, perché, sebbene il danno da tangente non sia riconducibile alla lesione di beni morali, è comunque strettamente legato ad una diminuzione patrimoniale patita dall'Amministrazione per le spese necessarie a ripristinare la sua credibilità agli occhi dei cittadini. Di fatto, dall'attuazione di un patto corruttivo nell'ambito delle procedure ad evidenza pubblica derivano da un lato, un danno di tipo patrimoniale, consistente nell'aumento dei costi delle forniture d'appalto su cui gli appaltatori trasferiscono gli oneri della corruzione, e dall'altro lato, una lesione all'autorità e al prestigio della Pubblica Amministrazione, alla quale si somma, in determinate circostanze, anche un danno da disservizio per aver distratto risorse pubbliche ed il proprio lavoro, che dovrebbero mirare al solo soddisfacimento dell'interesse pubblico: è il caso, ad esempio, di un funzionario ASL e coordinatore del Servizio prevenzione sicurezza nell'ambiente di lavoro (S.Pre.S.A.L.), il quale, abusando della propria funzione, ha percepito numerose tangenti da parte di alcuni

In senso opposto, Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 2 febbraio 2015, n. 80, in *Redazione Giuffrè*, 2015, che ritiene che la tangente pagata da un privato ad un funzionario pubblico sia sempre un indice automatico di danno erariale.

³¹⁸ Corte conti, sez. reg. giurisd. Lombardia, 31 ottobre, 2003, n. 1221, in *Riv. Corte conti*, 2003, 5, p. 96.

³¹⁹ Sulla convergenza tra la percezione di tangenti e il danno all'immagine della P.A., si vedano Corte conti, Sez. I, 19 dicembre 2005, n. 413, in *Dir. e Giust.*, 2006, 11, p. 97, nella quale si precisa che la percezione di tangenti accertata in sede penale è lesiva del decoro dell'Istituto in questione per la compromissione della fiducia che i cittadini presuppongono di riporre nei suoi operatori; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 10 ottobre 2008, n. 2745, in *Riv. Corte conti*, 2008, 5, p. 145 per cui sussiste la responsabilità amministrativa di un ex presidente di un Iacp per il danno all'immagine causato all'ente a seguito della percezione di tangenti da una ditta di servizi di archiviazione e di consulenza informatica, le quali hanno inevitabilmente determinato una minore credibilità e prestigio della P.A., generando nei cittadini la convinzione di una distorta organizzazione dei pubblici poteri. in dottrina si veda C. GIUSTI, *Danno all'immagine e Pubblica Amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2019, 3, p. 998; S. NOBILE DE SANTIS, *Sulla risarcibilità del danno all'immagine subito dall'ente territoriale*, in *La nuova giurisprudenza commentata*, 2018, 3, p. 341.

imprenditori edili, che si erano ritrovati sotto minaccia di sanzioni e sospensione dei lavori. Una volta condannato a tre anni di reclusione con sentenza di patteggiamento, la Corte dei conti ha riconosciuto nella gravità della condotta, nella reiterazione degli illeciti e nell'impatto sull'opinione pubblica, la responsabilità del convenuto per danno all'immagine arrecato alla ASL di riferimento (risarcibile per cc. 35.000 euro), nonché per danno da disservizio, in quanto il funzionario ha utilizzato la propria posizione per fini personali, ledendo i principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa³²⁰.

L'importo del danno patrimoniale derivante dalla riscossione di tangenti viene solitamente determinato in via presuntiva, facendolo coincidere con l'importo della tangente stessa versata al funzionario pubblico³²¹. Tuttavia, poiché non è sempre semplice pervenire ad un'esatta quantificazione del danno economico subito dalla P.A., la giurisprudenza contabile ricorre al criterio equitativo di cui all'art. 1226 c.c.³²², che, in alcune decisioni, risulta applicabile solo qualora risulti impossibile o estremamente difficoltoso quantificare il danno attraverso parametri certi³²³, o in altre pronunce, si fa riferimento alla liquidazione del danno all'immagine dell'Amministrazione a seguito di percezione di «mazzette», tenendo però presente che tale parametro non sempre costituisce un'ipotesi di danno all'immagine, perché potrebbe venire a mancare la proporzionalità tra l'importo della tangente e la perdita di prestigio dell'Amministrazione³²⁴.

Al fine di contrastare il fenomeno di *malagestio* connesso alla contrattualistica amministrativa, da cui può scaturire, come visto poc'anzi, un danno da tangente, la giurisprudenza contabile³²⁵ ha elaborato un sottotipo di illecito contabile denominato danno «alla concorrenza», che rappresenta il pregiudizio subito dalla Pubblica Amministrazione nel caso di violazione di norme di evidenza pubblica (o nel caso di una procedura ad evidenza

³²⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Piemonte, 3 novembre 2009, n. 222, in *Riv. Corte conti*, 6, p. 134.

³²¹ Corte conti, Sez. I, 7 dicembre 2006, n. 251, in *Foro amm.*, *CdS*, 2006, 12, p. 3424, secondo cui «nella quantificazione del danno patrimoniale in caso di percezione di tangenti (nel caso di frode alla finanza pubblica), il risparmio fiscale deve essere quantomeno pari alla tangente percepita».

³²² Corte conti, Sez. I, 22 maggio 2014, n. 714, in *Redazione Giuffrè*, 2015, in cui si evince che i militari del corpo della Guardia di Finanza responsabili, dietro versamento di una tangente, di verifiche fiscali compiacenti, rispondono, oltre che del danno patrimoniale da tangente e di quello legato alla riorganizzazione degli uffici, del danno all'immagine della p.a., da liquidarsi in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c. sulla base della posizione ricoperta dai soggetti al momento della commissione dell'illecito, del disvalore sociale legato alla gravità dei delitti contro la p.a. e della diffusione all'interno delle componenti dell'Amministrazione della concreta possibilità di condizionare le verifiche fiscali attraverso il versamento di tangenti.

³²³ Sulla quantificazione del danno in assenza di parametri certi si veda la già citata sentenza Corte conti, Sez. reg. giurisd. Toscana, 27 dicembre 2010, n. 494, in *Riv. Corte conti*.

³²⁴ Corte conti, S.R., 23 aprile 2003, n. 10, in *Foro amm.*, *CdS*, 2003, p. 1419 e ss.

³²⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 27 luglio 2006, n. 477, in *Redazione Giuffrè*, 2006. In verità, il danno in questione non viene sempre ricompreso nella manualistica tra le varie ipotesi di danno erariale.

pubblica fittizia) nella stipulazione di contratti di affidamento di servizi, opere e forniture senza il previo espletamento di una gara, impedendo quel confronto competitivo che costituisce il tratto distintivo dell'attività contrattuale della P.A., il quale determina la perdita per l'Ente di conseguire condizioni più vantaggiose rispetto a quelle ottenute mediante affidamento diretto. Tale danno subito dall'Amministrazione, di natura patrimoniale, indica il mancato risparmio di spesa che sarebbe stato possibile ottenere mediante il confronto attraverso una gara tra più offerte, configurando un danno «da differenza» tra l'offerta economicamente realizzabile attraverso il rispetto delle regole concorrenziali e quella in concreto realizzata³²⁶. Pertanto, il pregiudizio in questione non può sussistere *in re ipsa*, per il solo fatto che sia stato illegittimamente pretermesso il confronto con più offerte, ma occorre provare, da parte dell'attore, che la deviazione dai parametri di una corretta azione amministrativa abbia comportato un effettivo danno patrimoniale all'Ente pubblico³²⁷. Ne consegue che occorre dimostrare concretamente che la violazione delle norme sulla scelta del contraente abbia determinato una maggiore ed ingiustificata perdita di denaro pubblico fornendo ogni mezzo di prova idoneo³²⁸, come la comparazione con i prezzi o con i ribassi conseguiti, in contesti temporali ragionevolmente prossimi, a seguito di gara per servizi o forniture dello stesso genere o consimili³²⁹, e solo una volta accertata l'esistenza del danno, consistente nella fruibilità del bene o del servizio a condizioni più favorevoli per l'Amministrazione, il pregiudizio potrà essere quantificato attraverso una valutazione equitativa ex art. 1226 c.c. proprio per evitare situazioni di impossibilità o di difficoltà nella determinazione del danno certo.

Questa difficoltà nella quantificazione del danno risulta proprio dalla prova, che, ai fini della responsabilità amministrativa, deve dimostrarsi nella dolo o nella grave colpevolezza dell'azione nonché nella condotta del funzionario pubblico che appare riconducibile alla produzione del danno all'erario. La sentenza 29 agosto 2024, n. 78, della Corte dei conti è un esempio nella quale, a seguito di un contestato affidamento senza gara pubblica del servizio di illuminazione pubblica, non è stato dimostrato dalla Procura regionale effettivamente il danno alla concorrenza per carenza di prove sia dell'elemento oggettivo (danno erariale) sia di quello soggettivo (dolo o colpa grave)³³⁰; il riconoscimento del danno alla concorrenza in questo caso specifico avrebbe comportato una qualificazione dello stesso *in re ipsa*, in quanto è necessaria

³²⁶ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Piemonte, 19 gennaio 2026, n. 9, in *Resp. civ. e prev.*, 2026, 1, p. 248.

³²⁷ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Campania, 28 gennaio 2015, n. 90, in *Redazione Giuffrè*, 2015.

³²⁸ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 13 marzo 2023, n. 152, in *Riv. Corte conti*, 2023, 2, p. 208.

³²⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Piemonte, 4 luglio 2024, n. 75, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 171.

³³⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Abruzzo, 29 agosto 2024, n. 78, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 164.

la dimostrazione concreta ed attuale del pregiudizio economico patito dalla P.A. collegato alla violazione delle regole che tutelano la concorrenza.

In senso opposto, la Corte dei conti ha riconosciuto la sussistenza del danno da concorrenza a seguito di una contestazione di un affidamento diretto di una ditta per l'esecuzione di lavori di ristrutturazione presso l'Università G. D'Annunzio di Chieti Pescara. Il giudice contabile ha affermato che l'affidamento diretto in via d'urgenza costituisce un'eccezione alla regola della gara pubblica e richiede dei presupposti rigorosi di urgenza imprevedibili non imputabili all'Amministrazione, non sussistenti nel caso di specie, poiché la presunta urgenza si basava su una falsa attestazione di richiesta e su motivazioni interne né imprevedibili né tantomeno urgenti. Pertanto, la mancanza dei presupposti e della relativa pubblicazione del bando di gara, comportano un danno da lesione della concorrenza corrispondente alla somma che l'Amministrazione aggiudicatrice avrebbe potuto risparmiare se fosse stata regolarmente espletata la procedura di gara³³¹.

2.5.5 Il danno da Intelligenza Artificiale

Specchio del proprio tempo, la Pubblica Amministrazione sta attraversando una profonda metamorfosi sotto la spinta della rivoluzione digitale³³². Questa transizione tecnologica, che coinvolge ogni aspetto della nostra società, dalla sanità al lavoro, dai trasporti al commercio, impone un'inevitabile riflessione anche sull'evoluzione dei profili di responsabilità³³³.

Questa irreversibilità delle applicazioni di nuovi strumenti, in particolare di Intelligenza Artificiale (I.A.) alle varie attività svolte dalla P.A. si evidenzia, in primis, sul piano normativo, basti pensare alle modifiche apportate dall'articolo 12, comma 1, lett. b) del D.L. 16 luglio

³³¹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Abruzzo, 25 settembre 2024, n. 105, in *Riv. Corte conti*, 2024, 5, p. 105.

³³² Per un approfondimento sulle rivoluzioni che hanno interessato la Pubblica Amministrazione si veda, N. M. TRITTO, *Storia contemporanea e della Pubblica Amministrazione italiana – Approfondimenti*, PRO Edizioni, Roma, 2022. Sulla P.A. e l'Intelligenza Artificiale, si veda I. ALBERTI, *Artificial Intelligence in the public sector: opportunities and challenges*, in www.eurojus.it, 2019, pp. 149-163; L. TORCHIA, *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2025; B. MARCHETTI, *Intelligenza Artificiale, poteri pubblici e rule of law*, in F. G. COCA, M. P. CHITI, D. U. GALETTA (a cura di), *Liber Amicorum per Guido Greco*, Giappichelli Editore, Torino, 2024, pp. 527 e ss.; P. FORTE, *Elementi di Intelligenza Amministrativa Artificiale (A-AI). Su taluni caratteri giuridici dell'automazione della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2025, n. 2, pp. 415 e ss.; G. GARDINI, *Dall'amministrazione analogica all'amministrazione per algoritmi. Varianti e invarianti di un processo evolutivo*, in *Dir. amm.*, 2025, n. 3, pp. 741 e ss.; G. SGUEO, *La funzione pubblica sintetica. Tre domande su intelligenza artificiale generativa e pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 4, pp. 1169 e ss.; S. FOÀ, *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle "scatole nere" alla "casa di vetro?"*, in *Dir. amm.*, 2023, n. 3, pp. 515 e ss.; F. COSTANTINO, *Algoritmi, intelligenza artificiale e giudice amministrativo*, in *Giur. ita.*, 2022, n. 6, pp. 1527 e ss.; P. OTRANTO, *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in www.federalismi.it, 10 marzo 2021, n. 7, pp. 187 e ss.

³³³ Per un'analisi sul fenomeno, si vedano H. A. KISSINGER, E. SCHMIDT, D. HUTTENLOCHER, *L'erA dell'Intelligenza artificiale. Il futuro dell'identità umana*, Mondadori, Milano, 2023; D. CALIGIORE, *IA istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2022.

2020, n. 76 alla L. n. 241/1990, che all'articolo 3 *bis* dispone che «per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le amministrazioni pubbliche agiscono mediante strumenti informatici e telematici, nei rapporti interni, tra le diverse amministrazioni e tra queste e i privati»³³⁴, prevedendo così un dovere da parte della Pubblica Amministrazione di digitalizzarsi, nell'ottica di una effettiva semplificazione ed efficienza. Allo stesso modo, il nuovo Codice dei contratti pubblici mira alla digitalizzazione dell'intera procedura contrattuale, tanto che all'art. 30 prevede che le stazioni appaltanti debbano provvedere, ove possibile, «ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse l'intelligenza artificiale»³³⁵.

Questo cambiamento ha permesso di superare in maniera definitiva il tradizionale modello burocratico basato sul supporto cartaceo non solo attraverso l'impiego di strumenti informatici e di risorse digitali offerte dalla rete internet, ma proprio all'automazione di funzioni precedentemente affidate esclusivamente al soggetto umano. Da ciò ne deriva che tale mutamento non concerne solo i mezzi tramite i quali si manifesta all'esterno il potere amministrativo, ma colpisce anche il procedimento che determina il sorgere del provvedimento amministrativo finale³³⁶, che se prima era frutto della mente umana, oggi si genera da una c.d. *black box*³³⁷, ossia un'entità tecnologica complessa capace di generare decisioni in modo autonomo.

³³⁴ Art. 3-*bis*, co. 1 (Uso della telematica), della Legge 7 agosto 1990, n. 241.

³³⁵ Art. 30, co. 1 (Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici), del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

³³⁶ TAR Lazio Roma, Sez. III-*bis*, 22 marzo 2017, n. 3769, in *Giust. amm.*, 2017, che definisce l'atto amministrativo formato attraverso l'utilizzo di algoritmi «un atto amministrativo a elaborazione elettronica», di cui l'Amministrazione si assume la responsabilità tramite il principio di immedesimazione organica. Per un commento alla sentenza, si veda L. CARBONE, *L'algoritmo e il suo giudice*, Relazione al convegno “*Digital administration – Daily efficiency and smart choices*”, Università degli studi Federico II, Napoli, 9-10 maggio 2022, pubblicato il 10 gennaio 2023, p. 2.

³³⁷ C. ZEDNIK, *Solving the Black Box Problem: A Normative Framework for Explainable Artificial Intelligence*, in <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1903/1903.04361.pdf>, 2021, dove si afferma che «Computing systems programmed using Machine Learning (ML) are increasingly capable of solving complex problems in Artificial Intelligence (AI). Unfortunately, these systems remain characteristically opaque: it is difficult to “look inside” so as to understand why they do what they do or how they work. Opacity is the heart of the Black Box Problem—a problem with significant practical, legal, and theoretical consequences. Practically, end-users are less likely to trust and cede control to machines whose workings they do not understand (Burrell, 2016; Ribeiro, Singh, & Guestrin, 2016), and software engineers may be unable to intervene in order to quickly and systematically improve performance (Hohman, Kahng, Pienta, & Chau, 2018). Legally, opacity prevents regulatory bodies from determining whether a particular system processes data fairly and securely (Rieder & Simon, 2017) and may hinder end-users from exercising their rights under the European Union’s General Data Protection Regulation (European Commission, 2016). Theoretically, the Black Box Problem makes it difficult to evaluate the potential similarity between artificial neural networks and biological brains (Buckner, 2018), and to determine the extent to which computers being developed using ML may be considered genuinely intelligent (Zednik, 2018)».

L'agenzia per l'Italia Digitale (AgID) ha condotto, nel periodo compreso tra il 25 settembre e il 10 ottobre 2024, un'indagine avente lo scopo di censire i progetti di Intelligenza Artificiale avviati dalle Pubbliche Amministrazioni centrali e dai gestori di servizi pubblici nazionali, nell'ambito del *Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2024-2026*. L'indagine in questione, realizzata attraverso questionario, ha visto partecipare 108 organizzazioni su 142 contattate (76%) di cui 45 hanno dichiarato di aver avviato progetti basati su tecnologie di I.A.; in particolar modo, sono stati analizzati 120 progetti, 50 dei quali relativi alle infrastrutture sociali e 70 in altri ambiti di applicazione. Altri dati dimostrano che il 42% dei progetti di IA nella Pubblica Amministrazione mira a migliorare l'efficienza operativa, il 24% a potenziare la gestione dei dati e il 18% a ottimizzare l'accesso ai servizi da parte di cittadini e imprese³³⁸.

Senza pretesa di esaustività, le principali applicazioni dell'I.A. nel settore pubblico possono essere riassunte nelle seguenti finalità³³⁹:

- a) Interpretazione normativa: identificazione e classificazione degli obiettivi posti da una determinata legge;
- b) Supporto decisionale: ottimizzazione della ricerca e del monitoraggio dei dati per potenziare i processi decisionali, sia in ambito legislativo che nell'emanazione di provvedimenti amministrativi;
- c) *E-procurement*³⁴⁰: integrazione di sistemi intelligenti nella gestione delle procedure di evidenza pubblica;
- d) Servizi al cittadino e alle imprese: miglioramento dell'offerta di servizi pubblici e della comunicazione organizzativa, favorendo una partecipazione più attiva degli *stakeholders* nella definizione delle priorità;
- e) Efficienza gestionale: ottimizzazione delle risorse pubbliche interne (umane, economiche, infrastrutturali, ecc.) attraverso strumenti che garantiscono un'allocazione più rapida ed efficace rispetto all'attività posta in essere dall'agente.

In merito alla responsabilità amministrativa derivante dall'uso dell'I.A., è importante evidenziare da subito come alcune sentenze abbiano negato la legittimità di tali strumenti. La

³³⁸ Indagine completa consultabile in AgID, L'Intelligenza Artificiale nella Pubblica Amministrazione, Rapporto 2025, www.chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.agid.gov.it/sites/agid/files/2025-06/AGID_Ricognizione_Progetti_AI_Rapporto_2025_V_2_2_10giu25.pdf.

³³⁹ Elenco ripreso da N.M. TRITTO, *Il danno erariale da intelligenza artificiale*, in www.federalismi.it, 20 marzo 2024, n. 7, p. 288.

³⁴⁰ Per una dettagliata trattazione del tema si veda A. CORRADO, *Accesso ai documenti nei contratti pubblici e utilizzo di piattaforme di e-procurement: prove tecniche di digitalizzazione*, in www.federalismi.it, 11 marzo 2026, n. 8, pp. 19 e ss.

critica si fonda sul rischio di delegare decisioni pubbliche a meccanismi impersonali, privi di quella capacità di valutare le sfumature del caso concreto che è propria dell'istruttoria tradizionale³⁴¹. In sostanza, ciò che viene affermato è che nemmeno un algoritmo perfetto potrebbe sostituire integralmente l'attività cognitiva e di giudizio di un funzionario in carne ed ossa, e questo perché, da un lato, l'istruttoria è una garanzia e in quanto tale il procedimento amministrativo deve garantire un'analisi puntuale delle posizioni giuridiche soggettive del caso concreto, dall'altro lato, l'automazione informatica, per quanto precisa, non possiede la sensibilità valutativa necessaria per bilanciare gli interessi pubblici e privati coinvolti, con possibili ripercussioni negative sia sui cittadini che sugli assetti stessi della P.A.³⁴².

Sebbene tale interpretazione sia più che condivisibile, un rifiuto aprioristico dell'Intelligenza Artificiale finirebbe per condannare la Pubblica Amministrazione italiana ad un inevitabile arretramento, isolandola dal resto del mondo invece avvantaggiato dall'apporto efficiente offerto dalle nuove tecnologiche. Pertanto, si ritiene necessario bilanciare i rischi connessi all'utilizzo di queste tecnologie con solidi strumenti di garanzia³⁴³ che tutelino il principio di legalità senza rinunciare all'innovazione, quali, ad esempio, meccanismi di vigilanza³⁴⁴ capaci di intervenire in caso di anomalie dell'I.A., riportando il relativo procedimento ai tradizionali strumenti della P.A. Questo meccanismo di riparazione viene previsto da diverse fonti normative e giurisprudenziali, come il Considerando n. 71 del Regolamento UE 2016/679 del 27 aprile 2016³⁴⁵, relativo alla protezione e alla libera circolazione dei dati personali delle

³⁴¹ TAR. Roma-Lazio, Sez. III, 10 settembre 2018, n. 9224: il Tribunale ha accolto il ricorso avverso la procedura di mobilità straordinaria di alcuni docenti, rilevando l'illegittimità di un sistema che, affidando l'intera gestione dei trasferimenti ad un algoritmo impersonale, sostituisca completamente l'attività istruttoria, cognitiva e valutativa di un funzionario pubblico, unica capace di assicurare la trasparenza, la partecipazione e l'obbligo di motivazione degli atti, garantiti dalla L. 241/1990 e dall'art. 97 Cost. Analogamente, si vedano TAR. Roma-Lazio, Sez. III, 10 settembre 2018, nn. 9225, 9226, 9227, 9228, 9229, 9230.

³⁴² C. GUACCI, *Considerazioni preliminari sull'istruttoria nel processo amministrativo*, Bruno libri, Salerno, 2017; N. CRISTIANINI, *La scorciatoia. Come le macchine sono diventate intelligenti senza pensare in modo umano*, Il Mulino Editore, Bologna, 2023, p. 65 e ss.

³⁴³ Sugli strumenti di garanzia, si veda R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, pp. 118 e ss.

³⁴⁴ L. TORCHIA, *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 2017, n. 1, pp. 1-42.

³⁴⁵ Così afferma: «L'interessato dovrebbe avere il diritto di non essere sottoposto ad una decisione, che possa includere una misura, che valuti aspetti personali che lo riguardano, che sia basata unicamente su un trattamento automatizzato e che produca effetti giuridici che lo riguardano o incida in modo analogo significativamente sulla sua persona, quali il rifiuto automatico di una domanda di credito online o pratiche di assunzione elettronica senza interventi umani. Tale trattamento comprende la "profilazione" [...]. Tuttavia, è opportuno che sia consentito adottare decisioni sulla base di tale trattamento, compresa la profilazione, se ciò è espressamente previsto dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento, anche a fini di monitoraggio e prevenzione delle frodi e dell'evasione fiscale secondo i regolamenti, le norme e le raccomandazioni delle Istituzioni dell'Unione o degli organismi nazionali di vigilanza e a garanzia della sicurezza e dell'affidabilità di un servizio fornito dal titolare del trattamento, o se è necessario per la conclusione o l'esecuzione di un contratto tra l'interessato e un titolare del trattamento, o se l'interessato ha espresso il proprio consenso esplicito. In ogni caso, tale trattamento dovrebbe essere subordinato a garanzie adeguate, che dovrebbero comprendere la specifica

persone fisiche, il quale, a fronte di processi decisionali automatizzati, richiede che vengano previste misure tecniche e organizzative adeguate che possano essere utilizzate per rettificare eventuali errori dei dati e minimizzare rischi di errore o effetti discriminatori nei confronti delle persone fisiche.

In tal senso si è espresso il TAR Puglia, con sentenza 27 giugno 2016, n. 806, nella quale si evidenzia «la manifesta irragionevolezza, ingiustizia ed irrazionalità di un sistema di presentazione delle domande di partecipazione di un concorso che, a causa di meri malfunzionamenti tecnici, giunga ad esercitare impersonalmente attività amministrativa sostanziale, disponendo esclusioni de facto riconducibili a mere anomalie informatiche» e ancora che «l'Amministrazione debba predisporre, unitamente a strumenti telematici di semplificazione dei flussi documentali in caso di procedure concorsuali di massa, altresì procedure amministrative parallele di tipo tradizionale ed attivabili in via di emergenza, in caso di non corretto funzionamento dei sistemi informatici predisposti per il fisiologico inoltro della domanda»³⁴⁶.

L'impiego di algoritmi nell'alveo del potere discrezionale della Pubblica Amministrazione, unitamente all'esigenza di disciplinarne l'utilizzo al suo interno, ha spinto la giurisprudenza amministrativa, sulla base della disciplina europea, ad elaborare i tre principi della c.d. Amministrazione algoritmica³⁴⁷: il principio di trasparenza algoritmica, il principio di non discriminazione algoritmica e il principio di non esclusività.

Sul punto, appaiono rilevanti le pronunce del Consiglio di Stato. La sentenza n. 2270 del 2019, riguardante alcuni docenti di scuola secondaria che contestavano le assegnazioni alle sedi

informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione. Tale misura non dovrebbe riguardare un minore. Al fine di garantire un trattamento corretto e trasparente nel rispetto dell'interessato, tenendo in considerazione le circostanze e il contesto specifici in cui i dati personali sono trattati, è opportuno che il titolare del trattamento utilizzi procedure matematiche o statistiche appropriate per la profilazione, metta in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di garantire, in particolare, che siano rettificati i fattori che comportano inesattezze di dati e sia minimizzato il rischio di errori e al fine di garantire la sicurezza dei dati personali secondo una modalità che tenga conto dei potenziali rischi esistenti per gli interessi e i diritti dell'interessato e che impedisca tra l'altro effetti discriminatori nei confronti di persone fisiche sulla base della razza o dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell'orientamento sessuale, ovvero che comportano misure aventi tali effetti. Il processo decisionale automatizzato e la profilazione basati su categorie particolari di dati personali dovrebbero essere consentiti solo a determinate condizioni». Consultabile in www.gdpr-text.com/it/read/recital-71/

³⁴⁶ Sul punto, di vedano anche TAR Bari-Puglia, Sez. I, 27 giugno 2016, n. 807; 7 luglio 2016, nn. 890-892.

³⁴⁷ S. ROSSA, *Note sul principio di non esclusività algoritmica. La "riserva di umanità" come criterio guida nell'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale da parte della Pubblica Amministrazione*, E. DE BELVIS (a cura di), *Architetture giuridiche per la transizione ecologica. Dialoghi interdisciplinari per governare la tecnologia*, Atti del Convegno conclusivo "Governing Technology to Manage the Transition" – GoTMaT, Padova, 26-29 novembre 2025, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, pp. 156 e ss.

di servizio sulla base delle graduatorie ministeriali, lamentando di essere stati sopravanzati da colleghi posti in posizioni peggiori in graduatoria, in seguito all'applicazione di un algoritmo, ammette l'utilizzo di algoritmi nelle procedure valutative della Pubblica Amministrazione solo in presenza di adeguate garanzie di trasparenza e di verifica in sede giurisdizionale³⁴⁸. Infatti, «la decisione amministrativa automatizzata impone al giudice di valutare in primo luogo la correttezza del processo informatico in tutte le sue componenti: dalla sua costruzione, all'inserimento dei dati, alla loro validità, alla loro gestione. Da qui [...] si conferma la necessità di assicurare che quel processo, a livello amministrativo, avvenga in maniera trasparente, attraverso la conoscibilità dei dati immessi e dell'algoritmo medesimo»³⁴⁹.

Per quanto attiene al principio di non discriminazione algoritmica, il Consiglio di Stato si è pronunciato a pochi mesi di distanza, evidenziando come debba ritenersi ammissibile l'utilizzo nel procedimento amministrativo di una procedura informatica che attraverso un algoritmo conduca direttamente alla decisione finale, a condizione che siano osservati la piena conoscibilità del modulo, l'imputabilità della decisione all'organo titolare del potere – in capo al quale permangono le relative responsabilità – e il carattere non discriminatorio dell'algoritmo utilizzato³⁵⁰ «nei confronti delle persone fisiche sulla base della razza o dell'origine etnica, delle opinioni politiche, della religione o delle convinzioni personali, dell'appartenenza sindacale, dello status genetico, dello stato di salute o dell'orientamento sessuale. In tale contesto, pur dinanzi ad un algoritmo conoscibile e comprensibile, non costituente l'unica motivazione della decisione, occorre che lo stesso non assuma carattere discriminatorio»³⁵¹.

Infine, il principio di non esclusività dell'uso dei sistemi automatizzati, noto in dottrina anche come “riserva di umanità”³⁵², vieta che il destinatario di un atto amministrativo a elaborazione elettronica sia assoggettato a una decisione presa in maniera totalmente automatizzata, in quanto «deve comunque esistere nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatica. In ambito

³⁴⁸ Cons. Stato, Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, in *Guida al diritto* 2019, 19, p. 16.

³⁴⁹ Cons. Stato, Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, in *Guida al diritto*, par. 8.4.

³⁵⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472, in *Foro it.*, 2020, 6, III, p. 340.

³⁵¹ Cons. Stato, Sez. VI, 13 dicembre 2019, n. 8472, in *Foro it.*, par. 15.3.

³⁵² Espressione impiegata da G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Giuffrè Editore, Milano, 2023 e ripresa anche da S. ROSSA, *Note sul principio di non esclusività algoritmica. La “riserva di umanità” come criterio guida nell'impiego dei sistemi di intelligenza artificiale da parte della Pubblica Amministrazione*, E. DE BELVIS (a cura di), *Architetture giuridiche per la transizione ecologica. Dialoghi interdisciplinari per governare la tecnologia*, Atti del Convegno conclusivo “*Governing Technology to Manage the Transition*” – GoTMaT, Padova, 26-29 novembre 2025, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, p. 157.

matematico ed informativo il modello viene definito come “human in the loop”³⁵³, in cui per produrre il suo risultato è necessario che la macchina interagisca con l’essere umano»³⁵⁴, il quale assumerà su di sé gli effetti della decisione automatizzata.

Qualora tali misure non riescano ad impedire un errore o un’anomalia nel funzionamento dell’I.A. durante la procedura di emanazione di un provvedimento amministrativo, queste ricadono direttamente sulla Pubblica Amministrazione, integrando la fattispecie di responsabilità del funzionario o del dirigente responsabile del procedimento, il quale avrebbe dovuto attivarsi in via preventiva, cercando di scongiurare l’errore tecnologico, o in via correttiva, rimuovendo le criticità già manifestatesi³⁵⁵, ricorrendo se necessario agli strumenti di autotutela³⁵⁶ a sua disposizione. Dunque, se il provvedimento viziato dall’intervento dell’I.A. produce un danno, occorre verificare se la condotta del dipendente pubblico è stata determinante a produrlo e tale controllo verrà svolto sulla base delle norme che riguardano la responsabilità per danno erariale, in particolare la Legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Il c.d. danno erariale da intelligenza artificiale, sebbene non risultino, al momento, fattispecie concrete decise dalla Corte dei conti, potrebbe manifestarsi attraverso differenti configurazioni, a seconda dell’impatto prodotto sulle finanze pubbliche. Una prima ipotesi di danno erariale diretto potrebbe riguardare l’erogazione indebita di somme a soggetti privi dei requisiti necessari, come accade qualora un sistema di I.A., analizzando variabili quali l’ISEE³⁵⁷ o la composizione del nucleo familiare, generi *imput* errati che conducono alla concessione di contributi economici non dovuti. Un’altra fattispecie dal forte impatto negativo sulle casse degli enti territoriali potrebbe essere determinata dalla mancata acquisizione di entrate: si pensi, a titolo esemplificativo, all’utilizzo di algoritmi avanzati per l’individuazione della base

³⁵³ Sul tema, si vedano, ex multis, B. MARCHETTI, *The Algorithmic Administrative Decision and The Human in The Loop*, in *BioLaw Journal*, 2021, n. 2, pp. 1 e ss.; A. SIMONCINI, *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il Diritto dell’Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli Editore, Torino, 2025, pp. 1 e ss.; I. P. DI CIOMMO, *La prospettiva del controllo nell’era dell’Intelligenza Artificiale: alcune osservazioni sul modello Human in The Loop*, in www.federalismi.it, 19 aprile 2023, n. 9, pp. 79 e ss.

³⁵⁴ Cons. Stato, Sez. VI, 4 febbraio 2020, n. 881, in *Fatto e Diritto*, par. 11.2.

³⁵⁵ M. MACCHIA, *Pubblica Amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE online*, 2022, n. 1, p. 319, il quale ha sottolineato come il principio di non esclusività algoritmica si traduca nella «garanzia di un contributo umano in grado di controllare, validare o smentire la decisione automatica». Il responsabile del procedimento può verificare il risultato a cui giunge il sistema algoritmico solo grazie alla previa ricostruzione e al previo controllo del percorso logico effettuato dallo strumento tecnologico.

³⁵⁶ A. LIBERATI, *L’autotutela amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

³⁵⁷ Ossia l’indicatore della situazione economica equivalente, revisionato in base all’art. 5 del D.L. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla Legge n.214/2011 e al conseguente decreto del presidente del Consiglio dei ministri del 5/12/2013, n. 159, «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)».

imponibile e il calcolo dei tributi³⁵⁸ che, in caso di malfunzionamento, determinerebbero un evidente danno erariale.

Accanto a queste ipotesi, esiste poi una vasta casistica di danni erariali indiretti derivanti dal non corretto utilizzo dell'I.A. da parte della Pubblica Amministrazione, i quali legittimano l'azione di rivalsa del P.M. contabile nei confronti di coloro che hanno concorso con dolo o colpa grave nella causazione del danno. Si possono configurare, a titolo di esempio, quando il giudice amministrativo annulla provvedimenti illegittimi di esclusione da procedure di appalti o concorsi pubblici, oppure quando sanziona il mancato rilascio di provvedimenti autorizzativi e l'adozione di atti che limitano indebitamente il diritto di proprietà, come l'esproprio³⁵⁹. A tutto ciò devono poi aggiungersi tutti i dipendenti legati da un rapporto di servizio con l'Amministrazione che potrebbero utilizzare sistemi di I.A. nell'ambito della propria attività, ossia «medici di base, farmacisti e laboratori privati di analisi convenzionati con il SSN; professionista privato che assume la qualifica di progettista e/o di direttore dei lavori di un'opera pubblica; consulente tecnico d'ufficio, nominato dall'autorità giudiziaria; soggetti privati affidatari dell'organizzazione e della gestione di corsi professionali; associazioni di volontariato convenzionate con la Pubblica Amministrazione; cooperative affidatarie di progetti socialmente utili; collaudatori di opere pubbliche; curatori fallimentari; custodi giudiziari; notai, delegati al compimento delle operazioni di vendita all'incanto; società di progetto aggiudicataria, in project financing, di una concessione di lavori pubblici; istituto bancario, advisor di un'amministrazione pubblica, nella stipulazione di strumenti finanziari derivati; concessionari di servizi, ecc.»³⁶⁰ nonché i fornitori stessi del sistema di I.A., lo sviluppatore dell'algoritmo, la società fornitrice dello stesso nei confronti della Pubblica Amministrazione, i quali possono potrebbero essere chiamati a rispondere di danno prodotto all'Ente da provvedimento algoritmico errato³⁶¹.

In realtà, le maggiori criticità nell'accertamento della responsabilità amministrativa si riscontrano con riguardo al fatto che non sia sempre possibile individuare con certezza la

³⁵⁸ Per una trattazione completa sui tributi degli enti locali, si veda N. M. TRITTO, *Manuale superiore di diritto tributario*, Pro Editori, Roma, 2024.

³⁵⁹ Sull'ampia casistica di danni erariali da I.A. si veda, N. M. TRITTO, *Il danno erariale da intelligenza artificiale*, in www.federalismi.it, 20 marzo 2024, n. 7, p. 297.

³⁶⁰ G. BOTTINO, *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, Enc. dir., Annali, X, Giuffrè Editore, Milano, 2017.

³⁶¹ P. DEL VECCHIO, V. BIGNOLI, *Le responsabilità amministrative da algoritmo e intelligenza artificiale. La responsabilità da provvedimento algoritmico sia ai fini del risarcimento del danno in sede civilistica che in sede contabile come responsabilità erariale*, in A. PAJNO, F. DONATI, A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza Artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 342.

componente del sistema che abbia causato l'errore nella determinazione del provvedimento finale, così come il soggetto effettivamente responsabile, considerato che l'elemento soggettivo richiesto per la contestazione di questa responsabilità è la colpa grave, e per le condotte commissive, il dolo³⁶². Inoltre, con l'introduzione della Legge 7 gennaio 2026, n. 1, tale accertamento risulterà ancora più complesso, in quanto la riforma restringe l'ambito applicativo della colpa grave³⁶³. Da ciò ne deriva che l'imputazione della condotta gravemente negligente potrebbe essere contestata solo al dipendente pubblico inteso come operatore tecnicamente competente³⁶⁴ a rilevare l'errore nella decisione algoritmica³⁶⁵, come per esempio, nelle fasi endoprocedimentali di selezione del *software*, dove il contributo umano risulta più rilevante. In mancanza delle capacità necessarie, la responsabilità per i danni derivanti dall'impiego di sistemi di I.A. non può che ricadere sull'Amministrazione, venendo a configurarsi un difetto di organizzazione³⁶⁶. Questa attenuazione di responsabilità va a favore dei dipendenti pubblici, i quali, sentendosi più sicuri e tutelati, potrebbero essere più incentivati all'utilizzo dei sistemi digitali; anche perché è importante rilevare come anche l'omesso utilizzo di strumenti di Intelligenza Artificiale possa dar luogo ad ipotesi di responsabilità amministrativa integrando un'ipotesi di danno erariale per violazione del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione in termini di efficienza e economicità³⁶⁷.

³⁶² D.L. 12 maggio 2025, n. 68, convertito in Legge 2 luglio 2025, n. 100, che differisce fino al 31 dicembre 2025 il termine di cui all'art. 21, co. 2, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito in L. 120/2020, in materia di limitazione della responsabilità erariale.

³⁶³ Art. 1, co.1, lett. a), punto 1) della L. n. 1/2026.

³⁶⁴ Art. 2, co. 3 (Principio della fiducia), del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici (D.lgs. 36/2023): «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».

³⁶⁵ P. EVANGELISTA, *Intelligenza Artificiale e responsabilità amministrativo-contabile*, in www.corteconti.it, 2024, n. 2, p. 142. Si deve fare riferimento anche all'art. 30, co. 3 (Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici), del D.lgs. 36/2023: « Le decisioni assunte mediante automazione rispettano i principi di: a) conoscibilità e comprensibilità, per cui ogni operatore economico ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardino e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata; b) non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata; c) non discriminazione algoritmica, per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici».

³⁶⁶ S. CIMINI, *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'Intelligenza Artificiale*, in Ceridap, 2026, n. 1.

³⁶⁷ Cons. Stato, Sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, in *Diritto amministrativo*, 2019, p. 784, che afferma l'importanza dell'utilizzo di procedure automatizzate in quanto conforme ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, sanciti dall'art. 1 della L. 241/1990, nonché al principio di buon andamento ex art. 97 Cost.

Al fine di superare questa *impasse*, risultano necessari sia l'applicazione del principio di Amministrazione algoritmica appena analizzato sia quanto stabilito dal legislatore con la recente Legge n. 132 del 2025³⁶⁸, nota come Legge italiana sull'Intelligenza Artificiale, attuata a seguito del Regolamento europeo 2024/1689³⁶⁹, detto anche "AI EU Act". Questa legge è, di fatto, la prima normativa italiana sull'I.A. e mira a individuare i criteri regolatori in grado di bilanciare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie con i rischi legati ad un loro uso improprio, stabilendo principi per un utilizzo trasparente, sicuro ed etico mediante un approccio antropocentrico. In modo particolare, si richiamano gli artt. 14, comma 2 e 15, comma 1, della Legge n. 132/2025, i quali sono dedicati rispettivamente all'uso degli strumenti di Intelligenza Artificiale da parte della P.A. e da parte del potere giudiziario.

La prima disposizione, nel precisare che le Pubbliche Amministrazioni debbano provvedere agli adempimenti previsti dalla legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, specifica che «L'utilizzo dell'intelligenza artificiale avviene in funzione strumentale e di supporto all'attività provvedimentale, nel rispetto dell'autonomia e del potere decisionale della persona che resta l'unica responsabile dei provvedimenti e dei procedimenti in cui sia stata utilizzata l'intelligenza artificiale»³⁷⁰. La seconda, invece, afferma che «Nei casi di impiego dei sistemi di intelligenza artificiale nell'attività giudiziaria è sempre riservata al magistrato ogni decisione sull'interpretazione e sull'applicazione della legge, sulla valutazione dei fatti e delle prove e sull'adozione dei provvedimenti»³⁷¹.

Le norme sopra riportate, e più in generale l'intero assetto della Legge n. 132/2025, rivestono una fondamentale importanza, poiché generalizzano ed estendono quella disciplina settoriale, già citata all'inizio di questa trattazione, contenuta nell'art. 30 del D.lgs. n. 36/2023, sul ricorso a procedure automatizzate negli appalti pubblici.

2.6 La quantificazione del danno: il potere riduttivo e l'*utilitas* percepita dalla P.A.

Dopo aver analizzato le diverse tipologie di danno erariale, è necessario soffermarsi su due criteri di quantificazione di tale danno da parte della Corte dei conti: il primo è il potere di

³⁶⁸ Legge 23 settembre 2025, n. 132, recante «Disposizioni e deleghe al Governo in materia di Intelligenza Artificiale».

³⁶⁹ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'Intelligenza Artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), consultabile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>.

³⁷⁰ Art. 14, co. 2, della L. n. 132/2025.

³⁷¹ Art. 15, co. 1, della L. n. 132/2025.

riduzione dell'addebito, come stabilito dall'art. 83³⁷² del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, dall'art. 52³⁷³ del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e dall'art. 19³⁷⁴ del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, che, in questa analisi, viene esaminato nella sua formulazione antecedente alla Riforma n.1/2026, che sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo, mentre il secondo riguarda i vantaggi conseguiti dalla Pubblica Amministrazione in relazione al comportamento dei funzionari o dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità, ai sensi dell'art. 1, comma 1-*bis*³⁷⁵, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, novellato dall'art. 17, comma 30-*quater*, lett. b), del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito in Legge 3 agosto 2009, n. 102³⁷⁶.

Sotto il primo profilo, il potere riduttivo dell'addebito costituisce un potere – dovere peculiare che distingue la responsabilità amministrativa da tutte le altre forme di responsabilità³⁷⁷, ossia permette alla Corte dei conti di ridurre, secondo il proprio prudente apprezzamento, il *quantum* da addebitare al pubblico dipendente autore di condotte illecite³⁷⁸, giungendo, in casi estremi, persino ad escludere l'addebito³⁷⁹. Dal punto di vista pratico, dopo che il giudice contabile ha accertato l'*an debeatur* (l'esistenza del danno erariale), procede alla quantificazione del danno e, valutate le circostanze del caso concreto, può ridurre l'ammontare della quota da risarcire. Le ragioni di fondo di questa peculiarità del giudizio di responsabilità amministrativa poggiano sul presupposto che l'agire del dipendente pubblico si realizza all'interno di una struttura organizzativa complessa qual è la Pubblica Amministrazione, spesso connotata da inefficienze, carenze organizzative o malfunzionamenti. Ne consegue che la condotta illecita non può essere ascritta esclusivamente al singolo funzionario pubblico ma deve essere interpretata come il riflesso di una disfunzione del sistema in cui è inserito, pertanto,

³⁷² Art. 83, co. 1, del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440: «I funzionari di cui ai precedenti articoli 81 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».

³⁷³ Art. 52, co. 2, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214: «La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto».

³⁷⁴ Art. 19, co. 2, del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3: «La Corte, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto il danno accertato o parte di esso».

³⁷⁵ Art. 1-*bis*, L. 14 gennaio 1994, n. 20: «Nel giudizio di responsabilità, fermo restando il potere di riduzione, deve tenersi conto dei vantaggi comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità».

³⁷⁶ Legge 3 agosto 2009, n. 102 contenente modificazioni del D.L. 1° luglio 2009, n. 78 recante «Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e di partecipazione italiana a missioni internazionali».

³⁷⁷ A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, pp. 141 e ss.

³⁷⁸ V. TENORE, *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, ID (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2022, p. 133.

³⁷⁹ Così Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 4 maggio 2011, n. 127, in *Riv. Corte conti*, 2011, 3-4, p. 230; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Abruzzo, 29 agosto 2005, n. 632, in *Riv. Corte conti*, 2005, 4, p. 140; Corte conti, Sez. I, 5 ottobre 2001, n. 291, in *Riv. Corte conti*, 2001, 5, p. 85.

spetta al giudice contabile, sulla base del principio di proporzionalità³⁸⁰, operare una ripartizione del danno, distinguendo quanta parte di esso debba restare a carico dell'Amministrazione e quanta debba essere addebitata al dipendente pubblico.

L'esercizio del potere riduttivo è stato messo poi in relazione a fattori di carattere soggettivo e oggettivo delineati dalla giurisprudenza contabile, i quali avrebbero la funzione di ostacolare la piena imputazione del danno in capo all'agente pubblico favorendo l'applicazione dello stesso: per le circostanze soggettive si fa riferimento all'inesperienza³⁸¹, allo stato emotivo³⁸² e di salute³⁸³ dell'agente, al comportamento tenuto in occasione dell'evento³⁸⁴ e successivamente al danno arrecato per eventualmente ridurne la portata³⁸⁵, alla qualità della carriera pregressa³⁸⁶; con riguardo alle circostanze oggettive, vanno tenuti in considerazione la mole e la complessità del lavoro svolto affidata all'agente³⁸⁷, le difficoltà organizzative e gestionali³⁸⁸, l'aver seguito le prassi d'ufficio illegittime, il carico di lavoro eccessivo per insufficienza di personale³⁸⁹, l'insufficiente preparazione professionale fornita dalla P.A., ecc.

³⁸⁰ A. INDELICATO, *La riforma della responsabilità amministrativo-contabile: potere riduttivo e limite al risarcimento*, in www.federalismi.it, 22 aprile 2026, n. 12.

³⁸¹ Corte conti, Sez. I, 22 novembre 1995, n. 114, in *Riv. Corte conti*, 1995, 6, p. 115: «Nel giudizio di responsabilità amministrativa, ai fini della determinazione del danno risarcibile dal militare addetto alla conduzione di un automezzo di servizio per condotta di guida gravemente colposa e causativa di un incidente stradale, vanno considerate, ai fini della riduzione dell'addebito, sia la giovane età del soggetto, militare di leva, sia l'omessa vigilanza del capomacchina»; Corte conti, Sez. I, 18 marzo 2003, n. 105, in *Dir. e giust.*, 2003, 21, p. 106, in cui si stabilisce che il corretto l'esercizio del potere riduttivo che dà rilievo alla giovane età del responsabile; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Emilia-Romagna, 30 giugno 2004, n. 1131, in *Riv. Corte conti*, 2004, 3, p. 170, per cui, nella fattispecie di responsabilità attinente ad imperita conduzione di veicolo, è determinante ai fini di riduzione dell'addebito, la giovane età del conducente, nonché i precedenti di servizio resi.

³⁸² Corte conti, Sez. I, 16 marzo 1995, n. 35, in *Riv. Corte conti*, 1995, 2, p. 78, nella quale viene stabilito che «Nel giudizio di responsabilità amministrativa per danno instaurato nei confronti di un agente di polizia per imperizia nell'uso di arma da fuoco costituiscono motivi per l'esercizio del potere di riduzione dell'addebito il grave stato emotivo dell'agente medesimo, conseguente ad un lungo e pericoloso inseguimento del malvivente [...]».

³⁸³ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Basilicata, 26 aprile 2007, n. 61, in *Foro amm.*, TAR. 2007, 4, p. 1496, secondo cui, ai fini dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, può darsi rilievo anche alle condizioni emotive in cui il fatto dannoso si è verificato. Nel caso di specie si parla di stato di particolare «depressione emotiva».

³⁸⁴ Corte conti, Sez. I, 4 marzo 2008, n. 117, in *Riv. Corte conti*, 2008, 2, p. 106.

³⁸⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Toscana, 9 marzo 2016, n. 58, in *Ragiusan*, 2016, 387-389, p. 78, per il caso di un medico dottorando che ha eseguito un intervento neurochirurgico in assenza del tutor designato.

³⁸⁶ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Liguria, 1° dicembre 2009, n. 515, in *Riv. Corte conti*, 2009, 6, p. 155, in cui si fa riferimento al «curriculum» del responsabile.

³⁸⁷ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Friuli-Venezia Giulia, 8 gennaio 2001, n. 10, in *Riv. Corte conti*, 2001, 1, p. 166; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Liguria, 9 maggio 2023, n. 22682, in *Guida al diritto*, 2023, p. 22, la quale, nel caso di specie, ha individuato i presupposti per esercitare il potere riduttivo in considerazione del gravoso carico di lavoro presso l'ufficio di appartenenza.

³⁸⁸ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 8 giugno 2012, n. 180, in *Ragiusan*, 2013, 354-356, p. 126.

³⁸⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 31 luglio 2015, n. 137, in *Redazione Giuffrè*, 2015, in tema di danno ambientale.

Sulla base di tali presupposti si è cercato di individuare la natura di tale potere, la quale viene ricondotta da alcuni autori e da parte della giurisprudenza della Corte dei conti³⁹⁰ all'art. 1227 c.c.³⁹¹ nel caso di concorso di colpa dell'Amministrazione danneggiata nella causazione del danno imputabile, a titolo di esempio, a carenze dovute all'organizzazione della stessa, introducendo il c.d. concetto di rischio di impresa, che porta l'Amministrazione ad accollarsi parte del danno cagionato dai propri dipendenti per circostanze non imputabili in via esclusiva a questi ultimi per via delle prassi interne all'Amministrazione che sono spesso volte caratterizzate da inefficienze proprie della struttura organizzativa e da difficoltà di autonoma determinazione, a causa delle quali si può riconoscere una efficacia concausale nella produzione del danno che pertanto non può essere imputabile esclusivamente al funzionario pubblico. Tale criterio adottato dalla Corte dei conti si basa sul fatto che la funzione del giudice contabile non è solo quella di accertare il danno nella sua esatta entità, ma anche quella di valutare il comportamento complessivo di un funzionario in base al contesto in cui ha operato, per cui nella riduzione dell'addebito deve essere valutata anche la condotta corresponsabile della P.A. a titolo di rischio di impresa³⁹². Questo orientamento, tuttavia, non appare del tutto condivisibile, in quanto non tiene conto del fatto che l'imputazione del rischio in questione attiene ad una fase antecedente a quella dell'applicazione del potere riduttivo: *in primis* va accertata l'esistenza di più autori del fatto illecito (dipendente pubblico e P.A. male organizzata) o di concause del danno, che se esistenti, determinerebbero l'imputazione di una minor quota di danno in capo al dipendente pubblico; solo successivamente, sulla quota addebitata al dipendente andrà esercitato il potere riduttivo, ove ne ricorrano i presupposti. Parallelamente, un indirizzo prettamente dottrinale, ritenendo limitata solo ad alcuni casi l'applicabilità dell'art. 1227 c.c., ritiene più vicino al potere riduttivo quello spettante al giudice penale *ex. artt.* 132 e 133 c.p. in sede di determinazione della pena da commisurare; tale indirizzo non ha trovato fortuna a causa delle troppe riserve sull'applicabilità delle norme del giudizio penale su quello contabile.

La tesi che viene sposata dalla giurisprudenza sembra tendere a considerare il potere riduttivo in un'accezione pubblicistica, elevando la gravità della colpa a criterio essenziale e

³⁹⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 23 novembre 2011, n. 682, in *Riv. Corte conti*, 2012, 1-2, p. 279, secondo la quale il danno erariale deve essere proporzionalmente diminuito nelle ipotesi in cui il comportamento colposo dell'ente pubblico danneggiato abbia concorso alla verifica dell'evento dannoso.

³⁹¹ Art. 1227 c.c. (Concorso del fatto colposo del creditore): «Se il fatto colposo del creditore ha concorso a cagionare il danno, il risarcimento è diminuito secondo la gravità della colpa e l'entità delle conseguenze che ne sono derivate. Il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare usando l'ordinaria diligenza».

³⁹² Corte conti, Sez. II, 7 gennaio 1997, n. 3/A, in *Riv. Corte conti*, 1997, 3, p. 64.

costitutivo per la quantificazione del danno. Secondo questa impostazione, l'esercizio del potere riduttivo non costituisce una riduzione successiva del danno già accertato, bensì la semplice determinazione dell'*an* e del *quantum* dovuto in relazione alla gravità della colpa, che il giudice contabile può graduare attraverso il suo potere discrezionale per addebitare al responsabile la quota di risarcimento. Tale potere discrezionale, però, ha imposto la necessità di una motivazione da parte del giudice con riguardo alle ragioni che hanno portato all'esercizio del potere riduttivo, mentre non necessita di motivazione il mancato esercizio dello stesso³⁹³, la quale può desumersi dal percorso argomentativo seguito dal giudice.

Alla luce di quanto esposto, il potere riduttivo funge da strumento per determinare l'entità del danno da risarcire in base alle specificità del caso concreto, tenendo conto dei criteri suddetti, quali la gravità della colpa, i vantaggi conseguiti dalla P.A., la posizione ricoperta dal soggetto, il contesto in cui ha operato e le complessità organizzative dell'Ente. Tale potere discrezionale³⁹⁴ incontra però un limite alla sua applicabilità: esso può essere esercitato solo a fronte di una condotta gravemente colposa³⁹⁵, venendo escluso il suo l'utilizzo nelle ipotesi di illeciti dolosi³⁹⁶. Questo orientamento, consolidato sia in dottrina che in giurisprudenza, è giustificato dal fatto che se il potere *de quo* nasce per mitigare la responsabilità per colpa grave del dipendente pubblico quando essa è attenuata da fattori esterni o da un'inefficienza interna dell'Amministrazione, così non può dirsi nell'ipotesi in cui la condotta tenuta dal soggetto agente sia volutamente e consapevolmente dannosa per l'Amministrazione di riferimento, rendendo incompatibile qualsiasi forma di riduzione della responsabilità.

³⁹³ Così recentemente Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 22 gennaio 2024, n. 27, in *Riv. Corte conti*, 1, p. 207; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Friuli-Venezia Giulia, 17 aprile 2008, n. 154, in *Giur. merito*, 2008, 10, I, p. 2680 con nota di V. SCALINCI; Corte conti, Sez. I, 10 settembre 2003, n. 275, in *Foro amm.*, 2003, p. 2673.

³⁹⁴ Per un approfondimento sul potere discrezionale del giudice contabile, si veda R. CAPUNZO, *La potestà riduttiva dell'addebito erariale: una ipotesi di «discrezionalità» del giudice contabile*, D. CROCCO (a cura di), *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, Jovene Editore, Napoli, 2014, pp. 303-317.

³⁹⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 13 gennaio 2010, n. 38, in *Dir. e giust.*, 2010; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 14 novembre 2005, n. 695, in *Riv. Corte conti*, 2005, 6, p. 150; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 12 maggio 2004, n. 1459, in *Riv. Corte conti*, 3, p. 219.

³⁹⁶ In dottrina, si veda G. BOTTINO, *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1 agosto 2024, n. 1, pp. 1641 e ss.: «In sostanza, ed escluso – secondo la costante giurisprudenza contabile, nelle fattispecie di danno originato da condotte dolose o di commissione di reato – il potere riduttivo è chiamato a percorrere, nella quantificazione del danno risarcibile, l'intero grado di negligenza che sta tra la colpa grave e subito prima del dolo, e per conseguenza – in una evidente proporzione inversa – quanto maggiore è la gravità della colpa, tanto minore deve essere l'esercizio del medesimo potere». In giurisprudenza, si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Trentino-Alto Adige, 8 aprile 2009, n. 32, in *Rass. Dir. farmaceutico*, 2010, 2, p. 343, nella quale, sussistendo l'ipotesi di responsabilità amministrativa per danno erariale da condotta dolosa (nella specie, dolo contrattuale) vengono meno i presupposti per l'esercizio del potere riduttivo dell'ammontare del risarcimento in sede di condanna; Corte conti, Sez. I, 13 marzo 2008, n. 137 in *Foro amm.*, 3, p. 900; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 2 ottobre 1996, n. 63, in *Riv. Corte conti*, 1996, 5, p. 134.

In ordine al secondo profilo necessario per determinare la quantificazione del danno erariale, l'*utilitas* conseguita dall'Amministrazione si colloca in un momento antecedente all'esercizio del potere riduttivo. L'art. 1, comma 1-*bis*, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20³⁹⁷, come novellato dal D.L. 78/2009, introduce il principio civilistico della *compensatio lucri cum damno* la quale prevede che la Corte dei conti debba tener conto nel giudizio di responsabilità di qualsiasi vantaggio comunque conseguito dall'Amministrazione in relazione al comportamento tenuto dagli amministratori o dai dipendenti pubblici ad essa preposti, «purché sia conseguenza immediata e diretta del fatto illecito ovvero di atti illegittimi o comportamenti *contra legem*³⁹⁸; ne consegue che il vantaggio, per essere compensabile con il nocumento patrimoniale, deve porsi in stretto rapporto di causalità con il fatto illecito nonché essere afferente all'interesse o al bene pubblico leso»³⁹⁹. In particolare, il riconoscimento giudiziale di tale principio deve risultare non solo dai vantaggi strettamente economici ottenuti dall'Ente, ma anche dal riscontro di presupposti specifici richiesti dall'istituto civilistico che qui vengono conformati al contesto pubblicistico, come l'effettività del vantaggio, l'identità causale tra il fatto produttivo del danno e quello produttivo dell'*utilitas* e la corrispondenza di quest'ultima ai fini istituzionali dell'Amministrazione che se ne appropria. Sul piano processuale, la giurisprudenza contabile ha chiarito che questi vantaggi conseguiti costituiscono fatti che devono essere accertati, il cui onere probatorio, nell'*an* e nel *quantum*, pur potendo il giudice liquidare il danno in via equitativa ex art. 1226 c.c., incombe sul convenuto in base al tradizionale riparto previsto dall'art. 2697, comma 1, c.c.⁴⁰⁰, venendo così a formarsi un'eccezione in senso proprio⁴⁰¹.

L'art. 1, comma 1-*bis*, fa poi un riferimento non solo ai vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione di appartenenza, ma anche da altra Amministrazione⁴⁰². Tale assunto viene ricondotto al concetto, nato dalla giurisprudenza contabile e largamente discusso in dottrina⁴⁰³, di «finanza pubblica allargata», secondo il quale non sussisterebbe un'ipotesi di

³⁹⁷ Art. 1, comma 1-*bis*, L. n. 20/1994, successivamente modificato dall'art. 3, Legge 23 ottobre 1996, n. 543.

³⁹⁸ Alcune decisioni tendono ad escludere la possibilità di opporre in compensazione utilità conseguite *contra legem*, come Cons. Stato, Ad. Plen., 23 febbraio 2018, n. 1, in *Ius Resp. civ.*, 21 marzo 2018, con nota di A. PENTA, secondo cui, in tema di risarcimento e indennità dovuti da enti pubblici per infermità derivanti da cause di servizio, sussiste il divieto di cumulo, tra equo indennizzo e risarcimento del danno, con conseguente necessità di detrarre dalla somma dovuta a titolo di risarcimento quella corrisposta a titolo indennitario.

³⁹⁹ Così Corte conti, Sez. reg. giurisd. Campania, 11 giugno 2024, n. 320, in *Riv. Corte conti*, 2024, 3, p. 205; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 13 agosto 2014, n. 166, in *Redazione Giuffrè*, 2015.

⁴⁰⁰ Art. 2697, co. 1, c.c. (Onere della prova): «Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento».

⁴⁰¹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 25 maggio 2017, n. 241, in *Redazione Giuffrè*, 2018.

⁴⁰² M. M. CAFAGNO, *La stima di perdite e vantaggi occorrente all'accertamento del danno erariale tra atto ed attività*, in *Giust. amm.*, 2012, n. 10, p. 9.

⁴⁰³ Un orientamento sostenuto dalla giurisprudenza e parte della dottrina riteneva che il concetto di finanza pubblica allargata non potesse essere esteso fino ad ammettere una redistribuzione delle risorse finanziarie tra PP.AA. sul

danno erariale laddove all'esborso finanziario effettuato da un'Amministrazione pubblica corrisponda una conseguente entrata ad un'altra Amministrazione, realizzandosi uno spostamento di somme all'interno di una finanza sostanzialmente unitaria⁴⁰⁴. Questa tesi sposa l'applicazione estensiva della *compensatio*, nel senso che, dal punto di vista dell'irrogazione di una sanzione tributaria pecuniaria, non si può negare che la relativa entrata costituisca un vantaggio per il bilancio generale, stante l'unitarietà della finanza pubblica lesa, in quanto mira ad incrementare in pari misura il patrimonio dell'Ente pubblico percettore.

2.7 Il termine prescrizione e l'intrasmissibilità agli eredi

Alcune considerazioni vanno fatte anche in merito al termine prescrizione dell'illecito e alla responsabilità degli eredi dell'autore del danno erariale.

In ordine al primo istituto, l'art. 1, comma 2, della Legge n. 20/1994 stabilisce che il diritto al risarcimento del danno si prescrive nel termine generale di cinque anni. Tale termine si deve alla portata innovativa di questa legge, che, come visto in precedenza, ha superato il precedente sistema, caratterizzato da una frammentazione settoriale che prevedeva solo per alcune categorie di dipendenti pubblici il termine in questione, nonostante vigesse quale regola generale il termine decennale, come stabilito dall'art. 2946 c.c.⁴⁰⁵ e dall'art. 19⁴⁰⁶ del T.U. degli impiegati civili dello Stato.

La questione più interessante riguarda la determinazione del *dies a quo* da cui inizia a decorrere il termine di prescrizione, il quale, in base alla disposizione di cui all'art. 1, comma 2, viene fatto coincidere con la data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, nell'ipotesi di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta. Sebbene sul momento di verifica del fatto dannoso non tutta la giurisprudenza sia stata concorde, richiedendo la

presupposto della natura pubblicistica della destinazione; sul punto, si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 24 gennaio 2014, n. 35, con commento di L. D'ANGELO: «Anche di recente, infatti, si è precisato che il pagamento di una somma a titolo di sanzione, pur se effettuato in favore di un altro ente pubblico, si traduce in un'ingiustificata sottrazione della relativa somma al patrimonio dell'ente sanzionato e, di riflesso, alle finalità che quest'ultimo deve perseguire per il soddisfacimento degli interessi pubblici ad esso affidati». Pertanto, sulla base di tale interpretazione, è l'Amministrazione che ha subito un danno a dover essere ristorata, a prescindere dal fatto che quei costi siano stati incamerati da un'altra Amministrazione, sulla base del rispetto dell'equilibrio di bilancio dell'Ente, sicché il vantaggio valutabile dovrebbe essere conseguito dalla stessa Amministrazione danneggiata e non dalla finanza pubblica generale, con la conseguenza che non sarebbe consentito valorizzare un'eventuale *compensatio lucri cum danno* nell'ambito della finanza pubblica allargata.

⁴⁰⁴ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sardegna, 15 gennaio 2016, n. 5., per il caso di omessa dichiarazione, da parte di un Ente pubblico, di un immobile a fini ICI, che aveva generato l'irrogazione, da parte del Comune impositore, di una sanzione tributaria pecuniaria, oltre interessi e maggiori spese.

⁴⁰⁵ Art. 2946 c.c. (Prescrizione ordinaria): «Salvi i casi in cui la legge dispone diversamente, i diritti si estinguono per prescrizione con il decorso di dieci anni».

⁴⁰⁶ Art. 19, co. 3, D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3: «Il diritto al risarcimento si estingue con il decorso del termine di prescrizione ordinario previsto dal Codice civile».

necessità, accanto alla verifica, del perfezionamento dell'evento dannoso⁴⁰⁷, la Corte dei conti ribadisce l'esistenza di un altro importante presupposto, ossia la conoscibilità obiettiva del danno verificatosi dall'Amministrazione danneggiata, inteso come il momento in cui quest'ultima è stata posta oggettivamente in grado di conoscere il fatto dannoso, anche attraverso l'attivazione di strumenti di controllo o di ispezioni interne⁴⁰⁸, senza le quali spesso volte i fatti illeciti resterebbero ignoti.

Non resta che vedere come, dal punto di vista pratico, operi la prescrizione. Nel caso di danno da mancata riscossione di entrate⁴⁰⁹, ad esempio, il pregiudizio erariale si concretizza nel momento in cui l'Amministrazione perde il proprio diritto creditorio, rendendo inesigibile la prestazione ad essa dovuta. È da tale istante che comincia a decorrere il termine prescrizione per l'esercizio dell'azione di responsabilità amministrativa; ancora, nell'ipotesi di danno per l'acquisto di un'apparecchiatura inutile ovvero non utilizzabile da parte dell'ente pubblico, la decorrenza della prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa va individuata nel momento in cui il bene è stato pagato dalla ditta fornitrice⁴¹⁰; in tema poi di responsabilità per erogazione di somme non dovute, la prescrizione inizia a decorrere dal momento in cui avviene l'esborso in pregiudizio dell'Amministrazione⁴¹¹ a favore del terzo; nel caso di opera pubblica affetta da vizi costruttivi occulti, il decorso della prescrizione avviene dalla scoperta degli stessi.

L'art. 1, comma 2, della Legge n. 20/1994, poi fa un riferimento al caso di occultamento doloso del danno, per il quale la prescrizione inizia a decorrere dalla data della scoperta del fatto da parte della P.A., derogando così al regime generale del momento di verifica del fatto, in quanto presumibilmente tale scoperta avviene in una fase successiva ad essa. In tali fattispecie, viene in rilievo quella conoscibilità obiettiva del danno di cui si parlava poc'anzi, intesa come conoscenza effettiva del danno solo in caso di dolo, a cui si deve aggiungere una concreta attività finalizzata in maniera specifica a rendere non rilevabile il danno prodotto nello svolgimento del rapporto di servizio⁴¹². Perché si possa parlare di occultamento doloso, quindi,

⁴⁰⁷ Corte conti, S.R., 26 febbraio 2001, n. 2, in *Foro amm.*, 2001, 6; Corte conti, Sez. I, 15 luglio 2002, n. 239, in *Foro amm.* CdS 2002, p. 1884.

⁴⁰⁸ Corte conti, Sez. I, 4 dicembre 2007, n. 494, in *Riv. Corte conti*, 2007, 6, p. 118, in cui si fa anche riferimento all'art. 2935 c.c., il quale stabilisce che «la prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere».

⁴⁰⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Umbria, 14 marzo 2014, n. 34, in *Ragiusan*, 2015, 369-370.

⁴¹⁰ Corte conti, Sez. I, 7 agosto 2002, n. 285, in *Riv. Corte conti*, 2002, 4, p. 152.

⁴¹¹ Corte conti, Sez. III, 6 aprile 2006, n. 179, in *Riv. Corte conti*, 2006, 2, p. 119; Corte conti, Sez. III, 19 gennaio 2005, n. 4, in *Riv. Corte conti*, 2005, 1, p. 103; Corte conti, Sez. II, 1° settembre 2004, n. 279, in *Riv. Corte conti*, 2004, 5, p. 71.

⁴¹² E. F. SCHLITZER, *Profili sostanziali della responsabilità amministrativo-contabile*, in AA.VV., E. F. SCHLITZER (a cura di), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 95.

occorre un comportamento che, se pur comprendente la causazione del fatto, deve includere atti volti a prevenire il disvelamento del danno ancora in divenire ovvero a nascondere il danno prodotto⁴¹³.

La giurisprudenza contabile al riguardo si è pronunciata in numerose occasioni, anche perché il concetto di «scoperta» del fatto ha creato non poche incertezze interpretative, soprattutto nell'ambito di illeciti penali posti in essere da pubblici dipendenti che causano un danno all'erario. Un esempio peculiare concerne l'individuazione del termine iniziale di prescrizione nell'ipotesi di danno da tangente. La Corte dei conti ha stabilito che il *dies a quo* decorre dal momento della scoperta del fatto lesivo, in quanto ad essere rilevante non è il momento di verifica dei fatti, ma l'intenzionale occultamento della situazione lesiva per l'Ente, che, tendenzialmente coincide con la data della richiesta di rinvio a giudizio in sede penale⁴¹⁴. In altri casi, invece, sui quali la magistratura contabile si è anche espressa in tempi molto recenti, il termine iniziale del decorso della prescrizione dell'azione risarcitoria, nel caso specifico di danno all'immagine della P.A., viene fatto coincidere con la data di irrevocabilità della sentenza penale che accerta la responsabilità⁴¹⁵. Vi è poi un terzo orientamento giurisprudenziale che individua il *dies a quo* nel c.d. *clamor fori* a seguito di un danno all'immagine dell'Amministrazione, ossia dalla data della divulgazione mediatica del fatto in una sentenza di condanna⁴¹⁶.

Non appena la P.A. venga a conoscenza di un fatto illecito che possa arrecarle un pregiudizio, sorge in capo ad essa l'obbligo di denunciare la condotta del dipendente pubblico, tesa ad occultare il fatto pregiudizievole, all'autorità giudiziaria competente e, da quel momento, inizia a decorrere il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa per danni dolosamente occultati. Inoltre, in considerazione della brevità del termine quinquennale rispetto ai tempi di attivazione delle amministrazioni delle denunce alla Corte dei conti e a quelli della

⁴¹³ F. TIGANO, *Corte dei conti e attività amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 314 e ss. In giurisprudenza, si veda anche Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 15 maggio 2017, n. 54, in *Gazzetta amm.*, secondo la quale, «nella vicenda in cui è ravvisabile un'attività fraudolenta diretta ad occultare il danno, il termine di prescrizione non decorre dal momento in cui i contributi sono stati erogati, ma dalla conoscenza della condotta illecita da parte dell'Amministrazione, poiché dai singoli momenti in cui venivano erogati i finanziamenti pubblici, nulla poteva emergere in presenza di artifici e di raggiri che contribuivano alla realizzazione della truffa aggravata per il conseguimento delle erogazioni pubbliche».

⁴¹⁴ Corte conti, Sez. II, 9 agosto 2024, n. 201, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 156; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 10 ottobre 2008, n. 2745, in *Riv. Corte conti*, 2008, 5, p. 145; Corte conti, Sez. I, 21 gennaio 2008, n. 42, in *Dir. e Giust.*, 2008.

⁴¹⁵ Corte conti, Sez. III, 23 ottobre 2024, n. 249, in *Riv. Corte conti*, 2024, 5, p. 179; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 3 gennaio 2024, n. 1, in *Riv. Corte conti*, 2024, 1, p. 209;

⁴¹⁶ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Umbria, 27 dicembre 2011, n. 187, in *Redazione Giuffrè* 2012; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Veneto, 22 giugno 2010, n. 452, in *Riv. Corte conti*, 2010, 3, p. 118; Corte conti, Sez. I, 24 febbraio 2009, n. 97, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, 6, p. 1397.

magistratura contabile per giungere alla condanna dell'autore del danno, gli organi di vertice dell'Ente pubblico (Dirigenti, Direttori Generali, ecc.) sono tenuti ad attivarsi tempestivamente⁴¹⁷, inviando a mezzo di raccomandata A/R, con notifica tramite ufficiale giudiziario o tramite PEC, una messa in mora al presunto responsabile dell'illecito, intimandogli il pagamento del danno accertato entro un certo termine. Tale istituto assolve alla funzione di interrompere il decorso del termine prescrizione, «dal momento che l'azione della Procura è intesa al risarcimento del danno a favore dell'Amministrazione medesima, la quale, con detta messa in mora, esprime la volontà di ottenere il dovuto dal responsabile»⁴¹⁸; ai sensi dell'art. 66 del Codice di Giustizia Contabile (D.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), il termine prescrizione di cinque anni può essere interrotto per una volta sola e per un massimo di due anni, di conseguenza, il termine complessivo di prescrizione non può eccedere i sette anni dall'inizio della decorrenza.

È doveroso ribadire già in questa sede questo tipo di situazione ha portato ad una prescrizione quasi infinita, che portava al riconoscimento del danno da parte del funzionario pubblico anche a distanza di molti anni dalla sua verifica. Per questo motivo, come si vedrà successivamente, la Legge 7 gennaio 2026, n. 1, con il dichiarato intento di ridurre la c.d. «paura della firma», è intervenuta anche sui tempi della prescrizione di cui all'art. 1, comma 2, L. 20/1994, prevedendo sempre un termine di cinque anni, decorrente però dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'Amministrazione sia venuta a conoscenza del danno, dove tale momento di verifica deve essere inteso come il momento concreto, certo ed attuale in cui il dipendente pubblico ha agito causando un danno.

Proseguendo l'analisi delle innovazioni apportate dalla L. n. 20/1994, si è avuto già modo di affermare il carattere personale della responsabilità amministrativa, sancito dall'art. 1, comma 1, della medesima Legge. Corollario necessario di tale principio è l'intrasmissibilità agli eredi del debito derivante dalla responsabilità amministrativa, disciplinato dal citato art. 1, comma 1, secondo cui «il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti (solo) nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi»⁴¹⁹. La regola dell'intrasmissibilità degli eredi, in quanto elemento caratterizzante la responsabilità per danno erariale, ha efficacia retroattiva e si applica anche ai giudizi in corso poiché non danneggia né la situazione dell'erede del convenuto né quella

⁴¹⁷ Sul punto, va ricordato, che l'art. 1, comma 3, della L. n. 20/1994 sancisce la responsabilità di coloro che, omettendo o ritardando la denuncia, abbiano determinato la prescrizione al diritto del risarcimento del danno.

⁴¹⁸ Così Corte conti, Sez. I, 17 luglio 2007, n. 204, in *Foro amm.* CdS 2007, 7-8, p. 2324.

⁴¹⁹ Art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994, n. 20.

dell'Amministrazione⁴²⁰. L'unica eccezione si verifica se l'erede si è arricchito direttamente grazie all'illecito commesso dal defunto, ed è da qui che si genera l'ipotesi di illecito arricchimento a cui fa riferimento la Legge n. 20/1994. La Corte di cassazione, sul punto, ha chiarito che il necessario presupposto della trasmissibilità agli eredi è l'accertamento da parte del giudice contabile con sentenza di condanna passata in giudicato⁴²¹ di un illecito arricchimento del dante causa e non di un generale danno arrecato all'erario. Pertanto, qualora tale circostanza non venisse accertata nel giudizio davanti al giudice, l'obbligazione del pubblico dipendente resta strettamente personale e si estingue con la sua morte⁴²², senza in alcun modo incidere sulla successione degli eredi. Inoltre, in caso di rinuncia all'eredità da parte degli eredi, anche in caso di illecito arricchimento, la Suprema Corte ha affermato che la mancanza di un titolo esecutivo nei loro confronti fa sì che non si possa procedere all'esecuzione⁴²³.

L'onere della prova spetta alla Procura contabile, il quale, per dimostrare l'illecita trasmissione pecuniaria, può avvalersi anche di presunzioni semplici *ex art. 2729 c.c.*⁴²⁴. desunte dalla corrispondenza tra l'incremento dell'asse ereditario e l'indebita percezione del *de cuius*. La Corte dei conti ritiene che l'arricchimento indebito degli eredi sussista «non soltanto nel caso di incremento patrimoniale diretto ma anche quando l'asse ereditario ne abbia tratto comunque vantaggio anche solo sotto il profilo del colmare le passività. L'arricchimento degli eredi costituisce la naturale conseguenza dell'illecito arricchimento del dante causa»⁴²⁵. Tuttavia, sembra che sia possibile per gli eredi dimostrare circostanze eccezionali che di fatto abbiano impedito il trasferimento dell'arricchimento, dando così luogo ad un'inversione dell'onere probatorio⁴²⁶.

Per quanto concerne l'ipotesi che gli eredi abbiano accettato l'eredità con beneficio d'inventario *ex art. 484 c.c.*⁴²⁷, il giudice contabile ha stabilito che in ogni caso deve essere comunque verificato in concreto se il defunto si sia arricchito illecitamente e se effettivamente

⁴²⁰ Così stabilito anche dall'art. 3, comma 2, della L. 20 dicembre 1996, n. 639.

⁴²¹ Cass. civ., Sez. I, 21 febbraio 2008, n. 4432, in *Giust. civ. Mass.* 2008, 2, p. 266.

⁴²² Corte conti, Sez. reg. giurisd. Campania, 29 febbraio 2012, n. 249, in *Riv. Corte conti*, 2012, n. 3-4, p. 330.

⁴²³ Cass. civ., SS.UU. 19 luglio 2018, n. 19280, in *Giust. civ. Mass.*, 2018.

⁴²⁴ Art. 2927, comma 1, c.c. (Presunzioni semplici): «Le presunzioni non stabilite dalla legge sono lasciate alla prudenza del giudice, il quale non deve ammettere che presunzioni gravi, precise e concordanti».

⁴²⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Calabria, 27 novembre 2012, n. 350, in *Corti calabresi* (Le), 2012, 1-3, p. 786.

⁴²⁶ *Ibidem*.

⁴²⁷ L'accettazione dell'eredità con beneficio d'inventario impedisce l'effetto della confusione tra il patrimonio dell'erede e quello ereditario, con conseguente limitazione della responsabilità dell'erede *ultra vires* e quindi nei limiti del valore dell'attivo ereditario. Con riguardo alle modalità e alle tempistiche si veda l'art. 484 c.c. (Accettazione col beneficio d'inventario).

quell'arricchimento sia transitato nel suo patrimonio e quindi, di conseguenza, nell'asse ereditario⁴²⁸; spetta poi agli eredi dimostrare che dall'illecito arricchimento del dante causa non sia derivato un illecito arricchimento nei loro confronti. Tuttavia, sebbene gli eredi debbano stare in giudizio anche nel caso di accettazione con beneficio d'inventario, la loro posizione viene in un certo senso tutelata, perché l'eventuale condanna mira esclusivamente a colpire il patrimonio del *de cuius* e non quello dei singoli eredi⁴²⁹.

Nel caso in cui, poi, venga contestato al dipendente pubblico deceduto un danno non patrimoniale, vige il principio di intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione, in quanto tale danno non si configura come illecito arricchimento dell'agente, bensì come pregiudizio economico patito dall'Ente⁴³⁰.

2.8 Le polizze assicurative dei dipendenti pubblici

Il progressivo ampliamento del concetto di danno risarcibile ha generato sempre più nei dipendenti pubblici l'esigenza di tutelarsi attraverso il ricorso a strumenti assicurativi per contrastare il timore di incorrere in responsabilità erariali. Inizialmente, la prassi prevedeva che gli Enti pubblici, in veste di contraenti, stipulassero, per conto dei propri dirigenti, o in generale dei dipendenti pubblici, delle polizze aventi ad oggetto sia la copertura della responsabilità amministrativa che contabile, escludendo solo gli illeciti dolosi, che comunque non potrebbero essere assicurati secondo le norme generali che disciplinano il contratto di assicurazione⁴³¹. Questa copertura assicurativa mirava a coprire le perdite patrimoniali rappresentate dalle somme che l'assicurato fosse stato tenuto a rifondere all'Ente di appartenenza o allo Stato; di contro, alla P.A. spettava l'azione di rivalsa per il caso in cui avesse risarcito il terzo per danni provocati con colpa grave dall'assicurato in base a quanto previsto dall'art. 28, comma 2, Cost. che, come abbiamo visto, prevede un'estensione della responsabilità dei funzionari e dipendenti anche allo Stato e agli Enti pubblici.

La validità di queste polizze assicurative ha suscitato alcuni dubbi da parte della Corte dei conti⁴³², poiché avrebbero come effetto quello di deresponsabilizzare il dipendente pubblico, risultando così in contrasto con i principi di ordine pubblico e, in particolare, con l'art. 28

⁴²⁸ Corte conti, S.R., 11 dicembre 1996, n. 74/A, in *Riv. Corte conti*, 1997, n. 1, p. 58.

⁴²⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 5 dicembre 2001, n. 3945, in *Riv. Corte conti*, 2001, n. 6, p. 120.

⁴³⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 11 ottobre 2006, n. 1969, in *Riv. Corte conti*, 2006, 5, p. 107. Il caso di specie riguardava la percezione di tangenti da parte di un funzionario ministeriale per l'acquisto di immobili da parte di un'amministrazione statale.

⁴³¹ Si tratta degli artt. 1900 e 1917 del Codice civile.

⁴³² I. CACCIAVILLANI, *Note minime sulla liceità della polizza assicurativa dei funzionari per danno erariale*, in *Foro amm.*, 1998, n. 9, pp. 2615 e ss.; V. TENORE, *Niente polizze a spese dell'ente contro i danni erariali*, in *Dir. e pratica amm.*, 2007, n. 3, p. 77.

Cost.⁴³³. Si avrebbe, dunque, nullità del contratto di assicurazione per illiceità della causa, anche in ragione del fatto che il pagamento del premio in capo all'Amministrazione, fino alla dichiarazione di nullità, integra la fattispecie di danno erariale, perché la polizza risulterebbe efficace solo per gli assicurati e non per la P.A. e non risponderebbe ad alcun pubblico interesse⁴³⁴.

Per arginare queste problematiche, il legislatore è intervenuto con la Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (c.d. Finanziaria 2008), il cui art. 3, comma 59, ha introdotto il divieto per le Pubbliche Amministrazioni di stipulare polizze assicurative a copertura di danni erariali commessi dai propri dipendenti⁴³⁵. La norma dispone 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. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario

⁴³³ Così Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 9 maggio 2002, n. 942, in *Giust. amm.*, 2002, p. 678, secondo cui «Contrasta con i principi fondamentali dell'ordinamento (richiamati dalla Corte costituzionale, da ultimo con la sentenza n. 340 del 24 ottobre 2001) la stipula da parte di un ente locale di una polizza assicurativa onde sollevare gli amministratori comunali ed i funzionari dai rischi correlati alla responsabilità amministrativo-contabile connessa all'attività dagli stessi svolta»; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Puglia, 7 febbraio 2004, n. 95, in *Nuove autonomie*, 2004, p. 1081: «La stipulazione di una polizza assicurativa determina la deresponsabilizzazione dei dipendenti assicurati e contrasta con il principio contenuto nell'articolo 28 Cost. e con i profili tipici della responsabilità amministrativa. Il danno all'erario prodotto da coloro che hanno stipulato la polizza assicurativa si quantifica in quella parte del premio che è riferibile al rischio per condanna a titolo di responsabilità amministrativa»; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 25 ottobre 2006, n. 3054, in *Dir. e pratica amm.*, 2007, n. 3, p. 77, per cui «La stipula di una polizza assicurativa a tutela della responsabilità amministrativo-contabile del personale, con oneri a carico dell'ente locale e in definitiva della collettività, non è legittima, con conseguenze di danno erariale per l'importo dei relativi premi di polizza posti a carico del bilancio dell'ente, contrastando tale assunzione di spesa con il principio di responsabilità personale cui all'art. 28 Cost., tenendo anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza verso dipendenti e amministratori, che ne costituisce contenuto essenziale accanto a quello risarcitorio».

⁴³⁴ Corte conti. Sez. reg. giurisd. Umbria, 10 dicembre 2002, n. 553, in *Rass. Giur. umbra*, 2003, p. 332, la quale, appunto, ritiene che il pagamento del premio da parte del comune, per la copertura assicurativa dei suoi dirigenti e amministratori «costituisce danno erariale, in quanto ridonda ad esclusivo beneficio degli assicurati, in palese conflitto con gli interessi propri dell'ente pubblico»; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 11 novembre 2005, n. 3471, in *Riv. Corte conti*, 2005, 6, p. 273, che, allo stesso modo, stabilisce che «Il pagamento da parte di un ente locale, dei premi assicurativi per polizze stipulate a favore dei propri dipendenti a copertura dei rischi patrimoniali costituiti dalle sentenze di condanna della Corte dei conti, pronunziate per gli illeciti amministrativi posti in essere dai dipendenti stessi nei confronti dell'ente medesimo o di altra p.a., integra la fattispecie del danno per l'erario, in quanto privo di sinallagma per la p.a. e non rispondente ad alcun pubblico interesse».

⁴³⁵ Per un commento all'art. 3, comma 59, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, si veda V. TENORE, *Finanziaria 2008: nulle le polizze a tutela della responsabilità amministrativo-contabile stipulate dalla P.A.*, in *Guida al pubblico impiego*, 2008, 1, pp. 38 e ss. Alla norma si sono conformati i CCNL di comparto: il CCNL 2006-2009 area dirigenza all'art. 16 (area I) ha aggiunto che «tale assicurazione non può essere diretta alla copertura di danni erariali che i dirigenti potrebbero essere chiamati a risarcire in conseguenza della loro responsabilità amministrativo-contabile».

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»⁴³⁶.

In merito al regime sanzionatorio previsto per la violazione della disposizione, è opportuno osservare come la norma non si limiti a indennizzare l'Amministrazione per il costo sostenuto per la polizza, ma miri a colpire severamente la condotta degli amministratori. Tale previsione valorizza una funzione punitiva della responsabilità amministrativa, la quale viene estesa anche al beneficiario della polizza, a cui non sembra però ascrivibile tale scelta, tenuto conto del fatto che molti dipendenti potrebbero risultare beneficiari di una polizza senza averne deliberato la sottoscrizione⁴³⁷.

A seguito della Legge Finanziaria 2008, quindi, sono gli stessi dipendenti⁴³⁸, e non più l'Ente pubblico per loro, a sottoscrivere contratti assicurativi individuali e facoltativi per tutelarsi dall'eventuale commissione di azioni od omissioni con colpa grave. La volontà dei dipendenti di sostenere oneri economici per il pagamento dei premi (cifra che si aggira in media a 300 euro annui in relazione ad un rischio contenuto e al profilo professionale, anche se su questo dato non si rilevano grandi differenze⁴³⁹) conferma, all'interno del comparto pubblico, la consapevolezza di una percezione del rischio nell'esercizio dell'attività amministrativa. La polizza per responsabilità amministrativo-contabile si distingue da un diverso tipo di polizza, relativa alla responsabilità civile verso terzi, che interviene quando un soggetto terzo, ritenendosi danneggiato dal comportamento di un'Amministrazione, agisce in giudizio sia contro quest'ultima che contro il dipendente responsabile del comportamento. Come si è avuto modo di vedere, generalmente il terzo tende a promuovere l'azione contro l'Ente in quanto soggetto più solvibile, ma l'Amministrazione, ai sensi dell'art. 28 Cost., può agire in rivalsa nei confronti del proprio dipendente, se il danno è dovuto ad un suo comportamento doloso o gravemente colposo⁴⁴⁰. La divergenza tra le due tipologie di coperture assicurative è sostanziale: mentre la polizza di responsabilità civile verso terzi tutela il dipendente pubblico

⁴³⁶ Art. 3, co. 59, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge Finanziaria 2008)».

⁴³⁷ Per un approfondimento sulle criticità dell'art. 3, co. 59, L. 24 dicembre 2007, n. 244, si veda V. TENORE, L. PALAMARA, B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013, pp. 396 e ss.; S. LANDINI, *Danno erariale, responsabilità sanitaria e assicurazioni*, in *Diritto e Salute*, 30 aprile 2020, n. 1, pp. 33-34.

⁴³⁸ L'art. 12 del D. lgs. 12 agosto 2016, n. 176, recante il «Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica», ha disciplinato un sistema analogo anche per i dipendenti di società private a partecipazione pubblica.

⁴³⁹ Dati calcolabili in <https://www.rcpolizza.it>. Per esempio, nella categoria «Comuni», il premio in media più alto viene pagato dai dirigenti tecnici e si aggira intorno ai 500 euro; a seguire il sindaco (circa 420 euro), ecc.; mentre i consiglieri comunali e i dipendenti amministrativi pagano in media poco meno di 200 euro.

⁴⁴⁰ S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L'Amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, n. 1, p. 300.

contro azioni civili a lui rivolte direttamente e può essere offerta al dipendente dall'Amministrazione di appartenenza, la polizza per responsabilità amministrativo-contabile, tutela il dipendente pubblico nel giudizio di responsabilità davanti alla Corte dei conti per i danni cagionati all'erario che non siano stati commessi con dolo, poiché in quel caso l'assicurazione sarebbe esclusa. Proprio alla luce di quanto esposto, si comprende come la presenza di un mercato assicurativo per la responsabilità amministrativo-contabile derivi da quella percezione del rischio relativo allo svolgimento delle proprie mansioni istituzionali che pone le basi per quella paralisi dall'attività amministrativa che prende il nome di «burocrazia difensiva», del quale si parlerà diffusamente nel capitolo seguente, ma che inevitabilmente prende le mosse da queste dinamiche. Si esaminerà, in primo luogo, come tale fenomeno si collochi all'interno del contesto emergenziale con l'introduzione del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, e come il legislatore abbia tentato di superarlo attraverso la riforma della responsabilità amministrativa del 2026, la quale prevede, come si vedrà, l'obbligo di stipulazione delle polizze assicurative da parte dei dipendenti pubblici.

CAPITOLO 3

Il contrasto alla cosiddetta “burocrazia difensiva” attraverso le recenti Riforme della responsabilità amministrativa

SOMMARIO: 1. La “patologia”: paralisi amministrativa da burocrazia difensiva; – 2. Il Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76 e la limitazione della responsabilità erariale; – 2.1. La sentenza 18 gennaio 2022, n. 8 della Corte costituzionale; – 2.2. La sentenza 16 luglio 2024, n. 132 della Corte costituzionale; – 3. Il Codice dei contratti pubblici del 2023 e il tentativo di tipizzazione della colpa grave; – 4. La riforma della responsabilità amministrativa: la Legge 7 gennaio 2026, n. 1 e alcune riflessioni critiche; – 4.1. La tipizzazione della colpa grave; – 4.2. I limiti al *quantum debeatur* e il potere riduttivo della Corte dei conti; – 4.3. Il termine prescrizione; – 4.4. La stipulazione obbligatoria di polizze assicurative dei dipendenti pubblici; – 4.5. Gli effetti concreti della “Legge Foti” sull’assetto organizzativo della P.A.

1. La “patologia”: paralisi amministrativa da burocrazia difensiva

Negli ultimi anni, il dibattito politico e giuridico si è focalizzato con crescente urgenza sulla c.d. “burocrazia difensiva”⁴⁴¹ (denominata anche “amministrazione difensiva” o “paura della firma”), percepita oggi come una delle principali criticità dell’azione amministrativa. Sebbene il termine appartenga al lessico giuridico contemporaneo, esso esprime un problema le cui radici sono profonde e risalenti, ben antecedenti alla stessa Costituzione⁴⁴². Il concetto di “burocrazia difensiva” nasce da un settore specifico del diritto amministrativo, quello della sanità, in

⁴⁴¹ L. LORENZONI, *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2021, n. 4, pp. 762 e ss.; L. LORENZONI, *Defensive Bureaucracy in Italy: an Introduction*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2023, n. 3, pp. 1-21; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e «burocrazia difensiva»*, in *Dir. econ.*, 2018, n. 3, pp. 625 e ss.; A. BATTAGLIA, S. BATTINI, A. BLASINI, V. BONTEMPI, M. P. CHITI, F. DECAROLIS, S. MENTO, A. PINCINI, A. PIRRI VALENTINI, G. SABATO, «Burocrazia Difensiva»: cause, indicatori, rimedi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, n. 4, pp. 1295 e ss.; S. BATTINI, F. DECAROLIS, *L’amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, n. 1, pp. 293 e ss.; F. A. CANCELLA, S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell’illecito erariale*, in www.corteconti.it, 2025, n. 2, pp. 18-37; G. MORGANTE, *Origini e sviluppi della burocrazia difensiva tra costi e opportunità*, Convegno di studi “Burocrazia difensiva e responsabilità”, SNA, Roma, 16 maggio 2024, pp. 13 e ss.

⁴⁴² R. VISCOMI, *Burocrazia difensiva, danno erariale e costi del non fare*, in www.contabilità-pubblica.it, 26 gennaio 2023, p. 18.

particolare, dal fenomeno che prende il nome di “medicina difensiva”⁴⁴³, il quale vanta origini antichissime. Una testimonianza storica si ritrova nel IV secolo a.C. nelle *Historie Alexandri Magni* di Quinto Curzio Rufo, che narra come Alessandro Magno, gravemente ferito in battaglia, si fosse trovato nell’impossibilità di ricevere cure perché i medici presenti, temendo di non riuscire ad asportare la freccia che si era conficcata nel corpo o di aggravare le condizioni dell’Imperatore, rifiutavano di intervenire per paura di subire le conseguenze di un eventuale errore. Così Alessandro, conscio della gravità delle lesioni subite e consapevole dei motivi che spingevano i medici ad astenersi dall’intervenire, promise l’impunità al più abile di loro, un certo Critobulo, che infine lo operò con successo⁴⁴⁴.

All’inizio del secolo scorso, le riflessioni sulla “medicina difensiva” hanno iniziato a coinvolgere anche altri ambiti di studio, tra cui l’antropologia medica, il cui maggior esponente, Viktor von Weizsacker, analizzando il rapporto medico-paziente, sosteneva l’instaurazione fin da subito di una deformazione: «in un rapporto che, essendo un incontro di persone, dovrebbe essere paritetico, il trattamento insinua l’esigenza di una diversità: al medico va tutta l’autorità e il potere, mentre da parte del paziente è richiesta la fiducia. Quando questo rapporto si rompe o si incrina – nel senso, per esempio che il malato si accinge a ritirare la sua fiducia – i medici adottano una strategia di difesa che consiste nel barricarsi dietro alla scienza, concepita come una grandezza impersonale [...]. Se si va avanti così per un certo tempo, potrà succedere un giorno che un’intera corporazione, la corporazione dei medici o degli scienziati, diventerà l’oggetto di una grave aggressione»⁴⁴⁵.

I principali studi sull’argomento sono iniziati a partire dagli anni Settanta negli Stati Uniti d’America, dove ha costituito un tema fondamentale nel dibattito istituzionale. Un punto di riferimento importante è il report del 1994 dell’*Office of Technology Assessment*, nel quale si è affermato che «la medicina difensiva si verifica quando i medici prescrivono test, procedure diagnostiche o visite, oppure evitano i pazienti o trattamenti ad alto rischio, principalmente (ma non esclusivamente) per ridurre la loro esposizione ad un giudizio di responsabilità per

⁴⁴³ F. APERIO BELLA, *Defensive Medicine and Defensive Bureaucracy*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2023, n. 3; G. FORTI, M. CATINO, F. D’ALESSANDRO, C. MAZZUCATO, G. VARRASO (a cura di), *Il problema della medicina difensiva. Una proposta di riforma in materia di responsabilità penale nell’ambito dell’attività sanitaria e gestione del contenzioso legato al rischio clinico*, Edizioni ETS, Pisa, 2010, pp. 17 e ss.; F. POGGI, *La medicina difensiva: nozioni, problemi e possibili rimedi*, Mucchi Editore, Modena, 2018;

⁴⁴⁴ C. RUFO, *Historiae Alexandri Magni*, trad. it. a cura di A. GIACONE, *Storie di Alessandro Magno*, Utet, Torino, 2017, p. 607.

⁴⁴⁵ V. VON WEIZSACKER, *Der Arzt und der Kranke. Die Vertrauensfrage*, in *Pathosophie*, Gottingen, 1967, pp. 341-347, trad. it. a cura di P. A. MASULLO, *Patosophia: l’antropologia relazionale di Viktor von Weizsacker*, Guerini, Milano, 1992.

malpractice. Quando i medici prescrivono extra test o procedure, essi praticano una medicina difensiva positiva; quando evitano certi pazienti o trattamenti praticano una medicina difensiva negativa»⁴⁴⁶. Da ciò deriva una preoccupante alterazione delle finalità del medico, poiché la medicina tradizionale, che mira al perseguimento della miglior cura possibile del paziente, secondo le cure disponibili, finisce per essere affiancata, e talvolta superata, dall'obiettivo del medico di tutelarsi da responsabilità derivanti da un eventuale esito infausto della cura prescelta. Nel contesto nazionale, il legislatore è intervenuto a più riprese per tentare di arginare il fenomeno attraverso una serie di riforme, in particolare il D.L. 13 settembre 2012, n. 158 ("Decreto Balduzzi")⁴⁴⁷ e, più compiutamente, la Legge 8 marzo 2017, n. 24 ("Legge Gelli-Bianco")⁴⁴⁸, rendendo più gravosi gli oneri probatori necessari per configurare una responsabilità personale del singolo professionista⁴⁴⁹, ricondotta nell'ambito della responsabilità extracontrattuale *ex art. 2043 c.c.*, distinguendola da quella della struttura sanitaria, su cui grava invece una responsabilità di tipo contrattuale⁴⁵⁰.

Sotto il profilo contabile, ciò che comporta il fenomeno è la compromissione dell'efficienza allocativa della spesa pubblica sanitaria, sia in termini di maggiori costi rispetto a quelli strettamente necessari, per esempio, il ricorso costante a esami diagnostici ridondanti o la iper-prescrizione di farmaci non essenziali, sia nell'utilizzo non ottimale delle risorse disponibili, come avviene nel caso di ricovero ospedaliero non necessario, che oltre a saturare i reparti, sottrae risorse finanziarie e umane che potrebbero essere destinate a casi di maggiore gravità⁴⁵¹.

Traslata nell'alveo delle Pubbliche Amministrazioni, la "burocrazia difensiva" si configura come quella tendenza dei dipendenti pubblici, che al fine di non incorrere nella responsabilità derivante dall'assunzione di decisioni amministrative, preferiscono o decidono di non agire,

446 U.S. CONGRESS, Office of Technology Assessment, *Defensive medicine and medical malpractice*, OTA – H – 602, Washington, DC: US Government Printing Office, July, 1994, trad. it. a cura di G. GUERRA, *La "medicina difensiva": fenomeno moderno dalle radici antiche*, in *Politiche sanitarie*, 2012, n. 4, vol. 14, p. 222.

447 D.L. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni in Legge 8 novembre 2012, n. 189 «Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute («Decreto Sanità» - «Decreto Balduzzi»)». Nel testo della relazione illustrativa del decreto-legge si legge come la riforma si proponga di contrastare il fenomeno della c.d. medicina difensiva che «determina la prescrizione di esami diagnostici inappropriati, con gravi conseguenze sia sulla salute dei cittadini, sia sull'aumento delle liste di attesa e dei costi a carico delle aziende sanitarie».

448 Legge 8 marzo 2017, n. 24 «Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie («Legge Gelli – Bianco»)».

449 Art. 6 (Responsabilità penale dell'esercente la professione sanitaria), della L. n. 24/2017.

450 Art. 7 (Responsabilità civile della struttura e dell'esercente la professione sanitaria), della L. n. 24/2017.

451 C. GRANELLI, *Il fenomeno della medicina difensiva e la legge di riforma della responsabilità sanitaria*, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, pp. 410 e ss.; V. GREMBI, *Una riflessione tra economia e diritto sulla malpractice medica: i casi di Stati Uniti e Italia*, in *Merc. conc. reg.*, 2005, n. 7, pp. 455 e ss.

determinando la mancata assunzione o il ritardo di atti amministrativi⁴⁵² e quindi conseguentemente, un rallentamento nell'esercizio dell'azione amministrativa che ne compromette l'efficienza e il buon andamento sancito dall'art. 97 Cost. (ragione per la quale tale fenomeno prende anche il nome di «paura della firma»)⁴⁵³. Il dipendente, cioè, attraverso un calcolo dei rischi derivanti da ciascuna possibile scelta, opta per quella che tra tutte minimizza tali rischi, evitando così di incorrere in una responsabilità personale⁴⁵⁴ da cui deriverebbe un pregiudizio economico molto gravoso⁴⁵⁵. Con riguardo alla scelta difensiva, essa può assumere una forma attivo-positiva, manifestandosi in un aggravamento dell'istruttoria⁴⁵⁶ e dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi⁴⁵⁷, attraverso la reiterazione di prassi contrarie ad ogni semplificazione amministrativa, o una forma passivo-negativa, che si indentifica nell'inerzia amministrativa ovvero nell'adozione di procedimenti standardizzati e strettamente ancorati al dato normativo di riferimento. È interessante notare come il rischio a cui si fa riferimento, inteso come la probabilità che si verifichi un evento indesiderato, possa avere un contenuto diverso a seconda che esso sia valutato anteriormente o successivamente al momento nel quale gli agenti pubblici prendono decisioni: nella prima ipotesi, il rischio amministrativo consiste nel timore che l'atto posto in essere possa essere configurato come illecito e quindi rilevare in termini di responsabilità. La scelta adottata in concreto, in presenza di una pluralità di scelte possibili, assumerà il valore di un giudizio prognostico, in quanto il dipendente adotterà la decisione e i relativi standard di diligenza in grado di minimizzare, *ex ante*, il rischio che quella scelta possa coincidere con un fatto illecito⁴⁵⁸; nel secondo caso, invece, il rischio si rapporta alla concreta probabilità di subire un giudizio di responsabilità e all'entità della relativa sanzione da parte dell'Amministrazione di appartenenza. Il dipendente pubblico, infatti, calibra la propria scelta in funzione della difendibilità della stessa davanti all'organo di controllo o ad un giudice. Per questi motivi,

⁴⁵² P. SILVESTRI, *Burocrazia difensiva e responsabilità del funzionario pubblico*, Convegno di studi "Burocrazia difensiva e responsabilità", SNA, Roma, 16 maggio 2024, p. 35.

⁴⁵³ Tale concetto non va, ovviamente, inteso in ambito psicologico come una condizione di disagio emotivo, bensì come una situazione di incertezza che trae origine dalla complessità della normativa, dallo *spoils system* e dall'assenza di controlli, tutti fattori causativi di un blocco all'efficienza dell'Amministrazione.

⁴⁵⁴ G. BOTTINO, *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, Il Mulino, Bologna, 2020, 1, p. 118.

⁴⁵⁵ A titolo di esempio, si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 15 giugno 2018, n. 346, in cui, per un'ipotesi di responsabilità amministrativa, veniva chiesto un risarcimento per danno erariale di circa 3,9 miliardi di euro.

⁴⁵⁶ Art. 1, co. 2, (Principi generali dell'attività amministrativa), della L. 7 agosto 1990, n. 241 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi».

⁴⁵⁷ Art. 2 (Conclusione del procedimento), della L. n. 241/1990.

⁴⁵⁸ M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e «burocrazia difensiva»*, in *Dir. Econ.*, 2018, n. 3, p. 651.

l'evento indesiderato non si traduce nell'inefficienza dell'Amministrazione o nel mancato soddisfacimento dell'interesse pubblico, ma nella possibilità che un giudice o l'Amministrazione di riferimento giudichi l'agente responsabile della propria scelta a titolo di una o più delle diverse forme di responsabilità. Per questo motivo, la percezione del rischio e la tendenza del funzionario ad assumere atteggiamenti difensivi possono essere considerati come i sintomi che hanno portato allo sviluppo di un mercato assicurativo per i rischi legati a giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

Per comprendere la portata del fenomeno, un'indagine condotta nel 2017 da Forum P.A. su un campione di circa 1.700 dipendenti pubblici, appartenenti per l'80% a vari settori della Pubblica Amministrazione, come P.A. centrali, Servizio Sanitario Nazionale, enti locali, scuola e università, ha restituito un quadro di diffusa preoccupazione di essere considerati responsabili nell'esercizio della propria attività professionale. Nello specifico, il 62% degli intervistati ha dichiarato di percepire il rischio come una problematica concreta e in costante aumento nell'ultimo quinquennio⁴⁵⁹. Un ulteriore approfondimento, specificamente rivolto al settore degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, è emerso dal sondaggio dell'aprile 2020, che ha coinvolto oltre 1440 Rup (Responsabili Unici del Progetto). I risultati hanno evidenziato una differente percezione generale del fenomeno rispetto all'agire individuale, poiché mentre l'incidenza di comportamenti difensivi sul totale delle decisioni oscilla tra il 10% e il 20%, la percezione del fenomeno della "amministrazione difensiva" all'interno della P.A. è molto più marcata e crescente, registrando tra il 30% e il 50% delle decisioni ascrivibili a tale comportamento. Il principale fattore di rischio che porta a questo tipo di scelte è stato individuato, da almeno tre quarti dei rispondenti, nell'eccessiva complessità del quadro normativo in materia di appalti pubblici e, sulla domanda inerente alle polizze assicurative per responsabilità erariale, la maggior parte dei Rup ha dichiarato di possedere una polizza, la quale viene descritta con premio annuo tra i 300 e i 400 euro, con massimale di circa 2 milioni di euro⁴⁶⁰. In entrambi i sondaggi, vengono poi offerte delle possibili soluzioni per arginare il fenomeno e, mentre nel sondaggio del 2017 la principale misura indicata dal 50,7% dei dipendenti pubblici è individuata nella scelta meritocratica dei dirigenti, i quali dovrebbero essere valutati per i risultati che sono in grado di produrre e non per affiliazione politica, a cui segue lo snellimento delle norme (per il 43,5%) e il completamento della digitalizzazione dei

⁴⁵⁹ Forum P.A., *Burocrazia difensiva. Come ne usciamo? Una ricerca FPA*, Annual Report 2016, 23-25 maggio 2017, consultabile in <https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2017/BurocraziaDifensiva.pdf&confirm=yes>

⁴⁶⁰ Per un approfondimento sul tema, si veda S. BATTINI, F. DECALORIS, *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Riv. It. Public Man.*, 2020, 2, pp. 342-362.

servizi e delle procedure (per il 41,9%), nel questionario del 2020 si rileva come la prima scelta ricada sul miglioramento della formazione giuridica (20%) e sull'introduzione di incentivi finanziari per premiare la rapidità decisionale (circa il 28%), seguiti dall'introduzione di incentivi di carriera e da una migliore collaborazione all'interno della stessa P.A. (per circa il 25%)⁴⁶¹.

In questo contesto, la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 371 del 1998, evidenziando il nesso tra il regime di responsabilità e la "burocrazia difensiva", ha riassunto la funzione della responsabilità amministrativa «nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza» e «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 e amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo»⁴⁶², affermando che la limitazione di tale responsabilità dei pubblici dipendenti dinanzi alla Corte dei conti ai soli casi di dolo o colpa grave risponde non solo ad un ragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore⁴⁶³ ma anche ad una concezione efficientistica dell'impiego pubblico⁴⁶⁴, volta a prevenire l'inerzia amministrativa. Tuttavia, l'analisi dell'ultimo decennio suggerisce che questo «punto di equilibrio» non sembra essere stato raggiunto⁴⁶⁵, poiché, da un lato, il rischio reale dell'attività rimane, in massima parte, a carico della P.A. e, dall'altro, i danni effettivamente risarciti dagli agenti pubblici costituiscono solo una minima parte dei danni ad essi contestati, confermando in questo modo quanto si diceva poc'anzi a proposito del rischio reale, il quale si conferma abbastanza scarno rispetto alla percezione del rischio percepita dai dipendenti pubblici.

I dati relativi al periodo 2008-2014⁴⁶⁶ rilevano una rigorosa selezione operata dalle Procure Regionali della Corte dei conti, che di fronte a circa 35.000 «notizie-denunce» di danno annuali, hanno emesso circa 1.200 atti di citazione in giudizio nei confronti dei dipendenti pubblici (solo il 3,4%); inoltre, sebbene il valore monetario dei danni contestati agli agenti, ancora in media annuale, superi il miliardo di euro, l'esito dei giudizi ridimensiona drasticamente questo numero, poiché, su circa 1250 sentenze pronunciate in primo grado, solo un terzo del valore monetario contestato negli atti di citazione viene confermato dalle sentenze di condanna,

⁴⁶¹ *Ibidem*.

⁴⁶² Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in Cons. Stato, 1998, II, p. 1609.

⁴⁶³ Il riferimento è al D.L. n. 543/1996, convertito con modificazioni in Legge n. 639/1996 sull'elevazione del grado minimo della colpa al livello della gravità.

⁴⁶⁴ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in Cons. Stato, 1998, II, p. 1609.

⁴⁶⁵ E. CASETTA, *Colpa del dipendente pubblico... o colpa del legislatore?*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 3257 ss.

⁴⁶⁶ S. BATTINI, F. DECALORIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, p. 307.

sebbene il tasso di condanna dei convenuti si aggiri intorno al 70%. In grado di appello, poi, questo trend di accentua ulteriormente: gli anni dal 2012 al 2014 hanno evidenziato come le sentenze definitive di condanna pronunciate dalle Sezioni Giurisdizionali Centrali abbiano ridotto il carico risarcitorio ad una media annuale di poco superiore al 17% del valore contestato in origine. Ancora, questa tendenza tende a consolidarsi nel 2023, in cui si registra come, su circa 2000 pronunce di merito emesse dalle Sezioni Giurisdizionali Regionali, quasi una su tre abbia respinto la domanda risarcitoria⁴⁶⁷. In questi casi, deve essere tenuto conto anche della liquidazione delle spese di difesa a favore dei convenuti ritenuti esenti da responsabilità, nonché l'uso frequente del potere riduttivo da parte della Corte dei conti. L'analisi di questi dati serve a sottolineare il paradosso che si viene a creare tra il rischio reale effettivamente molto ridotto in capo agli agenti pubblici e il rischio percepito dagli stessi, il quale rimane elevato, a causa delle incertezze che affliggono la configurazione normativa e giurisprudenziale della responsabilità amministrativa⁴⁶⁸ e che in parte si è già avuto modo di esaminare: la mancanza di una definizione sostanziale di danno erariale e la conseguente creazione di nuove fattispecie, l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali dei dipendenti pubblici da parte del giudice contabile, che però viene superata affermando i principi generali di efficacia ed economicità dell'attività amministrativa, la cui violazione si configura come un vero e proprio vizio di legittimità (violazione di legge ed eccesso di potere), ed infine il c.d. potere riduttivo della Corte dei conti di porre a carico dei dipendenti tutto o parte del danno accertato o del valore perduto, che finisce per alterare i valori monetari dei danni contestati negli atti di citazione, i valori dei danni accertati nei giudizi contabili di primo grado e i valori definitivamente posti a carico degli agenti pubblici all'esito dei giudizi di appello.

Da quanto finora esposto, non può negarsi l'esistenza di un nesso eziologico tra la percezione del rischio di responsabilità da parte dei funzionari pubblici e il rallentamento delle procedure

⁴⁶⁷ P. SILVESTRI, *Burocrazia difensiva e responsabilità del funzionario pubblico*, in Atti del Convegno "Burocrazia difensiva e responsabilità", SNA, Roma, 16 maggio 2024, pp. 38.

⁴⁶⁸ Si veda, V. TENORE, *La «paura della firma» e la «fatica dell'amministrare» tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla «Corte dei conti» alla «Corte degli sconti»*, in www.corteconti.it, 2025, n. 1, p. 7. L'autore ritiene che la «paura della firma» e la «burocrazia difensiva» siano categorie sopravvalutate, psicologiche, evanescenti, tipiche di qualsiasi lavoro che preveda una ordinaria preoccupazione e prive di qualsiasi riscontro probatorio e di evidenza scientifica, nonostante rimangano oggetto di molte riflessioni dottrinali. In una posizione intermedia si pone S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa. Alla ricerca di un equilibrio perduto*, Edizioni ETS, Pisa, 2026, p. 13, secondo cui «Il fenomeno è multifattoriale. Sarebbe sbagliato pensare che la disciplina della responsabilità, o addirittura soltanto la disciplina della responsabilità amministrativa, sia all'origine di esso. Ma sarebbe altrettanto errato sostenere che tale disciplina non concorra in alcun modo a determinarlo, per ricavarne così che nessuna riforma di esso è necessaria. Le cause dello squilibrio, difatti, dipendono dall'interazione fra la disciplina della responsabilità e il contesto in cui esso opera».

amministrative che compromette il buon andamento. Per questa circostanza, il legislatore ha ritenuto opportuno intervenire sulla responsabilità erariale, rimodulandola in senso favorevole ai funzionari pubblici attraverso una “terapia d’urgenza” inaugurata nel contesto dell’emergenza pandemica, e poi con la recente Riforma del 2026, delle quali si cercherà di trattare gli aspetti peculiari e le relative criticità.

2. Il Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76 e la limitazione della responsabilità erariale

Una delle principali azioni introdotte recentemente dal legislatore per contrastare la “burocrazia difensiva” è rappresentata dalla temporanea limitazione dell’elemento soggettivo della responsabilità amministrativa dei dipendenti pubblici per i danni cagionati alla Pubblica Amministrazione, attuata tramite l’introduzione da parte del Governo del D.L. 16 luglio 2020, n. 76⁴⁶⁹, noto come “Decreto Semplificazioni”, poi convertito dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120. Nello specifico, l’intervento normativo ha provvisoriamente circoscritto la responsabilità per danno erariale al solo dolo per le condotte attive, mentre ha escluso tale limitazione alle condotte omissive, per cui continua ad applicarsi anche la colpa grave.

L’obiettivo di tale decreto è stato quello di facilitare la ripartenza del sistema amministrativo ed economico in seguito alla crisi generata dall’emergenza pandemica da Covid-19⁴⁷⁰ attraverso una serie di norme finalizzate a semplificare i procedimenti amministrativi, a eliminare e velocizzare gli adempimenti burocratici, a digitalizzare la P.A. e a sostenere l’economia verde e l’attività d’impresa⁴⁷¹. In tema di responsabilità dei soggetti sottoposti al controllo della Corte dei conti, è intervenuto l’articolo 21, il quale ha alterato in maniera significativa l’art. 1, comma

⁴⁶⁹ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale».

⁴⁷⁰ L’epidemia da COVID-19 emersa nei primi mesi del 2020, oltre ad aver gravemente inciso sulla salute pubblica, ha innescato una recessione economica di straordinaria gravità. Con il progressivo diffondersi del contagio, l’adozione diffusa di rigorose misure di contenimento da parte di molti Paesi europei ha determinato un forte calo nella produzione, un aumento senza precedenti della disoccupazione e un crollo generalizzato della domanda, sia interna che esterna. Per l’Italia, la Commissione europea ha stimato una riduzione del PIL del 9,9% nel 2020, con una parziale ripresa nel 2021 (+ 4,1%). Le stime fatte dal Fondo Monetario Internazionale nell’ottobre 2020 (www.imf.org) hanno indicato un calo del PIL nel nostro Paese pari al -10,6% nel 2020, con una ripresa nel 2021 del +5,2%. Ancora l’OCSE (www.oecd.org) nel settembre 2020 ha stimato per l’Italia una riduzione del PIL del 10,5% nel 2020 e una ripresa nel 2021 del +5,4%. Infine, le previsioni del Governo italiano nella Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (www.dt.mef.gov.it), trasmesso alle Camere il 6 ottobre 2020, hanno rilevato una flessione del PIL reale per il 2020 del 9,0%.

Per una panoramica delle ricadute giuridiche dell’emergenza epidemiologica affrontati da dottrina e giurisprudenza, si veda V. TENORE, *Il sistema giustizia davanti alla sfida Covid-19*, in *Diritto & Conti*, 7 aprile 2020.

⁴⁷¹ Si veda Corte conti, S. R., Audizione sul disegno di legge n. 1883 (D. L. 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale»), Roma, 28 luglio 2020, 4, pp. 8 e ss., in (<http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-54/14869>), secondo le quali, il freno alla ripartenza del Paese non va rintracciato tanto e solo nella c.d. «paura della firma» ma anche in altri fattori strutturali, quali «la confusione legislativa, l’inadeguata preparazione professionale, l’insufficienza degli organici».

1, della L. n. 20/1994 agendo su due fronti. In primo luogo, il primo comma dell'art. 21, rubricato «Responsabilità erariale», modifica l'art. 1, comma 1, della L. n. 20/1994 stabilendo che «la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso»⁴⁷², aggravando, in questo modo, l'onere probatorio in capo al Pubblico Ministero contabile e rendendo, in concreto, più complesso l'accertamento della responsabilità erariale del pubblico dipendente. Questo perché, intendendo la prova delle volontà dell'evento dannoso come dimostrazione del dolo intenzionale e diretto, verrebbe escluso il dolo eventuale con conseguente snaturamento del sistema di responsabilità amministrativo-contabile sancito all'art. 28 Cost.⁴⁷³, poiché finirebbe per rendere giuridicamente irrilevanti quelle condotte in cui la *deminutio patrimonii* non è voluta dal dipendente pubblico o quelle nelle quali il giudizio consiste nella lesione di interessi funzionali perseguiti dall'Ente pubblico, cosicché danni come quello all'immagine, da disservizio, alla concorrenza non costituirebbero più pregiudizi rilevanti poiché, al verificarsi di uno di questi, l'obbligo di dimostrare la volontà del soggetto di ledere il buon andamento della P.A.⁴⁷⁴ in capo alle Procure contabili si tradurrebbe in una *probatio diabolica*.

In secondo luogo, il secondo comma dell'art. 21 L. n. 20/1994 stabilisce che la responsabilità amministrativa «è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta»⁴⁷⁵. A sua volta, siffatta limitazione «non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente»⁴⁷⁶, per i quali invece continua ad essere rilevante anche la colpa grave. Mentre la prima previsione ha carattere permanente,

⁴⁷² Art. 1, co. 1, D.L. n. 76/2020: «All'articolo 1, comma 1, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso».

⁴⁷³ Sul tema del possibile contrasto con l'art. 28 Cost., si veda M. PERIN, *Le modifiche (o soppressione) della responsabilità amministrativa per colpa grave. Saranno utili? Probabilmente no.*, in www.lexitalia.it, 25 agosto 2020, n. 8, pp. 1 e ss. il quale, evidenziando l'incostituzionalità della norma per contrasto con l'art. 28 Cost., ritiene come non si riesca a comprendere quale interesse pubblico e quale efficienza dell'Amministrazione la norma miri a tutelare se, mentre per un comportamento omissivo si incorre in responsabilità per colpa grave, la medesima responsabilità viene meno per un'attività commissiva; G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Resp. civ. e prev.* 2021, n. 1, pp. 23 e ss.; L. CARBONE, *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. decreto semplificazioni)*, in www.federalismi.it, 4 novembre 2020, n. 30, pp. 12 e ss.

⁴⁷⁴ M. R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei dipendenti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, n. 2, pp. 280 e ss., secondo cui il dolo erariale sarà impossibile da dimostrare da parte delle Procure contabili mediante i poteri giudiziari di cui sono investiti.

⁴⁷⁵ Art. 21, co. 2, D.L. n. 76/2020: «Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 30 aprile 2025, 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».

⁴⁷⁶ *Ibidem*.

la seconda è stata dapprima circoscritta ai fatti avvenuti fino al 31 luglio 2021 e poi è stata prolungata fino al 30 giugno 2023⁴⁷⁷, successivamente fino al 30 giugno 2024⁴⁷⁸, ancora al 31 dicembre 2024⁴⁷⁹, indi al 31 aprile 2025⁴⁸⁰ e infine al 31 dicembre 2025⁴⁸¹. La *ratio* di questa limitazione della responsabilità alle sole condotte dolose, comunemente definita “scudo erariale”, ha chiaramente la finalità di favorire il più possibile, nel periodo dell’emergenza pandemica, un intervento incisivo della Pubblica Amministrazione attraverso una riduzione del rischio di responsabilità dei suoi operatori, sempre allo scopo di contrastare il fenomeno di paralisi amministrativa che la “paura della firma” tende a generare, incentivando così il comportamento dei dipendenti pubblici verso un «fare» piuttosto che ad un «non fare», il quale, appunto, continua ad essere sanzionato a titolo di colpa grave⁴⁸². Tale misura si unisce alla Riforma dell’art. 323 del Codice penale⁴⁸³, introdotta dall’art. 23⁴⁸⁴ del D.L. n. 76/2020, che ha

⁴⁷⁷ La modifica è stata disposta dall’articolo 51, co. 1, lett. h), del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, recante «Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure al rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2021, n. 108.

⁴⁷⁸ Art. 1, co. 12-*quinques*, lett. a), del D.L. 22 aprile 2023, n. 44, recante «Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche», convertito con modificazioni dalla Legge 21 giugno 2023, n. 74.

⁴⁷⁹ Art. 8, co. 5-*bis*, del D.L. 30 dicembre 2023, n. 215, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi», convertito con modificazioni dalla Legge 23 febbraio 2024, n. 18.

⁴⁸⁰ Art. 1, co. 9, del D.L. 27 dicembre 2024, n. 202, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi».

⁴⁸¹ Art. 1, co. 1, del D.L. 12 maggio 2025, n. 68 recante «Differimento del termine di cui all’art. 21, comma 2, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni, dalla Legge 11 settembre 2020, n. 120, in materia di responsabilità erariale».

⁴⁸² Corte conti, S.R., Audizione sul disegno di legge n. 1883, (D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale»), Roma, 28 luglio 2020, 4, pp. 8 e ss., le quali specificavano che «la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisprudenza della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità viene limitata al solo profilo del dolo per le azioni e non anche per le omissioni, in modo che i pubblici dipendenti abbiano maggiori rischi di incorrere in responsabilità in caso di non fare (omissioni e inerzie) rispetto al fare, dove la responsabilità viene limitata al dolo».

⁴⁸³ Art. 323, comma 1 (Abuso d’ufficio), del Codice penale: «Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l’incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di norme di legge o di regolamento, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni».

⁴⁸⁴ L’art. 23 (Modifiche all’articolo 323 del Codice penale) del D.L. n. 76/2020 ha modificato l’art. 323, comma 1, c.p. in questo modo: «All’articolo 323, primo comma, del Codice penale, le parole “di norme di legge o di regolamento”, sono sostituite dalle seguenti: “di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”». La relazione illustrativa al d.d.l. A.S. n. 1883, al riguardo, afferma che «La disposizione interviene sulla disciplina dettata dall’art. 323 c.p., relativo all’abuso d’ufficio, attribuendo rilevanza alla violazione da parte del pubblico ufficiale o dell’incaricato di pubblico servizio, nello svolgimento delle pubbliche funzioni, di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge, attribuendo, al contempo, rilevanza alla circostanza che da tali specifiche regole non residuino margini di discrezionalità per il soggetto, in luogo della vigente previsione che fa generico riferimento alla violazione di norme di legge o di regolamento. Ciò al fine di definire in maniera più compiuta la condotta rilevante ai fini del reato di abuso d’ufficio». Sul tema, si veda V. PISANI, *La riforma dell’abuso d’ufficio nell’era della semplificazione*, in *Dir. pen. e proc.*, 2021, n. 1, p. 9. Per un’analisi critica delle modifiche apportate dal «Decreto Semplificazioni» al reato di abuso d’ufficio, si veda T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell’abuso d’ufficio*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 7-8, pp. 1 e ss.

modificato l'articolo in questione con il dichiarato intento di circoscrivere l'area del penalmente rilevante, in modo tale che i funzionari pubblici possano avere certezza su quali siano gli specifici comportamenti puniti dalla legge. Il delitto di abuso d'ufficio è stato poi abrogato ad opera della Legge 9 agosto 2024, n. 114⁴⁸⁵, nota come "Riforma Nordio".

Con riferimento al dolo, l'effetto di tale disposizione è stato il superamento definitivo di quell'orientamento giurisprudenziale, seppur minoritario, che riconduceva il dolo alla nozione civilistica del c.d. dolo contrattuale o *in adimplendo*⁴⁸⁶. Secondo tale impostazione, per l'imputazione della responsabilità amministrativa, il dolo si presumeva dal semplice e volontario inadempimento di uno specifico dovere di comportamento nascente dal rapporto con l'Ente pubblico, tenuto dal dipendente in violazione di un obbligo di servizio, indipendentemente dalla consapevolezza di agire ingiustamente in danno alle pubbliche finanze⁴⁸⁷. Con il D.L. n. 76/2020 viene consacrato quell'indirizzo restrittivo maggioritario che interpreta il dolo in senso penalistico *ex art. 43 c.p.*⁴⁸⁸, inteso come volontarietà dell'azione e consapevolezza degli effetti che la stessa produce. Nell'ambito di questo secondo orientamento, il dolo è stato definito anche come dolo «erariale», inteso come volontà e consapevolezza dell'azione e dell'omissione *contra legem* con specifico riguardo alla violazione di norme che disciplinano l'esercizio dell'attività amministrativa e alle sue conseguenze dannose per l'erario⁴⁸⁹. La Corte dei conti ha affermato che la volontà dell'evento dannoso richiesta dall'art.

⁴⁸⁵ L'art. 323 c.p. è stato definitivamente abrogato dall'art. 1, co. 1, lett. b), della Legge 9 agosto 2024, n. 114, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare».

⁴⁸⁶ Per l'interpretazione del dolo in chiave civilistico-contrattuale, A. VETRO, *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza contabile*, in www.contabilità-pubblica.it, 10 dicembre 2011, pp. 1 e ss. Si veda anche Corte conti, Sez. II app., 29 maggio 2017, n. 340, in *Redazione Giuffrè*, 2017, dove si afferma che «Il dolo *in adimplendo* si identifica nella cosciente violazione di una speciale obbligazione preesistente, quale ne sia la fonte, e appare ben diverso da quello di cui all'art. 43 c.p. (sulla cui base si modella anche il dolo extracontrattuale o aquiliano) ovvero quale volontà dell'evento dannoso».

⁴⁸⁷ Corte conti, Sez. III app., 9 febbraio 2017, n. 74, in *Redazione Giuffrè*, 2017, secondo cui «A differenza del dolo penalistico (art. 43 c.p.), nel quale è necessaria quantomeno la previsione, da parte dell'agente, delle conseguenze dell'azione o dell'omissione posta in essere, nel dolo contabile, *de quo agitur*, è irrilevante che le conseguenze dannose siano abbracciate dalla previsione dell'agente».

⁴⁸⁸ Per l'interpretazione del dolo in senso penalistico, si vedano V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, pp. 367 e ss.; P. DELLA VENTURA, *La colpa grave e il dolo*, in E. SCHLITZER, C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 188 e ss.; A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. CANALE, D. CENTRONE, F. FRENI, M. SMIRALDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè Editore, Milano, 2019, pp. 88 e ss.

⁴⁸⁹ Sul dolo «erariale» come "*tertium genus*" rispetto al dolo penale e al dolo civile, si veda Corte conti, Sez. III, 28 settembre 2004, n. 510, in *Foro amm.*, CdS, 2004, 10, p. 2981, con nota di L. CASO, *Il dolo comune e il dolo erariale*, e di L. VENTURINI, *Il dolo erariale: natura e incidenza; il potere sanzionatorio: limiti e fine*, in *Foro amm.*, CdS, 2004, n. 10, pp. 2988 e ss.

21, comma 1, deve includere necessariamente il dolo eventuale, il quale è caratterizzato da una un'indefettibile componente volontaristica rispetto all'evento lesivo, come sancito dall'insegnamento delle Sezioni Unite penali con la sentenza n. 38343 del 18 settembre 2014 (c.d. caso ThyssenKrupp). Il giudice contabile precisa che nel dolo «erariale», nella sua più frequente manifestazione sotto forma di dolo eventuale, «l'adesione psichica dell'agente è rivolta non solo alla condotta illecita e anti-doverosa, bensì anche alle sue conseguenze dannose che costituiscono un evento accessorio e collaterale non oggetto di volizione diretta e immediata da parte del soggetto agente, che, ciò nonostante, si autodetermina ugualmente nella propria condotta, accettando la prospettiva di cagionare un danno all'erario»⁴⁹⁰. La sentenza ThyssenKrupp chiarisce che il dolo eventuale si configura nel momento in cui l'agente, a fronte della concreta prospettiva di verifica dell'evento, decide di agire accettando di causare l'evento lesivo, aderendo ad esso, per il caso in cui si realizzi⁴⁹¹. In linea con tale impostazione, anche la Corte dei conti afferma che nel dolo eventuale «l'atteggiamento interiore, assimilabile alla volizione dell'evento, si configura se l'agente prevede la concreta, significativa possibilità di verifica dell'evento e, ciò nonostante, si determina ad agire, aderendo ad esso, per il caso in cui si verifichi; il giudice è dunque chiamato a valutare analiticamente le caratteristiche della fattispecie, le peculiarità del fatto, lo sviluppo della condotta illecita e l'esito del processo decisionale, motivando in ordine alla prova che l'agente, sulla base dei numerosi elementi emersi dalle risultanze processuali, si fosse confrontato con la specifica categoria di evento che si è verificata nella fattispecie concreta»⁴⁹².

Per quello che concerne il limite temporale di applicazione della norma, essa ha suscitato molte perplessità in dottrina. La limitazione della responsabilità erariale al dolo per le condotte commissive, prevista per il breve periodo di un anno, è stata ritenuta insufficiente a garantire un reale incremento dell'efficienza della Pubblica Amministrazione, così è stato suggerito un periodo temporale più ampio, di almeno tre anni, allo scopo di raggiungere concretamente

⁴⁹⁰ Corte conti, Sez. reg. giurisd. app. per la Regione Siciliana, 22 novembre 2023, n. 62/A, in www.corteconti.it, riguardante lo sviamento di risorse pubbliche rispetto alle finalità socioassistenziali previste dall'art. 63 del D.L. 25 maggio 2021, n. 73, recante «Misure urgenti connesse all'emergenza COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali». Nel caso di specie, i giudici di appello hanno confermato la responsabilità amministrativa di alcuni funzionari pubblici, a titolo di dolo eventuale, per aver utilizzato quasi tutti i fondi pubblici per l'acquisto di autovetture (tipologia SUV), realizzando una "palese inversione" del senso del finanziamento.

⁴⁹¹ Cass. pen., SS.UU., 18 settembre 2014, n. 38343, in *Cassazione Penale*, 2015, 2, p. 426, con nota di K. SUMMERER, *La pronuncia delle Sezioni Unite sul caso ThyssenKrupp. Profili di tipicità e colpevolezza al confine tra dolo e colpa – The Decision of the Corte di cassazione in the ThyssenKrupp Case: the Border between Intention and Negligence*, in *Cass. pen.*, pp. 490 e ss.

⁴⁹² Corte conti, Sez. I, 12 settembre 2024, n. 214, in *Riv. Corte conti*, 2024, 5, p. 171, la quale si è pronunciata su un'ipotesi di danno erariale derivante da illecita percezione di contributi pubblici in assenza dei requisiti soggettivi.

l'obiettivo della Riforma⁴⁹³. Inoltre, il dibattito si è concentrato sulla natura della disposizione e sulla sua possibile efficacia retroattiva, in quanto parte della dottrina ha sostenuto la natura autentica di questa disposizione, considerando necessario estendere la limitazione al dolo anche alle condotte precedenti la Riforma, applicando il principio di retroattività della norma più favorevole, evitando così il rischio di un disparità di trattamento tra condotte identiche⁴⁹⁴; altra parte di dottrina ha attribuito alla norma, invece, natura sostanziale, con la conseguente applicabilità solo per le condotte successive alla sua entrata in vigore e non ai giudizi in corso *ex art. 11, comma 1, disp. prel. c.c.*⁴⁹⁵. Questo ultimo orientamento è stato accolto con favore dalla giurisprudenza contabile, la quale ha confermato che la norma non si applica ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore⁴⁹⁶. Un ultimo aspetto critico concerne la distinzione tra danni cagionati da condotte commissive, per i quali è richiesto il dolo, e danni cagionati da omissioni o inerzie, che restano invece sanzionabili a titolo di colpa grave. Questa previsione è ritenuta di difficile applicazione pratica dal momento che, nei casi di danno erariale, possono ricorrere contemporaneamente azioni, omissioni e inerzie⁴⁹⁷. Pertanto, questa distinzione andrebbe eliminata in quanto rischia di generare grandi problemi applicativi, soprattutto se si pone il problema di definire in che cosa consista l'inerzia e in cosa no⁴⁹⁸.

Il profilo più dibattuto della Riforma riguarda senza dubbio l'esclusione della colpa grave dal perimetro della responsabilità amministrativa per le condotte commissive, così come sancito al secondo comma dell'art. 21 del D.L. 76/2020. Al riguardo, si è già delineato nel capitolo precedente come la giurisprudenza contabile sia progressivamente passata da una concezione psicologica della colpa ad una concezione normativa, la quale si ricollega ad una condotta negligente inescusabile ed alla prevedibilità della causazione del danno. Inoltre, si è visto come la Corte dei conti sia intervenuta al fine di individuare specifici indici di riconoscimento per

⁴⁹³ S. CIMINI, *Contributo scritto del Prof. Avv. Salvatore Cimini nell'ambito dell'attività conoscitiva svolta in relazione all'esame del disegno di legge n. 1883 (d.l. 76/2020 semplificazioni)*, in Senato della Repubblica, 2 agosto 2020, p. 2.

⁴⁹⁴ *Ibidem*.

⁴⁹⁵ S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della P.A.*, in *AmbienteDiritto.it*, 2022, n. 1, p. 8.

⁴⁹⁶ Corte conti, Sez. I, 2 settembre 2020, n. 234, in *Foro it.*, 2021, 1, III, p. 40, secondo cui «In materia di responsabilità amministrativa, la disposizione di cui all'art. 21, comma 1, D.L. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "Decreto Semplificazioni"), conv. dalla L. 11 settembre 2020, n. 120, per cui la prova del dolo nell'aver commesso il fatto che ha cagionato il danno richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, non si applica, in quanto norma di carattere sostanziale, ai fatti commessi prima della sua entrata in vigore».

⁴⁹⁷ C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2021, n. 10, p. 209.

⁴⁹⁸ S. CIMINI, *Contributo scritto del Prof. Avv. Salvatore Cimini nell'ambito dell'attività conoscitiva svolta in relazione all'esame del disegno di legge n. 1883 (d.l. 76/2020 semplificazioni)*, in Senato della Repubblica, 2 agosto 2020, p. 2.

provare il requisito della colpa grave (per esempio, la prevedibilità⁴⁹⁹, la prevenibilità⁵⁰⁰ e l'evitabilità dell'evento dannoso, il grave disinteresse nell'espletamento delle funzioni, l'inosservanza del minimo di diligenza richiesto, la macroscopica deviazione dal modello di condotta connesso alla funzione, la sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio, ecc.⁵⁰¹). La scelta di limitare l'elemento soggettivo al dolo nel periodo di contrasto all'emergenza sanitaria è stata dichiaratamente dettata dalla volontà di contrastare la c.d. "burocrazia difensiva", che rallenta le procedure amministrative e compromette il buon andamento della P.A. Per questo il Governo, avvalendosi dei poteri di cui all'art. 77 Cost.⁵⁰², ha voluto dare un forte impulso all'Amministrazione, privilegiando l'agire rispetto all'inerzia o a comportamenti dilatori, cercando di incrementare l'efficienza dell'azione amministrativa, di cui sono un esempio le procedure per l'incentivazione degli investimenti in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici⁵⁰³. Questo contesto emergenziale ha dato una forte spinta verso la semplificazione e l'accelerazione dell'azione amministrativa, necessaria non solamente per rispondere alla crisi del momento, ma anche per garantire il rispetto delle rigide tempistiche imposte dal Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁰⁴ per attuare gli investimenti in esso previsti. La

⁴⁹⁹ La prevedibilità è la possibilità di anticipare il verificarsi di un evento ed evitare che la propria azione od omissione possa causare un danno attraverso una valutazione *ex ante*, utilizzando il criterio dell'ordinaria diligenza.

⁵⁰⁰ La prevenibilità è la possibilità concreta di evitare l'evento.

⁵⁰¹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Abruzzo, 3 maggio 2017, n. 48, in *Redazione Giuffrè*, 2018; Corte conti, Sez. reg. giurisd. Piemonte, 2 maggio 2021, n. 161, in *Redazione Giuffrè*, 2022; Corte conti, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 73, in *Redazione Giuffrè*, 2024.

⁵⁰² L'articolo 77 della Costituzione permette al Governo di emanare decreti con valore di legge senza una delega del Parlamento in casi straordinari di necessità e urgenza. Sulla compatibilità della Riforma con l'assetto costituzionale, si veda F. A. CANCELLA, S. GRECO, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in www.corteconti.it, 2025, n. 2, pp. 27 e ss.; C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel "decreto semplificazioni": ovvero la "diga mobile" della responsabilità*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2021, n. 10, pp. 209 e ss.

⁵⁰³ Sulle disposizioni introdotte con il D.L. n. 76/2020, si veda M. MACCHIA, *Le misure generali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2020, 6, pp. 727 e ss. L'art. 1, comma 1, del D.L. n. 76/2020 prevede «Al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché al fine di far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del Covid-19» delle deroghe alla disciplina contenuta nel D. lgs. 18 aprile 2016, n. 50 relativa all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia e brevi termini per l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente. Inoltre, stabilisce che il mancato rispetto dei termini, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell'esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del Rup per danno erariale. L'art. 2, comma 1, poi, prevede una disposizione simile per i contratti pubblici sopra soglia.

⁵⁰⁴ Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, in https://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021_0.pdf. Il PNRR è uno strumento temporaneo di politica economica con cui, all'interno di ciascuno Stato, si realizzano gli obiettivi di Next Generation Eu (Ngeu), che mira a rilanciare l'economia dopo la pandemia, accelerando la transizione ecologica e digitale. All'Italia sono stati destinati 194,4 miliardi di euro, per due ordini di ragioni, indicate nello stesso PNRR: in primo luogo, l'economia italiana è stata colpita più di altri Paesi europei, segnando un'importante caduta del PIL nel 2020 superiore a quella media dell'Unione europea; inoltre, la pandemia ha mostrato le debolezze del sistema sanitario nazionale, le quali sono state per molto tempo sottovalutate. In secondo luogo, per la fragilità che contraddistingue l'economia del Paese e le sue ricadute negative sulla società.

scelta di introdurre delle norme relative alla responsabilità erariale e all'abuso d'ufficio all'interno di un decreto-legge dedicato alla semplificazione amministrativa risponde all'esigenza di «alleggerire il peso della responsabilità sugli amministratori pubblici per superare la c.d. burocrazia difensiva e disincentivare l'inerzia da parte dell'Amministrazione in un periodo di emergenza che richiederebbe l'esercizio celere e tempestivo delle funzioni e dei compiti amministrativi»⁵⁰⁵, tanto che la Riforma in questione è stata definita come un intervento «contro la paura di agire, contro il timore di sbagliare e di incorrere in responsabilità»⁵⁰⁶.

Nonostante l'intento del legislatore di scongiurare la c.d. "burocrazia difensiva" attraverso l'eliminazione della colpa grave, sembra che le radici di tale fenomeno non risiedano nella previsione della colpa grave, quanto piuttosto nella vaghezza del suo concetto che lascia ampi margini di discrezionalità al giudice. La colpa grave, infatti, è sempre stata definita in via pretoria, attraverso l'utilizzo delle figure sintomatiche elaborate dalla giurisprudenza di cui si è già parlato precedentemente, senza darne una tipizzazione concreta. Si deve tenere a mente, sul punto, che la Corte dei conti tende a ricollegare il concetto di colpa grave ad una sprezzante trascuratezza dei doveri d'ufficio da parte del pubblico dipendente, ad una macroscopica violazione degli obblighi di servizio o di regole di condotta che si traduce nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesto nel caso concreto⁵⁰⁷. Di conseguenza, la mancata tipizzazione della colpa grave crea inevitabilmente una vaghezza di tale concetto, che alimenta un clima di incertezza⁵⁰⁸ circa la sua effettiva sussistenza nei casi concreti e finisce con l'enfatizzare in misura eccessiva il potere discrezionale del giudice. L'assenza di una definizione di portata generale emerge ogni volta in cui il legislatore ha menzionato la colpa grave come criterio di imputazione della responsabilità, come è avvenuto con la Legge 8 novembre 2012, n. 189⁵⁰⁹, o con la Legge 8 marzo 2017, n. 24⁵¹⁰, in materia di responsabilità sanitaria. Sotto questo profilo,

⁵⁰⁵ L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa [Analisi della normativa]*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2020, n. 6, p. 763.

⁵⁰⁶ G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Resp. civ. e prev.*, 2021, n. 1, p. 27.

⁵⁰⁷ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Abruzzo, 27 marzo 2007, n. 372, in *Riv. Corte conti*, 2007, 2, p. 151. In dottrina, si veda S. CIMINI, F. VALENTINI, *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della P.A.*, in *Ambienteditto.it*, 2022, n. 1, pp. 10-11.

⁵⁰⁸ V. GIOMI, *Processo contabile e decisione amministrativa: le dinamiche di una relazione complessa*, in *Diritto e proc. amm.*, 2021, p. 416, secondo la quale la colpa grave, che sparisce nel processo di responsabilità contabile nei termini di cui all'art. 21 della L. n. 120/2020, non sparisce altrettanto nella P.A. e continua a generare effetti negativi per le risorse pubbliche. Pertanto, non prevedere la colpa grave sul piano processuale rischia di vanificare gli sforzi profusi negli anni per potenziare un sistema volto ad evitare sprechi di risorse pubbliche.

⁵⁰⁹ Legge 8 novembre 2012, n. 189, «Conersione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, (noto come "Decreto Balduzzi") recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute».

⁵¹⁰ Legge 8 marzo 2017, n. 24, Legge "Gelli-Bianco".

la Legge n. 120/2020 rappresenta l'ennesima occasione sprecata per provare a conferire chiarezza e certezza ad un concetto cardine della responsabilità. Una tipizzazione della colpa grave risponderebbe positivamente alla prospettiva, già evidenziata dalla Corte costituzionale, di «predisporre, nei confronti dei dipendenti e degli amministratori pubblici, un assetto normativo in cui il timore della responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa»⁵¹¹ e risolverebbe così il problema dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della paura dei funzionari, dando concreta attuazione al principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. In questa direzione, un primo e significativo tentativo di tipizzazione della colpa grave si deve alla recente Legge 7 gennaio 2026, n. 1, i cui profili saranno analizzati nel prosieguo della trattazione.

Ora pare opportuno soffermarsi dal punto di vista pratico su due importanti sentenze della Corte costituzionale, una relativa alla Riforma del reato di abuso d'ufficio introdotta dal “Decreto Semplificazioni” e l'altra riguardante la legittimità del c.d. “scudo erariale”, nelle quali si è ritenuto legittimo l'intervento urgente del legislatore attraverso l'introduzione di questi elementi innovativi per scongiurare il fenomeno della “burocrazia difensiva” dei dipendenti pubblici.

2.1 La sentenza 18 gennaio 2022, n. 8 della Corte costituzionale

Nell'ambito delle misure di semplificazione relative alla responsabilità degli amministratori pubblici, il D.L. n. 76/2020 è intervenuto in modo significativo anche sulla fattispecie di abuso d'ufficio⁵¹², in quanto rientrante tra i delitti contro la Pubblica Amministrazione disciplinati dal

⁵¹¹ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in Cons. Stato, 1998, II, p. 1609.

⁵¹² Sul tema, si veda G. L. GATTA, *Da “spazza corrotti” a “basta paura”, il decreto-Semplificazioni e la riforma con parziale abolizione dell'abuso d'ufficio, approvata dal governo “salvo intese” (e la riserva di legge?)*, in www.sistemapenale.it, 17 luglio 2020, secondo cui l'instabilità della fattispecie deriva dalla complessità del ruolo attribuitole. Questa, infatti, assolve ad una funzione repressiva di chiusura del ventaglio dei reati contro la Pubblica Amministrazione. Più diffusamente, 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, n. 5, pp. 165-166, ricorda come l'evoluzione storica dell'abuso d'ufficio in Italia sia segnata da continui tentativi legislativi volti a circoscrivere l'ambito di applicazione di una norma di chiusura del sistema di delitti contro la P.A., caratterizzata per sua natura dall'obiettivo di «catturare episodi di malaffare in odore penalistico non inquadrabili in altre fattispecie dai contorni meglio definiti», come la corruzione, il traffico di influenze illecite, il peculato, ecc. Questa esigenza è stata avvertita soprattutto dopo il 1990, anno in cui sono stati aboliti i delitti di peculato per distrazione e di interesse privato in atto d'ufficio, con conseguente ampliamento della sfera operativa dell'abuso d'ufficio. Le successive riforme del 1997 e del 2020 hanno cercato di tipizzare meglio la fattispecie di abuso d'ufficio, tentando di renderla più aderente al principio costituzionale di legalità-precisione della norma penale e con l'obiettivo politico-criminale di limitare il sindacato del giudice penale sull'attività amministrativa. Questo rigore legislativo ha lo scopo di contrastare l'orientamento giurisprudenziale tendente all'espansione dei confini del reato in questione: prima della sentenza n. 8/2022 della Corte costituzionale, infatti, i giudici erano soliti estendere la sfera applicativa dell'incriminazione ricomprendendo nell'abuso d'ufficio tanto la violazione dell'art. 97 Cost., quanto l'eccesso di potere, nella forma dello sviamento «cioè l'esercizio del potere formalmente non in

Libro II, Titolo II, del Codice penale, limitandone ulteriormente la portata applicativa. L'obiettivo dichiarato dalla Riforma, ossia contrastare il problema della c.d. "paura della firma", fornisce uno strumento di sostegno e di garanzia ai funzionari pubblici, delimitando con maggior chiarezza i confini della responsabilità penale e patrimoniale addebitabile⁵¹³. Questo intervento di riformulazione del reato di abuso d'ufficio, coordinato con le modifiche in materia di responsabilità erariale⁵¹⁴, mira ad alleggerire il peso della responsabilità sanzionatoria dei dipendenti pubblici, ovviando così ad atteggiamenti di inerzia della Pubblica Amministrazione. Il tutto è avvalorato dalla necessità, resa ancora più urgente dalle complessità emerse durante il periodo emergenziale di cui è frutto la Riforma, di garantire che le Amministrazioni Pubbliche assumano decisioni rapide ed efficaci⁵¹⁵.

Nell'ottica di analisi della "burocrazia difensiva", è necessaria una breve premessa sulla nuova formulazione dell'abuso d'ufficio. Con l'art. 23 del D.L. n. 76/2020, il legislatore ha modificato parzialmente l'art. 323 c.p., intervenendo sul nucleo essenziale della condotta di abuso⁵¹⁶. La Riforma ha sostituito il generico riferimento alla violazione di «norme di legge o di regolamento» con una formula decisamente più stringente: la violazione integrativa del reato deve ora individuarsi in «specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità»⁵¹⁷. Pertanto, il reato in esame poteva essere commesso quando un pubblico ufficiale, a titolo di esempio il Sindaco di un Comune, provocava ad altri un danno patrimoniale ingiusto o un vantaggio ingiusto a suo favore. Per la realizzazione del reato, il pubblico ufficiale (o l'incaricato di pubblico servizio) doveva ottenere l'ingiusto vantaggio o provocare ad altri un ingiusto danno nello svolgimento delle funzioni istituzionali e violando la legge.

contrasto con le norme che ne regolano l'esercizio», diretto a realizzare un interesse collidente con quello per il quale il potere è attribuito.

⁵¹³ Si veda il comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 54 del 7 luglio 2020, disponibile su <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-54/14869>, nel quale si legge che il D.L. n. 76/2020 ha inteso definire «in modo più puntuale il reato di abuso d'ufficio, affinché i funzionari pubblici abbiano certezza su quali sono gli specifici comportamenti puniti dalla legge».

⁵¹⁴ Ossia quanto previsto dall'art. 21 del D.L. n. 76/2020.

⁵¹⁵ A. MERLO, *Lo scudo di cristallo: la riforma dell'abuso d'ufficio e la riemergente tentazione "neutralizzatrice" della giurisprudenza*, www.sistemapenale.it, 1° marzo 2021, n. 1, p. 2, per il quale «nonostante la "amministrazione difensiva" fosse da tempo percepita come una patologia cronica che paralizza l'apparato burocratico-amministrativo, la scelta del legislatore di predisporre argini più robusti per tutelare l'attività dei funzionari pubblici dall'invasione della magistratura è maturata in modo estemporaneo a seguito dell'emergenza pandemia».

⁵¹⁶ T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *Giur. pen.*, 2020, n. 7-8; S. VILLAMENA, *La riforma dell'abuso d'ufficio: fra attività interpretativa, attività discrezionale e autovincoli amministrativi*, in Ed. Scientifica, 2021, n. 4, pp. 695-726; M. PARODI GIUSINO, *In memoria dell'abuso d'ufficio? Osservazioni critiche sulla riforma dell'art. 323 c.p.*, in www.sistemapenale.it, 2021, n. 7-8, pp. 71-104.

⁵¹⁷ Cfr. *supra*, nota 484.

Senza sostenere che l'inefficienza amministrativa derivi unicamente da una specifica fattispecie di reato, è evidente che il "Decreto Semplificazioni" individua proprio nell'imprevedibilità⁵¹⁸ degli orientamenti giurisprudenziali⁵¹⁹, consolidatisi nell'ultimo ventennio attorno a questo reato, un fattore determinante per il blocco delle decisioni amministrative⁵²⁰. Il rischio di trovarsi coinvolti in un procedimento penale, infatti, produce effetti paralizzanti per la Pubblica Amministrazione, innescando una grave forma di deterrenza alla decisione che induce i dipendenti pubblici ad evitare di assumere decisioni complesse per allontanare da sé qualsiasi forma di responsabilità per abuso d'ufficio.

Senza alcuna pretesa di approfondire integralmente l'articolata disciplina dell'abuso d'ufficio – argomento che meriterebbe una trattazione autonoma per la sua rilevanza e attualità, anche a fronte della sua definitiva abrogazione ad opera della "Riforma Nordio"⁵²¹ – si ritiene utile richiamare la giurisprudenza costituzionale sul punto per una precisa ragione: sottolineare come l'intervento d'urgenza operato con il D.L. n. 76/2020, nel tentativo di arginare la "paura della firma", non si sia limitato all'ambito della responsabilità amministrativo-contabile, ma abbia investito anche il versante penale. La Corte costituzionale, con sentenza n. 8 del 2022, ha offerto una preziosa chiave di lettura su questo fenomeno, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del D.L. n. 76/2020 con riferimento all'art. 77 Cost.⁵²² e inammissibili le questioni di legittimità sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Catanzaro.

Il caso di specie⁵²³ nasce dalla richiesta di rinvio a giudizio di cinque persone, ritenute responsabili di plurime condotte di abuso d'ufficio. Secondo la prospettazione accusatoria, tre

⁵¹⁸ Sul concetto di imprevedibilità, si veda R. GAROFOLI, *Il controllo giudiziale, amministrativo e penale dell'amministrazione*, in *Giust. amm.*, 2020, n. 2, pp. 405 e ss.

⁵¹⁹ Per una ricostruzione storica sul conflitto tra il legislatore e la giurisprudenza penale, si veda G. BOTTINO, *Il conflitto tra il legislatore e la giurisprudenza come causa della "burocrazia difensiva": la responsabilità penale per "abuso d'ufficio" come paradigma*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, n. 2, pp. 241 e ss.

⁵²⁰ C. CUPELLI, *L'abuso d'ufficio*, B. ROMANO, A. MARANDOLA (a cura di), *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione* Utet, Torino, 2020, pp. 291 e ss.

⁵²¹ Cfr. *supra*, nota 485.

⁵²² Art. 77 Cost.: «Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti».

⁵²³ Sulla ricostruzione del caso di specie e sul ragionamento compiuto dalla Corte costituzionale, si vedano A. SPERTI, *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, n. 1, pp. 1-14; C. DOMENICALI, *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 22 della Corte costituzionale*, in

degli imputati – membri di una commissione esaminatrice nominata nell’ambito della procedura concorsuale indetta da un’azienda ospedaliera per il conferimento di incarichi di dirigente medico – avrebbero indebitamente favorito gli altri due coimputati, poiché in ottimi rapporti con uno dei membri della commissione, garantendo loro dapprima l’ammissione alla procedura, anche se privi del titolo di specializzazione richiesta, e successivamente la collocazione in posizione utile nella graduatoria finale, attraverso l’attribuzione di un punteggio maggiore rispetto a quello riconosciuto ad altri candidati. Il Pubblico Ministero ha quindi contestato agli imputati la violazione intenzionale del dovere di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), anche in tema di procedure ad evidenza pubblica (art. 35, comma 3,⁵²⁴ del D.lgs. n. 165/2001), nonché la violazione di specifiche norme regolamentari in materia di requisiti di partecipazione alle pubbliche selezioni e di attribuzione dei punteggi (art. 8 del D.P.R. n. 487/1994⁵²⁵ e art. 11 del D.P.R. n. 483/1997⁵²⁶).

Fissata l’udienza preliminare, è intervenuto, nelle more, l’art. 23, comma 1, del D.L. n. 76/2020, il quale ha modificato l’art. 323 c.p. restringendone la portata applicativa. Il Gup ha evidenziato come tale novella legislativa, limitando la fattispecie, abbia operato una *abolitio criminis* parziale su tre versanti: rispetto all’oggetto, per cui la violazione commessa dal dipendente pubblico debba riguardare una regola di condotta; rispetto alla fonte, circoscritta a quanto stabilito espressamente dalla legge o da un atto avente forza di legge, con totale esclusione dei regolamenti; rispetto al contenuto, per cui la regola violata non debba lasciare margini di discrezionalità. In particolare, il giudice ha sollevato questione di legittimità costituzionale del Decreto-legge, dubitando, oltre che del suo contenuto sostanziale, anche della

Osservatorio costituzionale AIC, 2022, n. 3, pp. 228-241; 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 *Consulta online*, 2022, n. 2, pp. 1005-1015; F. BALLESI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 8/2022 sul reato di abuso d’ufficio, come modificato dall’art. 23 D.L. 76/2020: verso il tramonto del principio “nullum crimen, nulla poena sine lege?”*, in *Giurisprudenza penale Web*, 2022, n. 3.

⁵²⁴ L’art. 35, co. 3, del D.lgs. 31 marzo 2001, n. 165, disciplina i principi a cui si devono conformare le procedure di reclutamento nelle pubbliche amministrazioni: adeguata pubblicità della selezione e modalità di svolgimento che garantiscano l’imparzialità e assicurino economicità e celerità di espletamento (ricorrendo anche all’ausilio di sistemi automatizzati); l’utilizzo di meccanismi oggettivi e trasparenti, idonei a verificare il possesso dei requisiti richiesti; il rispetto delle pari opportunità tra lavoratrici e lavoratori; la composizione di una commissione di esperti; ecc.

⁵²⁵ Art. 8 (Concorso per titoli ed esami) del D.P.R. 9 maggio 1994, n. 487, rubricato «Regolamento recante norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi», modificato (nei commi 1 e 3) dal recente D.P.R. 16 giugno 2023, n. 82, recante «Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, concernente norme sull’accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi, dei concorsi unici e delle altre forme di assunzione nei pubblici impieghi».

⁵²⁶ Art. 11 (Criteri di valutazione dei titoli) del D.P.R. 10 dicembre 1997, n. 483, «Regolamento recante la disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio sanitario nazionale».

sua conformità sotto il profilo procedurale *ex art. 77 Cost.*, sia perché la norma di cui all'art. 23 sarebbe del tutto estranea alla materia disciplinata dalle altre disposizioni del D.L. n. 76/2020⁵²⁷, sia perché priva dei requisiti della straordinarietà e dell'urgenza propri del Decreto in questione⁵²⁸.

La Consulta, dopo aver ricostruito il lungo *iter* storico che ha caratterizzato la fattispecie dell'abuso d'ufficio⁵²⁹, ha evidenziato la costante tendenza del legislatore a contrastare, tramite una progressiva definizione delle condotte rilevanti, «un'ingerenza pervasiva del giudice penale sull'operato dei pubblici amministratori»; tale ingerenza è stata resa possibile da interpretazioni estensive atte a riaprire ampi scenari di controllo sull'attività discrezionale, alimentando, così, anche il fenomeno della “burocrazia difensiva”⁵³⁰. La Corte, quindi, colloca in questo quadro l'art. 23, chiarendone il nesso finalistico rispetto agli obiettivi di semplificazione amministrativa e di rilascio agli investimenti perseguiti dal D.L. n. 76/2020. Il Giudice delle leggi ha rilevato che la scelta di porre mano all'intervento legislativo è maturata solo a seguito dell'emergenza pandemica da COVID-19, nell'ambito di un «eterogeneo provvedimento

⁵²⁷ Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, in www.cortecostituzionale.it, punto 1 cons. in dir.

⁵²⁸ *Ibidem*, punti 1.1, 1.2, 1.3, 1.4.

⁵²⁹ Nel disegno originario del Codice penale del 1930, l'art. 323 puniva il pubblico ufficiale che «abusando dei poteri inerenti alle sue funzioni, commette[sse], per recare ad altri un danno o per procurargli un vantaggio, qualsiasi fatto non preveduto come reato da una particolare disposizione di legge». Questa norma svolgeva, di fatto, un ruolo marginale e sussidiario, poiché stretta tra due fattispecie delittuose alle quali risultava affidato il controllo di legalità sull'attività amministrativa: il peculato per distrazione e l'interesse privato in atti d'ufficio (artt. 314 e 324 c.p.), che permettevano alla magistratura penale penetranti incursioni sulle scelte della P.A. Con la riforma operata dalla Legge 26 aprile 1990, n. 86, recante «Modifiche in tema di delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione», venivano definitivamente aboliti gli artt. 314 e 324 c.p. Pertanto, per cercare di far refluire nell'abuso d'ufficio una parte delle condotte già colpite dalle fattispecie abrogate, l'art. 323 veniva riscritto, prevedendo che tale reato, esteso anche agli incaricati di pubblico servizio, dovesse essere finalizzato ad un vantaggio, proprio o altrui, ingiusto, o a un danno altrui del pari ingiusto, con la previsione di un aumento della pena nel caso in cui il vantaggio in questione fosse di natura patrimoniale. Tuttavia, si è osservato come la fattispecie rimanesse incentrata su una condotta vaga (“abusare dell'ufficio”) e che il requisito dell'ingiustizia del vantaggio o del danno non fosse in grado di delimitare in maniera adeguata i confini del tipo. Così, a distanza di pochi anni, il legislatore riscriveva per la seconda volta la norma incriminatrice con l'art. 1 della Legge 16 luglio 1997, n. 234, rubricata «Modifica dell'art. 323 del Codice penale, in materia di abuso d'ufficio, e degli articoli 289, 416 e 555 del Codice di procedura penale», con l'intento di renderne più nitidi i confini e impendendo il sindacato del giudice penale sull'esercizio della discrezionalità amministrativa. Dismesso il generico riferimento all'abuso d'ufficio, la condotta tipica veniva individuata nella «violazione di norme di legge o di regolamento», ovvero, nella omessa astensione «in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti». In questo modo, il perfezionamento della fattispecie richiedeva l'effettiva verifica del vantaggio patrimoniale ingiusto o del danno ingiusto (reato di evento). È importante rilevare ancora come la giurisprudenza, nonostante le intenzioni del legislatore, abbia interpretato estensivamente questa novella legislativa, riaprendo la possibilità al giudice penale di insinuarsi nell'attività discrezionale amministrativa. Per esempio, si era consolidato l'indirizzo in forza del quale la «violazione di norme di legge» potesse essere ricollegata all'inosservanza del generale principio di imparzialità della Pubblica Amministrazione *ex art. 97 Cost.* Sul punto, si vedano Cass. pen., Sez. VI, 21 febbraio 2019, n. 22871, in *CED Cass. pen.*, 2019; Cass. pen., Sez. VI, 12 giugno 2018, n. 49549, in *CED Cass. pen.*, 2019; Cass. pen., Sez. VI, 27 ottobre 2015, n. 46096, in *CED Cass. pen.*, 2016.

⁵³⁰ Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, punto 2 cons. in dir. In dottrina, si veda E. APRILE, *Una riforma in controtendenza: l'abuso di ufficio “depotenziato”*, G. FIDELBO (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla “spazzacorrotti” alla modifica dell'abuso d'ufficio*, Giappichelli Editore, Torino, 2020, pp. 441 e ss.

d'urgenza volto a dare nuovo slancio all'economia nazionale»⁵³¹, che ben si inserisce all'interno del Capo IV del Titolo II, intitolato «Responsabilità», il quale si occupa «delle due principali fonti di “timore” per il pubblico dipendente, ossia la responsabilità penale e la responsabilità amministrativo-contabile».

Il primo profilo esaminato dalla Consulta riguarda la coerenza funzionale dell'eterogeneo D.L. n. 76 del 2020⁵³². Il Gup del Tribunale di Catanzaro aveva infatti dubitato della legittimità della modifica restrittiva in ambito penale, criticando sia la scelta di attuarla con un provvedimento d'urgenza, sia la correttezza, dal punto di vista sostanziale, delle soluzioni concretamente adottate. Inoltre, chiedeva una pronuncia di incostituzionalità che avrebbe comportato la reviviscenza della precedente e più ampia fattispecie dell'abuso d'ufficio. La risposta della Corte costituzionale è stata quella di escludere che la modifica fosse «eccentrica e assolutamente avulsa» per materia e finalità rispetto al Decreto-legge in cui è stata inserita, il quale è composto da «un complesso di norme eterogenee accomunate dall'obiettivo di promuovere la ripresa economica del Paese» dopo il blocco delle attività produttive che ha caratterizzato la prima fase dell'emergenza pandemica. Per superare l'assenza di un esplicito collegamento tra la responsabilità penale per abuso d'ufficio e gli obiettivi di fondo del provvedimento d'urgenza, i giudici costituzionali hanno richiamato *ad adiuvandum* il «convincimento espresso dal Presidente del Consiglio dei ministri nel presentare il decreto» per corroborare «[l'] idea che la ripresa del Paese possa essere facilitata da una più puntuale delimitazione delle responsabilità». In quest'ottica, la *ratio* della norma è stata ricondotta alla “paura della firma” e alla “burocrazia difensiva”, intese come «ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una pubblica amministrazione dinamica ed efficiente». Trovando la sua giustificazione in questo senso, la Corte ha concluso che la norma censurata non fosse affatto «palesamente estranea alla traiettoria finalistica portante del decreto».

Il secondo profilo si incentra, invece, sulla presunta mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza⁵³³. Secondo il giudice *a quo*, infatti, risulterebbe quantomeno «opinabile, se non addirittura impossibile», che la parziale depenalizzazione di una fattispecie di reato possa investire tali caratteri emergenziali. La Consulta, sul punto, ha richiamato la propria giurisprudenza nella sentenza n. 330 del 1996⁵³⁴, in cui aveva negato l'incompetenza

⁵³¹ Corte cost., 18 gennaio 2022, n. 8, punto 2.5 cons. in dir.

⁵³² *Ibidem*, punto 6.2 cons. in dir.

⁵³³ *Ibidem*, punto 6.3 cons. in dir.

⁵³⁴ Corte cost., 29 luglio 1996, n. 330, in *Foro it.*, 1996, I, p. 2941 e ss.

materiale del Decreto-legge in ambito penale⁵³⁵. Ciò premesso, la Corte ha riconosciuto come l'intervento normativo in questione rifletta due convinzioni: l'idea che il "rischio penale" legato all'eccessiva ampiezza dei confini applicativi dell'abuso d'ufficio alimenti la "burocrazia difensiva" e che quest'ultima rappresenti a sua volta un fattore di inefficienza per l'apparato pubblico. In ultima analisi, «l'esigenza di contrastare tali fenomeni, incidendo sulle relative cause – e, in particolare, per quel che qui rileva, ridefinendo la portata del precetto dell'art. 323 cod. pen. – non nasce con l'emergenza epidemiologica, ma si connette all'epifania, ben anteriore, degli indirizzi giurisprudenziali che hanno dilatato la sfera applicativa dell'incriminazione [...]. Ma, se la necessità della riforma trae origine da quegli indirizzi, è però l'esigenza di far "ripartire" celermente il Paese dopo il prolungato blocco imposto per fronteggiare la pandemia che [...] ha impresso ad essa i connotati della straordinarietà e dell'urgenza». Per i giudici costituzionali, tale valutazione «non può considerarsi manifestamente irragionevole o arbitraria»⁵³⁶.

In definitiva, dalla pronuncia emerge con chiarezza l'atteggiamento di prudenza adottato dalla Corte costituzionale nel sindacato sulla decretazione d'urgenza⁵³⁷, la quale preferisce non alterare l'equilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento, specialmente laddove si intervenga in un ambito in cui il legislatore gode di un'ampia discrezionalità, come quello penale, e in un contesto marcatamente emergenziale quale quello che ha dato vita al "Decreto Semplificazioni". Con riferimento all'argomento principale di questo elaborato, ossia la "burocrazia difensiva", si vuole sottolineare ancora una volta come la restrizione della portata applicativa del reato di abuso d'ufficio rispondesse, sotto un aspetto che differisce dalla responsabilità amministrativa, al preciso intento di garantire ai funzionari pubblici un quadro normativo certo e privo di ombre paralizzanti.

Tuttavia, il correttivo del 2020 non è riuscito nel suo obiettivo di superare "la paura della firma". Per questo motivo, nel 2023 è stato presentato in Senato il disegno di legge n. 808⁵³⁸, c.d. "d.d.l. Nordio", di iniziativa governativa, recante «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare», che prevede, all'art. 1, primo comma, l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio. Questo storico

⁵³⁵ Si trattava di un precedente caso di depenalizzazione che operava su alcune norme per la tutela delle acque dall'inquinamento, il quale non è stato ritenuto illegittimo dalla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 77 Cost.

⁵³⁶ Comunicato ufficio stampa della Corte costituzionale, *Abuso d'ufficio: non irragionevole la necessità e l'urgenza della riforma del 2020*, in www.cortecostituzionale.it, 18 gennaio 2022.

⁵³⁷ D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 231.

⁵³⁸ Disegno di legge n. 808, consultabile in www.senato.it.

approdo ha immediatamente alimentato in dottrina un vivace dibattito connotato da opinioni contrapposte.

I sostenitori⁵³⁹ dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio muovevano, in primo luogo, da considerazioni di ordine statistico. L'analisi dei dati relativi al biennio 2021-2022 ha evidenziato come la quasi totalità delle notizie di reato si risolvesse in un'archiviazione già nella fase pre-procedimentale: nel 2021, a fronte di 4.745 iscrizioni nel registro degli indagati, ben 4.121 sono state archiviate; questa tendenza viene confermata nel 2022, con 3.536 archiviazioni su 3.938 iscrizioni⁵⁴⁰. Questo scenario si spiega con il fatto che i privati cittadini, laddove ritengano, a torto o a ragione, di aver subito un abuso da parte di un funzionario pubblico (come un medico del Servizio sanitario nazionale, un magistrato, un professore di un istituto scolastico, ecc.), tendono a ricorrere all'art. 323 c.p. come ad una tutela generica⁵⁴¹. Di conseguenza, se, da un lato, l'elevato numero di denunce di abuso d'ufficio rispecchia la diffusa percezione di parzialità avvertita dai cittadini, dall'altro, l'archiviazione di otto procedimenti su dieci testimonia sia la facilità con cui questi vengono avviati attraverso una denuncia, sia il forte filtro della magistratura nel bloccare sin dallo stadio iniziale la stragrande maggioranza dei procedimenti destinati a finire nel nulla. Secondo questa prospettiva, l'abolizione della fattispecie consentirebbe il recupero di risorse preziose per il sistema, non impegnando inutilmente l'apparato giudiziario⁵⁴², e solleverebbe l'azione amministrativa da ricadute negative derivanti da iscrizioni per fatti che non rientrano in alcuna categoria di illecito penale⁵⁴³.

Un ulteriore argomento a favore della tesi dell'abolizione del reato in questione ha riguardato proprio il problema dell'efficienza dell'azione amministrativa, pesantemente intralciata dalla "burocrazia difensiva" e dalla connessa sindrome della "paura della firma". In particolare, si riteneva che quest'ultimo fenomeno derivasse da un deficit di precisione descrittiva e di tassatività dell'art. 323 c.p. a cui corrisponderebbe un oggettivo timore dei dipendenti pubblici di esporsi ad un rischio penale imprevedibile e incontrollabile, sia per l'inefficienza dell'azione

⁵³⁹ C. CUPELLI, *Sulla riforma dell'abuso d'ufficio*, in www.sistemapenale.it, 23 gennaio 2023; M. GRECO, *C'era una volta l'abuso d'ufficio*, in *Lavoce.info*, 23 giugno 2023, pp. 1 e ss.; N. MADIA, *Eliminazione dell'abuso d'ufficio: perché sì*, in *Giurisprudenza penale*, 10 luglio 2023.

⁵⁴⁰ Dati ripresi dalla relazione illustrativa del d.d.l. n. 808, in www.senato.it, p. 3.

⁵⁴¹ 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, n. 5, pp. 167-168.

⁵⁴² Obiettivo ripreso anche dal D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 ("Riforma Cartabia"): «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari».

⁵⁴³ M. T. D'URSO, *Riflessioni sulla proposta di abolizione del reato di abuso d'ufficio e la c.d. "paura della firma"*, in www.corteconti.it, 2023, n. 6, p. 56.

amministrativa, sia per il controllo del giudice penale sulla discrezionalità amministrativa dell'agire della Pubblica Amministrazione⁵⁴⁴. Per questa ragione, al fine di scongiurare una possibile imputazione per abuso d'ufficio, gli agenti pubblici sono soliti astenersi dall'assumere decisioni, rifugiandosi in istruttorie meno impegnative o nell'acquisizione di pareri superflui. Tale situazione si traduce in un serio ostacolo al rilancio economico richiesto dal PNRR⁵⁴⁵, che richiede, invece, una P.A. dinamica, trasparente ed efficiente. Così, il d.d.l. n. 808, convertito in Legge 9 agosto 2024, n. 114⁵⁴⁶, si ispira alla stessa logica già utilizzata nel D.L. n. 76/2020 con l'esclusione della colpa grave per le condotte commissive per i giudizi di responsabilità erariale, introducendo una "scudo erariale" sistematicamente prorogato per agevolare l'attuazione degli obiettivi del PNRR.

In senso opposto, la parte di dottrina contraria all'abrogazione⁵⁴⁷, ricordava che l'Italia è vincolata all'osservanza della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata a Merida dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003 e ratificata in Italia con Legge 3 agosto 2009, n. 116⁵⁴⁸. L'art. 19 di tale Convenzione, rubricato «Abuso d'ufficio», recita che «ciascuno Stato parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o entità». Inoltre, dopo lo scandalo del "Qatargate"⁵⁴⁹, la Commissione europea aveva presentato una «proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la lotta alla corruzione mediante il diritto penale», con l'obiettivo di garantire che tutte le forme di corruzione siano considerate reato in tutti gli Stati membri, che anche le persone giuridiche

⁵⁴⁴ Ibidem

⁵⁴⁵ Cfr. *supra*, nota 504.

⁵⁴⁶ Cfr. *supra*, nota 481.

⁵⁴⁷ G. STAMPANONI BASSI, *Eliminazione dell'abuso d'ufficio: perché no*, in *Giurisprudenza penale*, 10 luglio 2023; A. MANNA, *L'abrogazione dell'abuso d'ufficio e la reazione della giurisprudenza*, in www.sistemapenale.it, 2 dicembre 2024; G. FIDELBO, *La burocrazia difensiva nella prospettiva del diritto penale*, in Atti del Convegno "Burocrazia difensiva e responsabilità", SNA, Roma, 16 maggio 2024, p. 33.

⁵⁴⁸ Legge 3 agosto 2009, n. 116: «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale».

⁵⁴⁹ Il "Qatargate", conosciuto anche con i nomi di "Eurotangentopoli" e "Marocccogate", è uno scandalo politico di corruzione e riciclaggio di denaro, scoppiato nel Parlamento europeo nel dicembre 2022, in cui alcuni europarlamentari avrebbero ricevuto del denaro per difendere gli interessi del Qatar. Per un approfondimento sul tema, si veda A. PARROTTA, *L'affaire Qatargate. Sulla "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale": la centralità degli adeguati assetti*, in www.filodiritto.com, 6 marzo 2024.

possano essere ritenute responsabili di tali reati e che i reati, tra i quali l'abuso di funzioni, siano puniti con sanzioni penali efficaci, proporzionate e dissuasive⁵⁵⁰. Un'altra parte della dottrina ha poi riflettuto sulle possibili ricadute che l'abrogazione del reato avrebbe sui valori costituzionali, come il principio di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione *ex art. 97 Cost.*, il dovere dei funzionari di adempiere le funzioni pubbliche con «disciplina e onore», ai sensi dell'art. 54, comma 2, Cost.⁵⁵¹ e l'obbligo degli impiegati pubblici di porsi al «servizio esclusivo della Nazione», sancito dall'art. 98, comma 1, Cost.⁵⁵².

Sotto il profilo del contrasto con i valori costituzionali fondamentali, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lett. b) della Legge 9 agosto 2024, n. 114. Diverse ordinanze di rimessione⁵⁵³, provenienti da vari tribunali italiani, hanno sollevato dubbi sulla compatibilità di tale abrogazione sia con la Costituzione che con gli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione⁵⁵⁴. Con la sentenza n. 95/2025⁵⁵⁵, la Consulta ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 11 e 97 Cost., mentre ha dichiarato ammissibili, ma non fondate, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost.⁵⁵⁶, in relazione agli obblighi derivanti dalla Convenzione di Merida, la quale, secondo la Corte, non impone un obbligo di criminalizzazione dell'abuso d'ufficio⁵⁵⁷. Senza entrare nel merito della decisione, è interessante osservare come, anche in questo caso, la Corte costituzionale abbia affermato che l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio resta una scelta politica del legislatore, dalla quale non si è voluta discostare; inoltre, sottolinea come il sindacato della Corte non possa estendersi alla valutazione della complessiva efficacia del sistema di prevenzione e contrasto alle condotte abusive degli agenti pubblici risultante da tale abrogazione⁵⁵⁸.

⁵⁵⁰ L. ROCCATAGLIATA, *La Commissione Ue presenta una proposta di Direttiva sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale*, in *Giurisprudenza penale*, 3 maggio 2023.

⁵⁵¹ Art. 54, comma 2, Cost.: «I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge».

⁵⁵² Art. 98, comma 1, Cost.: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

⁵⁵³ Iscritte ai nn. 201, 222, 232 e 233 del 2024 e ai nn. 4, 5, 8, 10, 17, 18, 20, 25 e 33 del 2025; Cass., ord. n. 50 del 2025.

⁵⁵⁴ I. PATTA, *La dimensione costituzionale dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in www.federalismi.it, 18 giugno 2025, n. 17, pp. 134 e ss.

⁵⁵⁵ Corte cost., 3 luglio 2025, n. 95, consultabile in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁵⁶ Art. 117, comma 1, Cost.: «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

⁵⁵⁷ Corte cost., 3 luglio 2025, n. 95, in Cassazione penale, 2025, 11, p. 3455.

⁵⁵⁸ G. L. GATTA, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1, Cost. e gli obblighi internazionali di incriminazione*, in www.sistemapenale.it, 2025, 7-8, pp. 112 e ss.

La definitiva abolizione del reato di abuso d'ufficio, però, sembra destinata a non durare. Infatti, con la recente approvazione della proposta di Direttiva anticorruzione da parte del Parlamento europeo, avvenuta il 26 marzo 2026⁵⁵⁹, l'Italia sarà formalmente obbligata a fare “marcia indietro”, ripristinando entro il 1° giugno 2028 la fattispecie incriminatrice estromessa dal Codice penale, costringendo il legislatore a ricercare soluzioni alternative per scongiurare la “burocrazia difensiva”. In realtà, bisogna sottolineare che anche l'eliminazione dell'abuso d'ufficio non ha condotto ad una vera e propria risoluzione del problema, ma, anzi, l'assenza di efficaci misure sostitutive al reato abrogato⁵⁶⁰ ha comportato che il pubblico funzionario possa abusare della propria funzione pubblica senza temere alcuna reale sanzione. Allora, sembra che la sfida per combattere la “burocrazia difensiva” stia proprio qui, non abrogando o modificando le norme, ma mantenendole nel tempo attraverso una scrittura chiara in modo da evitare incertezze normative.

2.2 La sentenza 16 luglio 2024, n. 132 della Corte costituzionale

Con la sentenza 16 luglio 2024, n. 132, la Corte costituzionale si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020, sollevate dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Campania, con ordinanza n. 228 del 16 novembre 2023⁵⁶¹, relative alla violazione degli artt. 3, 28, 81, 97 e 103 della Costituzione. La Consulta ha dichiarato, da un lato, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 28, 81 e 103 della Costituzione⁵⁶², dall'altro, ha dichiarato non fondate le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost⁵⁶³.

⁵⁵⁹ M. GAMBARDELLA, *La direttiva europea anticorruzione: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio ha i giorni contati*, in *Cass. pen.*, Giuffrè Editore, Milano, 21 aprile 2026, p. 1 e ss.; G. L. GATTA, *Il Parlamento europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in www.sistemapenale.it, 27 marzo 2026. Si veda anche quanto riportato dal Transparency International Italia, in www.transparency.it/approvazioneDirettiva.

⁵⁶⁰ Il D.L. 4 luglio 2024, n. 92, recante «Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia», convertito con modificazioni dalla Legge 8 agosto 2024, n. 112, all'art. 9 ha introdotto nel Codice penale l'art. 314-bis, rubricato «Indebita destinazione di denaro o cose mobili», che, per certi versi, ricorda l'abuso d'ufficio. Per alcune riflessioni al riguardo, si veda A. DI VENERE, *Indebita destinazione e abuso d'ufficio: rapporti di successione*, in www.salvisjuribus.it, 27 giugno 2025; G. L. GATTA, *La Cassazione sul nuovo art. 314-bis c.p.: continuità normativa con l'abuso d'ufficio distrattivo e nessuna interferenza con il peculato*, in www.sistemapenale.it, 13 febbraio 2025; S. SEMINARA, *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.*, in www.sistemapenale.it, 30 agosto 2024; M. GAMBARDELLA, *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di “Indebita destinazione di denaro o cose mobili” (art. 314-bis c.p.). I riflessi intertemporali del decreto-legge n. 92/2024*, in www.sistemapenale.it, 17 luglio 2024.

⁵⁶¹ Per un commento all'ordinanza in questione, si rinvia a A. INDELICATO, *Responsabilità e “scudo” erariale: retrospettive e prospettive dopo la rimessione alla Consulta*, in *Riv. Corte conti*, 2023, n. 6, p. 217.

⁵⁶² Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, in *Giur. cost.*, 2024, 3, p. 1353. In dottrina, si veda S. NARDONE, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in *Riv. Corte conti*, 2025, n. 5, p. 104.

⁵⁶³ *Ibidem*.

Prima di passare all'esame sulle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale, è necessario compiere una ricostruzione dei fatti oggetto dell'ordinanza di rimessione n. 228/2023 del giudice a quo⁵⁶⁴. La vicenda processuale⁵⁶⁵ prende origine da un'attività istruttoria svolta dalla Procura contabile regionale campana, a seguito della quale sono stati citati in giudizio sei militari per il risarcimento di un danno erariale cagionato all'Amministrazione di appartenenza dovuto ad un ammanco di cassa derivante dalla reiterata riscossione di settantotto assegni non autorizzati, avvenute in un periodo di tempo tra maggio 2010 e gennaio 2021. Il danno è stato quantificato in complessivi euro 2.143.500,00 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 questione, avevano ricoperto i ruoli di capi del servizio amministrativo e della gestione finanziaria. Per questi ultimi, in particolare, le contestazioni a titolo di colpa grave si articolano in due differenti condotte: la forma commissiva, contestata a tre dei convenuti, per aver apposto la seconda firma di traenza sugli assegni che hanno determinato le ingiustificate fuoriuscite, senza svolgere le dovute verifiche sulla regolarità e correttezza del procedimento di spesa, ai sensi degli artt. 450⁵⁶⁶ e 503, comma 4⁵⁶⁷, del D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90⁵⁶⁸; la forma omissiva, contestata a cinque convenuti, per la violazione di specifici obblighi di controllo sulla documentazione contabile e sulla tenuta dei conti, disattesi dai responsabili avvicendatisi nelle due distinte posizioni di garanzia, omettendo così di impedire l'illecita sottrazione.

⁵⁶⁴ Per una spiegazione dettagliata, si veda 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 www.sistemapenale.it, 19 marzo 2024, n. 3, pp. 60 e ss.

⁵⁶⁵ Per una ricostruzione della vicenda, si rinvia a G. REA, *Lo "scudo erariale" alla luce della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2026, n. 5, punto 2; D. PALUMBO, *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?*, in *Giustizia insieme*, 18 novembre 2024, pp. 3-4.

⁵⁶⁶ Art. 450 del D.P.R. n. 90/2010 (Competenze del direttore della direzione di intendenza o del centro di intendenza): «Il direttore della direzione di intendenza o del centro di intendenza, con grado o qualifica dirigenziale, dirige e coordina, nel rispetto degli indirizzi e degli obiettivi fissati dal comandante da cui dipende, le attività logistico-amministrative dell'unità organica o del complesso di unità organiche alle quali la direzione o il centro di intendenza sono di supporto. Esercita i poteri di spesa nei limiti dei fondi assegnati per la realizzazione di ciascun programma ed espleta le funzioni di comandante dell'organismo logistico-amministrativo diretto». Il D.P.R. 24 febbraio 2012, n. 40, recante «Modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90, concernente il Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della Legge 28 novembre 2005, n. 246» ha poi disposto, con l'art. 3, comma 1, lett. a), la modifica dell'art. 450, comma 1, aggiungendo che «Le competenze del direttore possono essere attribuite al Capo ufficio di amministrazione, con qualifica o grado dirigenziale, quando previsto dagli ordinamenti di Forza armata».

⁵⁶⁷ Art. 503, comma 4, del D.P.R. n. 90/2010 (Custodia e verifica dei fondi): «Presso gli organismi titolari di conto corrente postale o di conto corrente bancario, la responsabilità della gestione dei fondi depositati su detti conti è attribuita agli agenti che hanno la responsabilità della cassa di riserva. La traenza può essere delegata a due di essi con firma congiunta».

⁵⁶⁸ D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, «Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della Legge 28 novembre 2005, n. 246».

Per quanto concerne la violazione degli articoli della Costituzione⁵⁶⁹ sopra riportati, la Corte dei conti ha lamentato, in primo luogo, una lesione dell'art. 103 Cost, la quale si realizza sottraendo alla giurisdizione della Corte dei conti tutte le condotte attive caratterizzate da colpa grave dopo l'entrata in vigore della norma. Secondo i principi consolidati della giurisprudenza costituzionale, infatti, la misura della colpa grave rappresenta il punto di equilibrio del sistema tra dolo e colpa⁵⁷⁰, definendo il *quantum* di rischio che deve ricadere sulla Pubblica Amministrazione per i danni causati dai propri dipendenti, con l'esigenza, da un lato, di evitare la paralisi dell'azione amministrativa causata dal timore di incorrere in responsabilità, dall'altro, di disincentivare comportamenti macroscopicamente negligenti o dannosi per l'erario. In secondo luogo, viene dedotta la violazione dell'art. 97 della Costituzione, ossia al principio di buon andamento, imparzialità ed efficienza che contraddistinguono l'azione della Pubblica Amministrazione. Questo si deve al fatto che lo "scudo" previsto dall'art. 21, comma 2, finisce per depenalizzare le condotte gravemente colpose, con il rischio di innescare nel pubblico dipendente la convinzione che, in assenza del dolo, la sua condotta non abbia alcun rilievo, poiché non sarà tenuto a risarcire i danni. Inoltre, l'errore grave e inescusabile del funzionario pubblico resta a carico della P.A., ove non derivi da un'omissione, con il risultato di frustrare l'efficienza dell'azione amministrativa⁵⁷¹. L'esclusione della colpa grave per sole condotte commissive finisce per svuotare di contenuto anche il principio di responsabilità diretta dei dipendenti pubblici sancito dall'art. 28 Cost., di cui si richiama, pertanto, la violazione. Vengono poi in rilievo i contrasti con gli articoli 81 e 3 della Costituzione, il primo per lo squilibrio che viene procurato al bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico, poiché i pregiudizi patrimoniali derivanti da condotte illecite, non venendo risarciti dai responsabili, restano ingiustificatamente a carico della collettività, e il secondo, per una serie di motivi:

⁵⁶⁹ 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 www.sistemapenale.it, 19 marzo 2024, n. 3, pp. 63-66; D. PALUMBO, *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?*, in *Giustizia insieme*, 18 novembre 2024, p. 5.; S. NARDONE, *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in *Riv. Corte conti*, 2025, n. 5, pp. 97-100.

⁵⁷⁰ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in *Cons. Stato*, 1998, II, p. 1609.

⁵⁷¹ 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 www.sistemapenale.it, 19 marzo 2024, n. 3, p. 59, in cui l'Autrice analizza come il legislatore abbia inteso il principio di buon andamento in termini di decisionismo, ritenendo meglio agire anche incautamente che astenersi dal farlo, non sapendo che nel decidere di allentare la responsabilità avrebbe incoraggiato alcuni funzionari all'incuria, ma ha consapevolmente accettato il rischio, ritenendo che la paralisi amministrativa possa produrre danni maggiori. Inoltre, «affermare che l'allentamento della responsabilità erariale non tuteli bensì danneggi il buon andamento, perché incoraggia l'incuria, significa aderire ad 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 non sono state assunte».

innanzitutto, la norma viola il principio di eguaglianza sotto il profilo della discriminazione, perché la sua irragionevole ampiezza tende a comprendere qualsiasi condotta commissiva gravemente colposa, indipendentemente dal fatto che sia connessa o meno alle finalità sottese alla Riforma; sotto un secondo profilo, essa introduce una disparità di trattamento irrazionale all'interno della stessa Amministrazione, nello specifico, fra coloro che hanno obblighi di controllo e vigilanza, per i quali la scriminante non vale, e coloro che esercitano funzioni di gestione e predispongono i provvedimenti amministrativi, per cui invece opera la scriminante. Questa diseguaglianza si nota anche dal punto di vista del settore pubblico e privato, poiché i dipendenti pubblici, già tradizionalmente favoriti rispetto ai lavoratori privati grazie all'esenzione per colpa lieve, vedono ancora più circoscritta la propria responsabilità per le condotte attive solo a titolo di dolo, beneficiando di un regime di eccezionale favore che appare privo di una solida giustificazione⁵⁷².

Il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale in ordine alla ragionevolezza o meno della norma censurata prende le mosse da una condivisibile e lineare ricostruzione della natura e delle finalità della responsabilità amministrativo-contabile, la quale è caratterizzata dalla combinazione di elementi restitutori e di deterrenza⁵⁷³. In quest'ottica, la finalità della L. n. 20/1994, in perfetta sintonia con quanto previsto dalla fondamentale sentenza 20 novembre 1998, n. 371, della Corte costituzionale, risiede nel determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato pubblico e quanto debba gravare sul dipendente, allo scopo di ricercare un punto di equilibrio che sappia rendere, per dipendenti e amministratori pubblici, «la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo»⁵⁷⁴.

Tale punto di equilibrio, secondo la Consulta, non può essere cristallizzato in via definitiva, ma deve essere modulato in funzione del contesto istituzionale, giuridico e storico in cui opera il dipendente pubblico, e del bilanciamento che il legislatore intende effettuare, tenendo conto, in particolare, di due esigenze⁵⁷⁵: la prima riguarda la funzione della responsabilità amministrativa, che oltre ad avere una funzione risarcitoria, riveste anche una valenza

⁵⁷² V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non rimandare: 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, nota a Corte cost. n. 132, 2024, in Riv. Corte conti, 2024, 4, punto 1.*

⁵⁷³ V. TENORE, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, V ed., Giuffrè Editore, Milano, 2022, pp. 67 e ss. In giurisprudenza, si veda Corte cost., 28 luglio 2022, n. 203, in *Foro amm.*, 2023, I, II, p. 6.; Corte cost., 15 dicembre 2010, n. 355, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 6, p. 4948.

⁵⁷⁴ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in *Cons. Stato*, 1998, II, p. 1609.

⁵⁷⁵ La centralità della discrezionalità del legislatore viene affermata più volte dalla giurisprudenza costituzionale, in particolare, si veda Corte conti, 28 luglio 2022, n. 203, in *Foro amm.*, 2023, punto 3, con il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta. Sul punto, si veda Corte conti, 15 dicembre 2010, n. 355, in *Giur. cost.*, 2010, punto 3.1.3.

deterrente, volta a scoraggiare i comportamenti dei dipendenti pubblici, sia dolosi che gravemente colposi, che compromettono il buon andamento della P.A. ex art. 97 Cost. e di ledere gli interessi degli stessi amministratori, la cui contribuzione fiscale al funzionamento della macchina dello Stato verrebbe altrimenti dissipata senza alcun beneficio per la collettività; la seconda risponde all'esigenza di evitare che il rischio dell'attività connesso all'azione amministrativa sia percepito dall'agente pubblico come un fattore talmente elevato da paralizzarne l'iniziativa, finendo per pregiudicare lo stesso principio del buon andamento.

Il nucleo essenziale del ragionamento, e dunque dell'esito del giudizio di costituzionalità in esame, si sposta sulla ragionevolezza o meno della scelta legislativa limitativa della responsabilità di cui all'art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020. Ed è proprio su questo che si concentrano le maggiori perplessità da parte della dottrina rispetto all'iter argomentativo seguito dalla Corte costituzionale⁵⁷⁶. La Consulta, infatti, ha ritenuto non fondate le censure mosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., reputando ragionevole la temporanea esclusione della colpa grave per le sole condotte commissive. La *ratio* di tale scelta deriva da un'evoluzione cominciata negli anni Novanta con l'introduzione della Legge n. 20/1994, che ha progressivamente delineato un nuovo modello di Pubblica Amministrazione e che giustifica l'intervento dello "scudo erariale". Si parla di Amministrazione "di risultato", ossia quell'Amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di *policy* e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti nel loro complesso, muovendosi in un contesto istituzionale, sociale e giuridico caratterizzato da una discrezionalità sempre più ampia e da una crescente complessità organizzativa. La predilezione di un'Amministrazione "di risultato" si è andata via via consolidando, dapprima con la privatizzazione del pubblico impiego operata dal D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165⁵⁷⁷ (c.d. T.U. sul Pubblico Impiego), che ha applicato le norme di diritto privato ai rapporti di lavoro dipendente nel settore pubblico⁵⁷⁸, e più di recente con l' art.

⁵⁷⁶ S. BATTINI, *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza Pitruzzella*, in *Giorn. dir. amm.*, 2025, n. 1, pp. 73 e ss.

⁵⁷⁷ D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche».

⁵⁷⁸ A. BELLAVISTA, *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto... e ritorno?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, n. 1.

1, comma 4⁵⁷⁹, e l'art. 2, comma 2⁵⁸⁰, del D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36⁵⁸¹, ossia il nuovo Codice dei contratti pubblici, il quale ha ridotto la quota di rischio a carico del dipendente pubblico; questa tendenza si manifesta con particolare evidenza nel tentativo di tipizzazione della colpa grave, i cui profili saranno analizzati dettagliatamente nelle prossime pagine.

Ciò che interessa ai nostri fini è rilevare come il principio del risultato miri alla promozione della concorrenza come unica modalità di scelta della soluzione idonea a garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico attraverso l'esecuzione del contratto con la massima tempestività e il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo⁵⁸². Come si legge nella relazione illustrativa al Codice, il principio di concorrenza, così come quello di legalità e di trasparenza, sono strumenti a servizio del miglior risultato, realizzando un equo bilanciamento tra le esigenze di garanzia e l'efficienza e l'economicità delle procedure⁵⁸³.

Per quanto riguarda, invece, il principio della fiducia disciplinato all'art. 2 del D.lgs. n. 36/2023, nella relazione si legge come grazie al suo inserimento si pervenga ad «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, anche attraverso la stratificazione di interventi normativi non sempre coordinati tra loro, 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». Ciò ha generato una forma di “burocrazia difensiva”, spesso descritta evocando l'efficace immagine del dipendente pubblico che ha “paura di firmare”, a causa della quali i funzionari, frenati dal

⁵⁷⁹ Art. 1, co. 4 (Principio del risultato), del D.lgs. n. 36/2023: «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».

⁵⁸⁰ Art. 2, comma 2 (Principio della fiducia), del D.lgs. n. 36/2023: «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»

⁵⁸¹ D. lgs. 31 marzo 2023, n. 36, «Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici».

⁵⁸² Art. 1, co. 1, D.lgs. n. 36/2023.

⁵⁸³ Relazione illustrativa del 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”, in Cons. Stato, Roma, 7 dicembre 2022, pp. 13 e ss. Per una tesi contraria, si veda M. RENNA, *I principi*, S. FANTINI, H. SIMONETTI (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine*, La Tribuna, Piacenza, 2023, p. 15, che afferma che «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 “pastoie formalistiche”, ma può anche rappresentare uno strumento per mettere in discussione i confini tra merito e discrezionalità», con eventuale effetto negativo sull'esigenza di velocizzazione in caso di contenzioso.

timore delle possibili conseguenze del loro agire, preferiscono astenersi dal farlo, con inevitabile pregiudizio dell'efficienza e del buon andamento dell'azione amministrativa, scaricando sul legislatore o sul giudice la soluzione di problemi che spetterebbe invece alla P.A. affrontare e risolvere»⁵⁸⁴. Questo cambiamento mira, in sintesi, a valorizzare lo spirito di iniziativa e la discrezionalità degli amministratori pubblici, introducendo un sistema di protezione del funzionario⁵⁸⁵ proprio dalla responsabilità amministrativo-contabile mediante una forma di tipizzazione dei casi di colpa grave⁵⁸⁶ e l'obbligo di attivare una protezione assicurativa per i rischi del personale⁵⁸⁷.

Dall'analisi della sentenza emerge chiaramente l'intento della Corte costituzionale di focalizzare l'attenzione sul risultato della ripresa economica, la quale non può logicamente essere ostacolata da un'Amministrazione "difensiva", derivante da una legislazione complessa, che, a partire dalla Legge n. 20/1994, ha reso sempre più insidioso il contesto operativo dei dipendenti pubblici, soprattutto con riguardo alle scelte amministrative da compiere che si caratterizzano per frequenti occasioni di errore, anche grave⁵⁸⁸. Al riguardo, assume particolare rilevanza il punto 6.5 della motivazione della sentenza, in cui la Consulta correla questa difficoltà ad una pluralità di fattori. In primo luogo, evidenzia le complessità connesse all'individuazione delle norme da applicare nel caso concreto, a causa di un sistema giuridico multilivello e di una caotica produzione legislativa. A ciò si aggiungono i costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle Amministrazioni, imposte da una situazione nota per un elevatissimo debito pubblico; una carenza di mezzi operativi adeguati, infatti, amplifica inevitabilmente il rischio di errore del dipendente pubblico. Infine, la Corte costituzionale individua alcune tendenze strutturali intrinseche alle moderne società e ai rispettivi sistemi

⁵⁸⁴ Relazione illustrativa del 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», in Cons. Stato, Roma, 7 dicembre 2022, p. 14.

⁵⁸⁵ F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in www.federalismi.it, 7 agosto 2024, n. 19, p. 125

⁵⁸⁶ Art. 2, co. 3, D.lgs. n. 36/2023: «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».

⁵⁸⁷ Art. 2, co. 4, D.lgs. n. 36/2023: «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 piano di formazione di cui all'articolo 15, comma 7».

⁵⁸⁸ Sull'incertezza normativa del diritto amministrativo, si vedano gli scritti raccolti nell'Annuario 2014 dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Atti del convegno annuale di Napoli del 3-4 ottobre 2014, *L'incertezza delle regole*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015.

amministrativi, come il pluralismo sociale e istituzionale, che riflettendosi nei procedimenti amministrativi, rende sempre più gravosa la ponderazione degli interessi in gioco e porta, di conseguenza, ad esercitare la discrezionalità amministrativa⁵⁸⁹, nonché il moltiplicarsi dei rischi provocati dalla stessa attività umana (ad esempio, rischi ambientali⁵⁹⁰, sanitari, finanziari, ecc), in quanto risultati dello sviluppo economico e tecnologico. Da ultimo, viene valorizzato il delicato bilanciamento rimesso al pubblico funzionario, teso tra il dovere di tutelare l'Amministrazione da potenziali danni e la necessità di privilegiare l'iniziativa economica, la raccolta di risorse sui mercati finanziari e in generale tutte quelle attività che in potenza potrebbero arrecare un pregiudizio alla P.A.⁵⁹¹. La Consulta ha evidenziato come i fattori descritti concorrano ad accentuare la c.d. "fatica dell'amministrare"⁵⁹², «rendendo difficile l'esercizio della discrezionalità amministrativa e stimolando, come reazione al rischio percepito di incorrere in responsabilità, la burocrazia difensiva», la quale risulta, peraltro, alimentata da un clima di incertezza provocato da una disciplina che si affida ad un concetto giuridico indeterminato, quale quello della colpa grave, anziché procedere ad una sua tipizzazione.

A ben vedere, 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*⁵⁹³ e *underdeterrence*⁵⁹⁴, con l'obiettivo di ridurre 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. I punti 6.6 e seguenti della sentenza affermano l'impossibilità di elevare a regime ordinario la limitazione della responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo, poiché «la ripartizione del rischio sarebbe addossata

⁵⁸⁹ F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in www.federalismi.it, 7 agosto 2024, n. 19, p. 132.

⁵⁹⁰ SCRITTI RACCOLTI NEGLI ATTI DEL CONVEGNO DEL 28 GENNAIO 2022 ORGANIZZATO DA AIDAMBIENTE, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

⁵⁹¹ Sul tema, R. DAGOSTINO, *Le Corti nel diritto del rischio*, Cacucci Editore, Bari, 2020; C. BARBATI, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 2021, n. 1, pp. 15 e ss.

⁵⁹² A. RIPEPI, *Principio della fiducia, burocrazia difensiva e "fatica dell'amministrare": un quadro d'insieme*, in *Giust. amm.*, 2025, n. 3, pp. 1 e ss. Per un punto di vista differente, si veda V. TENORE, *La "paura della firma" e "la fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in www.corteconti.it, 2025, n. 1.

⁵⁹³ Ossia quando le sanzioni sono eccessivamente severe o le regole troppo rigide, spingendo il soggetto agente ad agire in maniera cauta per timore di incorrere in responsabilità o in sanzioni. Questo tipo di comportamento genera una "paralisi amministrativa".

⁵⁹⁴ Si manifesta, al contrario, quando le sanzioni sono eccessivamente blande, le probabilità di essere scoperti sono scarse o i controlli sono inefficaci. Ciò comporta un aumento dei comportamenti illegali, poiché non vi è un reale incentivo a rispettare le regole se il vantaggio derivante da un illecito è superiore al costo della sanzione. Si veda F. S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: La Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in www.corteconti.it, 2024, n. 4, p. 2.

in modo assolutamente prevalente alla collettività, la quale dovrebbe sopportare integralmente il danno arrecato dall'agente pubblico», con la conseguenza che «i comportamenti macroscopicamente negligenti non sarebbero scoraggiati e, pertanto, la funzione deterrente della responsabilità amministrativa, strumentale al buon andamento dell'Amministrazione, ne sarebbe irrimediabilmente indebolita». Si registrano, poi, due eccezioni alla regola: la prima si riferisce ai casi in cui la limitazione dell'imputazione soggettiva al solo dolo riguardi un numero limitato di agenti pubblici o specifiche attività amministrative, connotate da un grado di rischio talmente elevato da generare sistematici fenomeni di “amministrazione difensiva”⁵⁹⁵; la seconda ipotesi si configura in presenza di una disciplina provvisoria che circoscriva al dolo l'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa in ragione di un contesto eccezionale, ove tale deroga sia necessaria per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa e, per il suo tramite, la salvaguardia di interessi di rango costituzionale⁵⁹⁶. È chiaro come in questa seconda ipotesi rientri il D.L. n. 76/2020, il quale scaturisce dalla straordinaria necessità ed urgenza di fronteggiare le ricadute economiche dovute all'emergenza epidemiologica da CoVID-19 entro un periodo temporale definito, che al tempo della sentenza risultava fino al 31 dicembre 2024. La Corte costituzionale ha sottolineato come l'esigenza di contrastare nel modo più efficace possibile la tendenza alla “burocrazia difensiva” nel contesto pandemico – perseguita in parallelo anche mediante la Riforma del reato di abuso d'ufficio – abbia indotto il legislatore a spostare provvisoriamente l'elemento soggettivo verso il polo dell'*underdeterrence*, al fine di stimolare l'attività dei funzionari pubblici in un contesto specifico e temporaneo, evitando che la paura della responsabilità amministrativa operasse come fattore paralizzante. Questa spiegazione giustifica la limitazione dello “scudo erariale” alle sole condotte attive, in modo da esporre il dipendente pubblico ad un maggiore rischio di incorrere in responsabilità in caso di inerzia rispetto al “fare”, come si è già osservato analizzando la relazione illustrativa del D.L. n. 76/2020.

⁵⁹⁵ Al riguardo, si veda Corte cost., 12 luglio 1967, n. 108, in www.cortecostituzionale.it, che ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale di una disposizione che limitava la responsabilità degli agenti contabili e degli ordinatori di spesa delle sovrintendenze alle sole condotte dolose per il quinquennio antecedente alla sua entrata in vigore. La Corte costituzionale ha affermato che il trattamento differenziato riservato ai suddetti funzionari era sorretto da criteri logici e razionali, nonché dalla stessa transitorietà della disciplina.

⁵⁹⁶ Corte cost., 15 novembre 1988, n. 1032, in *Riv. Corte conti*, 1988, 5, p. 285, la quale ha chiarito che il legislatore, con il limite della ragionevolezza, al fine di garantire un più tempestivo ed efficiente svolgimento dell'azione amministrativa, è libero di disciplinare diversamente «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, appaiono come le forme più idonee a garantire l'attuazione dei [...] principi costituzionali».

La Corte costituzionale, successivamente, specifica come ritenga ragionevole il mantenimento dello “scudo erariale” anche nella fase post pandemica. Le proroghe della disposizione censurata si giustificano, infatti, con l’urgente necessità di semplificare e agevolare il raggiungimento degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁵⁹⁷, in attesa, inoltre, di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile, così come sancito dall’art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. a), del D.L. 22 aprile 2023, n. 44⁵⁹⁸. La Consulta ha affermato che «Compromettere l’attuazione del PNRR equivale ad impedire la ripresa di un sentiero di crescita economica sostenibile e il superamento di alcuni divari economici, sociali e di genere. Con la conseguenza che l’inerzia amministrativa, nel contesto descritto, viene a pregiudicare gravemente interessi di grande rilevanza costituzionale, quali il rispetto degli obblighi assunti in sede Ue (artt. 11 e 117, comma 1, Cost.) la tutela dell’ambiente (art. 9 Cost.) e la realizzazione di un’economia sostenibile (art. 41 Cost.), l’equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico (art. 81 Cost.), gli interessi delle future generazioni (art. 9 Cost.), l’eguaglianza, anche di genere (art. 3 Cost.) e la coesione territoriale (artt. 5 e 119 Cost.)»⁵⁹⁹. Perciò, la tutela di questi valori giustifica la limitazione dell’elemento soggettivo della responsabilità amministrativa al solo dolo per le condotte attive⁶⁰⁰.

Infine, nel respingere le questioni di legittimità costituzionale, il giudice costituzionale, nei paragrafi 11 e 11.1 della motivazione, si è spinto ad elencare una serie di misure potenziali, tratte dalle «numerosi analisi scientifiche della materia»⁶⁰¹, da cui il legislatore potrà attingere «nell’esercizio della discrezionalità che ad esso compete» per rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, «alleviando la fatica dell’amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa»⁶⁰². La Corte costituzionale individua queste

⁵⁹⁷ Così, il dossier del servizio studi del Senato n. 394/3 del 26 luglio 2021, relativo al D.L. 31 maggio 2021, n. 77, «Governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», in Senato della Repubblica. Si veda Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, punto 6.8.

⁵⁹⁸ Art. 1, co. 12-*quinquies*, lett. a), (Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni centrali) del D.L. 22 aprile 2023, n. 44, recante «Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa nelle amministrazioni pubbliche»: «nelle more di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile [...]».

⁵⁹⁹ Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, par. 6.8.

⁶⁰⁰ Tali argomenti sono stati in parte utilizzati anche nella sentenza 18 gennaio 2022, n. 8 della Corte costituzionale sul reato di abuso d’ufficio, che, al punto 2.4 della motivazione, ricomprendeva la piena legittimità degli interventi del D.L. n. 76/2020 in tema di responsabilità amministrativo-contabile.

⁶⁰¹ M. SCIASCIA, *La responsabilità erariale è ancora compatibile con le esigenze dell’attuale amministrazione o svolge un insostenibile impatto disfunzionale?*, in www.corteconti.it, 2024, n. 1, pp. 51 e ss.

⁶⁰² F. S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: La Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in www.corteconti.it, 2024, n. 4, p. 3.

misure in un'adeguata tipizzazione della colpa grave⁶⁰³; l'introduzione di un limite massimo ("tetto") oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non grava sul dipendente pubblico ma resta a carico dell'Amministrazione nel cui interesse agisce; la tipizzazione di nuove fattispecie in cui il giudice contabile esercita il potere riduttivo⁶⁰⁴; il 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; l'incentivazione delle polizze assicurative, come è stato fatto per il Nuovo Codice dei contratti pubblici⁶⁰⁵; l'esclusione eccezionale della colpa grave per specifiche categorie di dipendenti pubblici o per determinati atti, in ragione della particolare complessità delle funzioni svolte e/o dell'elevato rischio patrimoniale connesso; da ultimo, il legislatore dovrebbe intervenire per evitare l'eventuale moltiplicazione delle responsabilità degli amministratori pubblici per i medesimi fatti materiali⁶⁰⁶.

L'elencazione delle misure consigliate dalla Corte costituzionale rappresenta senza dubbio il passaggio più sorprendente di questa criticata⁶⁰⁷ sentenza. Il giudice costituzionale introduce un'attività paralegislativa e creativa, a tratti "premonitrice", poiché la maggior parte dei suggerimenti formulati è stata oggetto di attenzione del Parlamento, nell'ambito del procedimento legislativo relativo al d.d.l. n. A. C. 1621⁶⁰⁸, primo firmatario T. Foti, presentato il 19 dicembre 2023. Tali indicazioni sono successivamente confluite nella Legge n. 1/2026, la

⁶⁰³ Come è stato fatto dall'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 36/2023.

⁶⁰⁴ Sulla compatibilità tra il tetto massimo e il potere riduttivo della Corte dei conti, 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.

⁶⁰⁵ Art. 2, co. 4, del D.lgs. n. 36/2023.

⁶⁰⁶ G. REA, *Lo "scudo erariale" alla luce della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2026, n. 5.

⁶⁰⁷ C. TAGLIALATELA, S. F. REGASTO, *La Corte seppellisce la responsabilità dei dipendenti pubblici? Brevi considerazioni a margine della sent. Corte cost. 132/2024*, in *AmbienteDiritto.it*, 2024, n. 4, pp. 11 e ss., secondo i quali, il consolidamento dell'Amministrazione "di risultato" non giustifica in alcun modo l'esclusione della colpa grave come "giusto punto di equilibrio". Inoltre, questi Autori ritengono che più che "paura della firma", si debba parlare di "incapacità della firma", cioè di una mancata adeguata preparazione dei dipendenti a svolgere le mansioni loro affidate che rende gli stessi più «lenti e pavid»; V. TENORE, *La «paura della firma» e la «fatica dell'amministrare» tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla «Corte dei conti» alla «Corte degli sconti»*, in www.corteconti.it, 2025, n. 1, che ha analiticamente confutato tutti gli argomenti utilizzati dalla Corte costituzionale volti a ritenere ragionevole l'art. 21, comma 2, del D.L. n. 76/2020, rimarcando la loro infondatezza logica e normativa e criticando l'avvallo dato dalla Consulta, forse inopportuno *ex ante* alla discussione e successiva adozione parlamentare del disegno di legge Foti; P. BRIGUORI, *L'analisi della sentenza n. 132 della Corte costituzionale*, in Associazione Magistrati della Corte dei conti, 16 settembre 2024, si chiede se la risposta data con lo "scudo erariale" e con il progetto di legge Foti, risponda effettivamente all'interesse di tutto il Paese e auspica ad una riforma migliore.

⁶⁰⁸ Progetto di Legge, Atto Camera: 1621: «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», in <https://www.senato.it/leggi-e-documenti/disegni-di-legge/scheda-ddl?did=57814>.

cui conformità alla Costituzione sembra essere stata riconosciuta in via preventiva dalla Corte costituzionale.

3. Il Codice dei contratti pubblici del 2023 e il tentativo di tipizzazione della colpa grave

Il D.lgs. n. 36 del 2023, meglio noto come “Codice dei contratti pubblici 2023”, rappresenta il punto di arrivo di un percorso di riforma al precedente Codice (D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50⁶⁰⁹) avviato con la Legge-Delega 21 giugno 2022, n. 78⁶¹⁰, che ha tracciato le linee guida per la successiva adozione del Decreto legislativo. Il nuovo Codice ha ridisegnato profondamente la disciplina degli appalti pubblici in Italia e persegue gli obiettivi imposti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁶¹¹ puntando sulla semplificazione, digitalizzazione, accelerazione delle procedure e, soprattutto, sulla transizione verso una “Amministrazione di risultato”⁶¹².

Un primo e fondamentale elemento di novità rispetto al previgente D.lgs. n. 50/2016 si coglie nel Libro I, Parte I, Titolo I del Codice dei contratti pubblici, esplicitamente dedicato ai «Principi generali». Essi non costituiscono mere enunciazioni astratte, bensì valori e criteri di valutazione immanenti al sistema giuridico, capaci di assolvere ad una funzione di completezza e di garantire la tutela di quegli interessi che non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni. Attraverso la codificazione dei principi, il nuovo Decreto legislativo mira a favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzando l'autonomia e la discrezionalità di un settore spesso paralizzato da una disciplina rigida e dettagliata che nel tempo ha creato incertezze, ritardi e inefficienze. L'intento è stato, quindi, quello di sostituire una struttura normativa contraddittoria con principi “precettivi” dotati di immediata valenza operativa⁶¹³.

⁶⁰⁹ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50: «Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».

⁶¹⁰ Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante «Delega al Governo in materia di contratti pubblici», la quale, all'art. 1, co. 1, delega il Governo a adottare, «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate». Il secondo comma contiene una serie di principi e criteri a cui devono conformarsi i decreti legislativi adottati.

⁶¹¹ Per un approfondimento sugli obiettivi perseguiti dal PNRR, si veda «La Governance del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza – la riforma dei contratti pubblici nel PNRR», consultabile in www.lineaamica.gov.it. Si sottolinea come l'approvazione della Legge-Delega n. 78/2022 fosse uno specifico traguardo del PNRR da conseguire entro il 30 giugno 2022.

⁶¹² Relazione illustrativa agli articoli e agli allegati al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 elaborato dal Consiglio di Stato, in *Giust. amm.*, 7 dicembre 2022, p. 10.

⁶¹³ *Ibidem*, p. 12.

Questa positivizzazione dei principi⁶¹⁴ persegue, in modo particolare, una duplice finalità: la prima, espressa dall'art. 1, comma 2, consiste nella ridefinizione del ruolo della concorrenza, in quanto strumento atto a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti in funzione di un preminente interesse collettivo; la seconda, sancita dall'art. 2, comma 2, mira ad ampliare lo spazio valutativo e i poteri di iniziativa delle stazioni appaltanti, allo scopo di contrastare, in un rinnovato clima di fiducia verso l'operato della Pubblica Amministrazione, il fenomeno della "burocrazia difensiva", quale storico generatore di ritardi ed inefficienze sia nella fase di affidamento che in quella di esecuzione dei contratti.

All'interno di questo nuovo quadro normativo, spicca l'introduzione dei tre pilastri cardine della Riforma al Codice, la cui importanza viene rilevata dalla scelta di collocarli nei primi tre articoli: il principio del risultato (art. 1)⁶¹⁵, il principio della fiducia (art. 2) e il principio dell'accesso al mercato (art. 3), i quali non si limitano a segnare un "cambio di passo" rispetto al passato, ma vengono espressamente richiamati come criteri di interpretazione di tutte le altre norme del Codice, trovando poi ulteriore declinazione in specifiche disposizioni di dettaglio, come in tema di assicurazioni. Più nello specifico, l'elencazione dei principi a cui si ispira il Decreto legislativo si articola in due titoli diversi: il citato Titolo I, che racchiude i principi generali dell'agire pubblico, quali, oltre alla triade principale, il principio di buona fede e di tutela dell'affidamento (art. 5), il principio di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (art. 6), il principio di auto-organizzazione amministrativa (art. 7), il principio di autonomia contrattuale (art. 8), il principio di conservazione dell'equilibrio contrattuale (art. 9), il principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione (art. 10) e il principio di applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore (art. 11); il Titolo II, rubricato «Ambito di applicazione, responsabile unico del progetto e fasi dell'affidamento», che, invece, codifica le regole comuni a tutti i Libri del Codice⁶¹⁶.

⁶¹⁴ P. SILVESTRI, *Burocrazia difensiva e responsabilità del funzionario pubblico*, in Atti del Convegno "Burocrazia difensiva e responsabilità", SNA Scuola Nazionale dell'Amministrazione, Roma, 16 maggio 2024, pp. 40-41.

⁶¹⁵ Per un approfondimento, si veda, ex multis, S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Dir. & Soc.*, 2022, n. 3, pp. 1 e ss.; M. R. SPASIANO, *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2024, n. 9, pp. 206 e ss.; F. CONTE, *Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in www.amministrativamente.com, 2024, n. 3.

⁶¹⁶ *Ibidem*, p. 13.

L'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2023 ha riscosso un ampio favore sia da parte della dottrina⁶¹⁷ che da parte della giurisprudenza. Il giudice amministrativo, infatti, ha fatto immediato ricorso al richiamo di numerosi di quei principi, sia in sede applicativa che interpretativa, a partire proprio dal principio del risultato⁶¹⁸. Proprio per il ruolo centrale e l'assoluta importanza riconosciuta a questi principi, si deve fare riferimento al fatto che il D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209, recante «Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36», sebbene abbia costituito un'occasione di aggiornamento del testo normativo del Codice per alcune incertezze applicative o dubbi interpretativi, non ha integrato o modificato in alcun modo i principi contenuti nel Titolo I⁶¹⁹. A legittimare la stabilità di questo assetto ha poi concorso anche la sentenza della Corte costituzionale 16 luglio 2024, n. 132, che non solo ha avallato la compatibilità costituzionale della c.d. "Amministrazione di risultato"⁶²⁰ ma ne ha anche delineato il contenuto. Nella pronuncia già esaminata si legge, infatti, come il legislatore, a partire dagli anni Novanta, si sia impegnato a passare da «un'amministrazione che, secondo il modello dello Stato di diritto liberale, doveva dare semplicemente esecuzione alla legge, adottando un singolo e puntuale atto amministrativo, a quella che è stata definita "amministrazione di risultato", cioè

⁶¹⁷ Per una sintesi, si veda B. MARSILI, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti: tra democrazia partecipativa, tempo e risultati*, in Ceridap, 2024, n. 3.

⁶¹⁸ TAR Bolzano Trentino-Alto Adige, Sez. I, 25 ottobre 2023, n. 316, in *Foro amm.*, 2023, 10, II, p. 1332, secondo cui, in tema di aggiudicazione di una gara, l'istituto del soccorso istruttorio/procedimentale deve comunque essere interpretato conformemente al c.d. principio del risultato, codificato all'art. 1 del D.lgs. n. 36/2023. «Il perseguimento del risultato, infatti, deve orientare quale criterio-guida l'azione amministrativa nella selezione del concorrente che risulti il più idoneo all'esecuzione delle prestazioni oggetto dell'affidamento avendo presentato la migliore offerta. Da ciò deriva che l'operato della stazione appaltante la quale, attraverso erronee valutazioni, impedisca all'operatore economico che abbia presentato la migliore offerta di aggiudicarsi la commessa, è illegittimo anche sotto il profilo della violazione del cd. principio del risultato»; TAR Firenze Toscana, Sez. II, 3 luglio 2024, n. 825, in *Foro amm.*, 2024, 7-8, II, p. 1045, che considera il principio del risultato come un «valore dominante del pubblico interesse da perseguire attraverso il contratto e che esclude che l'azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni che ostino al raggiungimento dell'obiettivo finale che è: a) nella fase di affidamento giungere nel modo più rapido e corretto alla stipulazione del contratto; b) nella fase di esecuzione (quella del rapporto) il risultato economico di realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto».

⁶¹⁹ M. R. SPASIANO, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in www.federalismi.it, 9 aprile 2025, n. 10, pp. 192-193.

⁶²⁰ Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, in www.cortecostituzionale.it, punto 6.4. Si vedano anche L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamento*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, pp. 38 e ss.; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula "amministrazione per risultati"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Jovene Editore, Napoli, 2001, pp. 813 e ss.; A. ROMANO TASSONE, *Analisi economica del diritto e "amministrazione di risultato"*, in *Riv. Dir. amm.*, 2007, n. 1, pp. 63 e ss.; A. POLICE, *Amministrazione di "risultati" e processo amministrativo*, M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli Editore, Torino, 2004, pp. 15 e ss.; M. R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in AA.VV., *Scritti per Franco G. Scoca*, V, Edizioni scientifiche, Napoli, 2020, pp. 4845 e ss.

un'amministrazione che deve raggiungere determinati obiettivi di *policy* e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività»⁶²¹.

Delineato il quadro dei principi ispiratori del nuovo Codice⁶²², occorre ora analizzare come in modo particolare il principio del risultato e il principio della fiducia vadano ad incidere prevalentemente sulla responsabilità amministrativo-contabile degli organi e dei dipendenti della Pubblica Amministrazione⁶²³. Sotto un primo profilo, l'art. 1, comma 4, lettera a), enuncia che il principio del risultato costituisce un criterio prioritario per «valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti»⁶²⁴. Sotto un secondo profilo, sicuramente innovativo per l'argomento di cui si sta trattando, l'art. 2⁶²⁵ disciplina il principio della fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta della Pubblica Amministrazione, dei suoi funzionari e dei suoi operatori economici. Tale disposizione segna una netta inversione di

⁶²¹ *Ibidem*, punto 6.2.

⁶²² Per un commento, si veda G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2023, n. 3, pp. 287 e ss.

⁶²³ M. GERARDO, *I principi e le responsabilità del nuovo Codice dei contratti pubblici. Tecniche rivolte a vincere la c.d. "paura della firma"*, in www.avvocaturastato.it, 4 dicembre 2023, pp. 5 e ss.

⁶²⁴ Si riporta il testo integrale dell'art. 1 del D.lgs. n. 36/2023: «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. 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. 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. 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».

⁶²⁵ Si riporta il testo integrale dell'art. 2 del D.lgs. n. 36/2023: «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.

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.

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. 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».

tendenza rispetto alla pregressa logica fondata sul “sospetto”⁶²⁶, alimentata negli anni da una stratificazione normativa estremamente dettagliata che mortificava l’esercizio della discrezionalità amministrativa e che, inevitabilmente, accresceva il fenomeno della “paura della firma”. Come ha ben evidenziato anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 8 del 2022, “paura della firma” e “burocrazia difensiva”, rappresentano fonte di inefficienza e immobilismo e, quindi, un ostacolo al rilancio economico, che richiede, al contrario, una Pubblica Amministrazione dinamica ed efficiente⁶²⁷.

In questa prospettiva, il nuovo Codice delinea un profondo cambiamento volto a valorizzare lo spirito di iniziativa del dipendente pubblico e la sua discrezionalità, introducendo una “rete di protezione” a fronte del rischio che ne accompagna l’operato. Tuttavia, la fiducia di cui all’art. 2, non è incondizionata e unilaterale, bensì reciproca e investe anche gli operatori economici che partecipano alle gare. Esplicitare normativamente questo presupposto promuove, quindi, il senso di appartenenza dell’Amministrazione allo Stato-comunità e ne orienta l’azione verso una legalità sostanziale, in cui ogni gara deve mirare alla concreta realizzazione dell’opera pubblica nel modo più rispondente agli interessi della collettività⁶²⁸. Chiaramente, il raggiungimento di tale obiettivo richiede il superamento di ogni forma di inerzia e, soprattutto, l’esercizio effettivo del potere discrezionale di cui dispone la Pubblica Amministrazione, la cui valorizzazione trova il proprio fondamento nel secondo comma dell’art. 2⁶²⁹.

Gli elementi di maggiore interesse dell’art. 2 sono contenuti nei commi 3 e 4. Nelle pagine precedenti⁶³⁰ si è osservato come la colpa grave abbia da sempre rappresentato una figura atipica. La mancanza di una definizione legislativa condivisa⁶³¹ ha sollevato, infatti, parecchi problemi interpretativi, che la giurisprudenza della Corte dei conti ha tentato di superare elaborando specifiche figure sintomatiche⁶³². Anche la Corte costituzionale è intervenuta sul

⁶²⁶ Cfr. *supra*, nota 582.

⁶²⁷ Cfr. *supra*, p. 131.

⁶²⁸ Relazione illustrativa agli articoli e agli allegati al D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 elaborato dal Consiglio di Stato, in Giust. amm., 7 dicembre 2022, p. 15.

⁶²⁹ La valorizzazione dei poteri discrezionali del funzionario pubblico si poneva, peraltro, in linea di continuità con il percorso di contrasto alla “paura della firma” già avviato con la modifica apportata all’art. 323 c.p. ad opera del D.L. n. 76/2020, che, ai fini dell’integrazione del reato di abuso d’ufficio, richiedeva che l’atto fosse adottato «in 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».

⁶³⁰ Cfr. Cap. II, par. 2.4.

⁶³¹ Si ricorda Corte conti, Sez. giurisd. Veneto, 10 febbraio 1997, n. 71 est. Giuseppone, in *Riv. Corte conti*, 1997, n. 3, p. 101, che ha definito la colpa grave come una macroscopica trascuratezza nell’espletamento delle proprie funzioni.

⁶³² Corte conti, Sez. II, 22 marzo 2024, n. 73, in *Redazione Giuffrè*, 2024.

punto, affermando che la colpa grave dovrebbe essere orientata a rendere la prospettiva della responsabilità una ragione di stimolo e non di disincentivo⁶³³.

Il nuovo Codice dei contratti attuale consolida il primo tentativo di tipizzazione della colpa grave⁶³⁴ nell'ambito della responsabilità amministrativa: il terzo comma dell'art. 2 introduce una specifica nozione di colpa grave, circoscrivendola all'ambito delle attività di programmazione, affidamento ed esecuzione dei contratti⁶³⁵. In linea con la *ratio* dello “scudo erariale”, la norma mira a ridurre la quota di rischio a carico del dipendente pubblico⁶³⁶ e a contrastare il fenomeno della “burocrazia difensiva”. Il testo dell'articolo dispone espressamente che: «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».

Tale definizione presenta un perimetro applicativo ovviamente settoriale, in quanto è limitato ai contratti pubblici, e si caratterizza per un contenuto ampio, che include non solo la violazione

⁶³³ Corte cost., 20 novembre 1998, n. 371, in Cons. Stato, 1998, II, p. 1609.

⁶³⁴ E. TORRI, *Colpa grave e responsabilità amministrativa nel nuovo Codice dei contratti: principi generali e ricadute giurisprudenziali*, in Convegno di Studi “La colpa grave nella nuova definizione legislativa ex d.lgs. n. 36/2023: profili giuridici e novità applicative”, Università degli Studi di Perugia, 18 luglio 2024. Si deve ricordare, però, che in realtà esistono già settori dell'ordinamento nei quali la colpa grave è stata oggetto di una speciale tipizzazione: ad esempio, nell'ambito delle sanzioni amministrative per la violazione di norme tributarie, l'art. 5, comma 3, del D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, oggi abrogato e confluito nell'art. 4, comma 2, del D.lgs. 5 novembre 2024, n. 173, recante il «Testo unico delle sanzioni tributarie amministrative e penali», dispone che: «La colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari. Non si considera determinato da colpa grave l'inadempimento occasionale ad obblighi di versamento del tributo»; ancora, per quanto riguarda la responsabilità civile dei magistrati, l'art. 2 della Legge 13 aprile 1988, n. 117, modificato dalla Legge 27 febbraio 2015, n. 18, dispone, al comma 3, che «costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontestabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontestabilmente dagli atti del procedimento [...]», aggiungendo al comma 3-bis che «ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'unione europea si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza».

⁶³⁵ Relazione illustrativa del 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”, in Cons. Stato, Roma, 7 dicembre 2022, p. 15.

⁶³⁶ Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, in www.cortecostituzionale.it, par. 6.4 cons. in dir.

di norme espresse, di diritto e di auto-vincoli, ma anche «la palese violazione delle regole di prudenza, perizia e diligenza», lasciando un margine di valutazione al giudice contabile. Per quanto concerne la violazione delle norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi⁶³⁷, la colpa grave viene ricollegata al mancato rispetto delle scelte che la stazione appaltante compie in autonomia e secondo propria discrezionalità, le quali vengono formalizzate nei propri atti di affidamento e con cui la stessa si auto-impone un limite al successivo esercizio della discrezionalità. Un esempio al riguardo può essere l'introduzione di un limite massimo al subappalto⁶³⁸ nel bando/lettera d'invito di gara. Sebbene i limiti normativi al subappalto siano stati superati⁶³⁹, permane comunque la possibilità per la stazione appaltante di inserire limiti al subappalto⁶⁴⁰ sulla base di esigenze specifiche legate al singolo contratto⁶⁴¹. Perciò, l'obbligo di conformarsi all'auto-vincolo deriva dal fatto che esso rappresenta un limite al successivo esercizio della discrezionalità che l'Amministrazione pone a sé stessa mediante una determinazione espressa a monte. Ciò si traduce nell'individuazione anticipata di criteri e modalità d'azione, così da evitare che l'ampiezza della discrezionalità e la complessità degli interessi in gioco possano, nella fase decisionale, pregiudicare l'imparzialità delle scelte prese in fase esecutiva⁶⁴². Di conseguenza, il comportamento del funzionario pubblico che disattende gli auto-vincoli precedentemente stabiliti costituisce un chiaro indice di colpa grave, poiché evidenzia la palese inosservanza delle regole che l'Amministrazione si impone autonomamente. Per quanto riguarda, invece, la violazione «di regole di prudenza, perizia e diligenza», nonché l'omissione di cautele, verifiche ed informazioni preventive richieste nell'attività amministrativa, bisogna fare subito riferimento ad una rilevante criticità testuale⁶⁴³. Se infatti, da un lato, la norma richiede per queste la «palese violazione», dall'altro si limita a disporre che per le norme di diritto e gli auto-vincoli costituisce colpa grave la loro mera violazione. Un'interpretazione letterale di questa disposizione rischierebbe di ancorare l'accertamento della

⁶³⁷ V. AVALTRONI, *La responsabilità amministrativo-contabile tra Codice dei contratti e legge n. 20/1994*, in *PdS*, 5 febbraio 2026.

⁶³⁸ Art. 119, comma 2, del D.lgs. n. 36/2023: «Il subappalto è il contratto con il quale l'appaltatore affida a terzi l'esecuzione di parte delle prestazioni o lavorazioni oggetto del contratto di appalto, con organizzazione di mezzi e rischi a carico del subappaltatore [...]». Il nuovo Codice ha introdotto molte novità al subappalto, come, al comma 17, il subappalto a cascata, ossia la possibilità per i subappaltatori di ricorrere a loro volta al subappalto.

⁶³⁹ M. SCHIRÒ, *Il subappalto e sue possibili criticità. Brevi considerazioni sul subappalto a cascata anche nel settore ferroviario*, in www.italiappalti.it, 4 aprile 2025.

⁶⁴⁰ Si veda art. 119, comma 2. Non è comunque possibile subappaltare in misura maggioritaria (oltre il 50%) i lavori della categoria prevalente.

⁶⁴¹ Cons. Stato, Sez. V, 24 maggio 2024, n. 4659, in www.ildirittoamministrativo.it, 2026, n. 5.

⁶⁴² *Ibidem*, punto 10.1 cons. in dir.

⁶⁴³ S. CIMINI, *Natura e tipizzazione della colpa nella nuova responsabilità amministrativa*, in Convegno di studi «La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1», Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

gravità della colpa al solo dato formale della violazione di legge, estromettendo qualsiasi verifica sull'esigibilità in concreto della condotta. Un simile approccio interpretativo non può, tuttavia, essere condiviso, poiché la semplice violazione di norme di diritto configura una colpa lieve, mentre la colpa grave esige un *quid pluris*, ossia un grado di negligenza qualificata che superi la semplice inosservanza della regola e rilevi un comportamento macroscopicamente imprudente ed inescusabile⁶⁴⁴. La Corte dei conti, con sentenza n. 149 del 2025, ha ribadito che il giudice, per accertare la sussistenza della colpa grave «è tenuto ad effettuare una doppia valutazione, individuando, da un lato, il fondamento normativo della regola a contenuto cautelare, che esprime – in termini di prevedibilità, prevenibilità ed evitabilità – la misura della condotta sulla quale il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio del danno e, dall'altro, in concreto, il grado di esigibilità della condotta normativamente prevista, in ragione delle condizioni concrete nelle quali è stato posto in essere il comportamento»⁶⁴⁵. Al riguardo, si è già avuto modo di vedere come la giurisprudenza contabile abbia superato da tempo la tradizionale concezione psicologica della colpa, intesa come nesso psichico tra agente e fatto materiale, per approdare ad una diversa ricostruzione di matrice normativa, che si traduce in un giudizio di rimproverabilità per una condotta anti-doverosa che era possibile non assumere rispettando le norme cautelari regolanti la fattispecie concreta⁶⁴⁶. L'accento posto sulla concreta esigibilità della condotta alternativa corretta nei confronti dell'agente pubblico, chiamato a rispondere di danno erariale, implica che non sia sufficiente contestare la violazione di una regola, ma sia necessario fornire la prova che il convenuto presentava caratteristiche soggettive, come esperienza, anzianità di servizio e preparazione, che effettivamente gli consentivano di conoscerla e rispettarla⁶⁴⁷.

Alla luce di queste coordinate, il tenore dell'art. 2 deve essere necessariamente corretto, in particolare, con riferimento alle norme di diritto, poiché la colpa grave non può configurarsi con la mera violazione di queste, ma, al pari delle regole di prudenza, perizia e diligenza, deve rilevare la palese violazione. Nelle prossime pagine si vedrà come la lacuna dell'art. 2 del Codice dei contratti possa essere colmata attraverso il principio generale ricavabile dalla nozione di colpa grave sancita dall'art. 1 della Legge n. 1 del 2026.

⁶⁴⁴ S. CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in www.amministrativamente.com, 15 aprile 2026, p. 19.

⁶⁴⁵ Corte conti, Sez. III, 6 ottobre 2025, n. 149, in *Redazione Giuffrè*, 2025.

⁶⁴⁶ Sulla concezione psicologica e normativa della colpa, si veda *supra*, Cap. II, par. 2.4.

⁶⁴⁷ P. SILVESTRI, *Burocrazia difensiva e responsabilità del funzionario pubblico*, in Convegno di studi "Burocrazia difensiva e responsabilità", SNA, Roma, 16 maggio 2024, p. 41.

Prima, però, è opportuno analizzare il quarto comma dell'art. 2 che, al fine di promuovere la fiducia verso l'azione amministrativa e rafforzare l'obiettivo di contrastare la "burocrazia difensiva", prevede un obbligo per le stazioni appaltanti di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale⁶⁴⁸. Inoltre, l'art. 45, comma 7, lett. c) stabilisce che, nell'ambito degli incentivi alle funzioni tecniche, una parte delle risorse debba essere utilizzata «per la copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale»⁶⁴⁹.

Il riferimento alla copertura assicurativa dei rischi – tematica già nota nel pubblico impiego – non si pone in contrasto con il divieto per le Amministrazioni di stipulare contratti di assicurazione per i rischi derivanti dalla causazione di un danno erariale. La formula adottata dal Codice, infatti, non presuppone la stipulazione da parte dell'Amministrazione di polizze assicurative a favore del personale⁶⁵⁰, bensì un più ampio e generico dovere di favorire la copertura assicurativa del medesimo contro i rischi connessi allo svolgimento dell'attività istituzionale.

Prima dell'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2023, alcuni studi hanno messo in evidenza come il fenomeno della "amministrazione difensiva" nel comparto dei contratti pubblici derivasse proprio dalla percezione del rischio da parte dei dipendenti pubblici che gestiscono gli appalti, come i Rup, e in particolare dalla loro esposizione all'azione delle Procure, dell'ANAC⁶⁵¹ e della Corte dei conti, nonché degli stessi colleghi («*whistle-blowing*») e dei mass-media⁶⁵². Il Codice, tuttavia, non specifica quali rischi debbano essere assicurati⁶⁵³. Inoltre, non è stato posto un obbligo del premio in capo alla stazione appaltante, ne è stata abrogata la disposizione contenuta nella Finanziaria 2008 sulla nullità dei contratti di assicurazione stipulati dall'Ente pubblico in favore dei propri dipendenti a copertura della responsabilità erariale⁶⁵⁴. Sul punto, si è espressa la Corte dei conti, in funzione consultiva⁶⁵⁵, la quale sembra escludere che le polizze assicurative attivate in attuazione del D.lgs. 36/2023 possano riguardare la copertura della responsabilità amministrativo-contabile dei dipendenti,

⁶⁴⁸ Si veda, art. 2, co. 4, del D.lgs. n. 36/2023.

⁶⁴⁹ Si veda, art. 45, comma 7, lett. c) (Incentivi alle funzioni tecniche), del D.lgs. n. 36/2023.

⁶⁵⁰ Cfr. *supra*, Cap. II, par. 2.8.

⁶⁵¹ Sulle funzioni dell'ANAC in materia di appalti, si rinvia a M. DELSIGNORE, M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, n. 1, pp. 61 e ss.

⁶⁵² Per un approfondimento sul tema della "amministrazione difensiva" nel settore degli appalti pubblici, si veda S. BATTINI, F. DECALORIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, pp. 304 e ss e i relativi studi al suo interno, come il progetto di ricerca condotto dalla Presidenza del Consiglio in collaborazione con l'Università Bocconi sulla frequenza e la tipologia di reati per cui i Rup sono stati oggetto di segnalazione nel periodo 2000-2016, disponibile in Sistema informatico interforze CED – SDI.

⁶⁵³ L. LORENZONI, *Il regime delle assicurazioni*, in www.amministrativamente.com, 15 aprile 2026, pp. 320 e ss.

⁶⁵⁴ Cfr. *supra*, Cap. II, par. 2.8.

⁶⁵⁵ Corte conti, Parere funzione consultiva del 17 luglio 2024, n. 34 bis, in www.anticorruzione.it.

per cui resta fermo il divieto previsto dall'art. 3, comma 59⁶⁵⁶ della Legge n. 244 del 2007. Le polizze stipulate dalla stazione appaltante nell'ambito delle attività previste dal D.lgs. n. 36/2023 attengono esclusivamente alla responsabilità civile verso terzi a copertura dei danni arrecati da propri dipendenti, come i dipendenti tenuti alla verifica della progettazione⁶⁵⁷. Il fondamento di tale responsabilità risiede nell'art. 28 Cost., il quale, accanto alla regola della responsabilità diretta dell'agente pubblico, sancisce la responsabilità dell'Amministrazione basata sul meccanismo civilistico della solidarietà passiva⁶⁵⁸. Per il personale degli enti locali rilevano, altresì, l'art. 93 TUEL⁶⁵⁹ e l'art. 22 del D.P.R. n. 3/1957⁶⁶⁰, che confermano la regola generale della responsabilità diretta del dipendente chiamato a rispondere del danno ingiusto cagionato a terzi con dolo o colpa grave, alla quale si affianca quella solidale dell'Amministrazione di appartenenza. In merito a questa forma di responsabilità, il giudice contabile ha osservato che «un ente pubblico può assicurare esclusivamente quei rischi che rientrino nella sfera della propria responsabilità patrimoniale e che trasferiscono all'assicuratore la responsabilità patrimoniale stessa, ove si verifichi l'evento temuto, mentre sarebbe priva di giustificazione e, come tale, causativa di danno erariale, l'assicurazione di eventi per i quali l'ente non deve rispondere e che non rappresentano un rischio concreto per l'ente medesimo»⁶⁶¹. Ciononostante, il legislatore, in alcuni casi, ha previsto fattispecie normative che

⁶⁵⁶ Cfr. *supra*, Cap. II, par. 2.8.

⁶⁵⁷ M. CELSA, *Alla ricerca dell'equilibrio perduto: il ruolo delle polizze assicurative nel sistema di responsabilità amministrativo-contabile tra divieti ed aperture*, in www.amministrativamente.com, 2026, n. 1., p. 432.

⁶⁵⁸ Art. 28, co. 2, Cost.: «[...] la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici».

⁶⁵⁹ Art. 93 (Responsabilità patrimoniale) del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»: «Per gli amministratori e per il personale degli enti locali si osservano le disposizioni vigenti in materia di responsabilità degli impiegati civili dello Stato. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti devono rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti secondo le norme e le procedure previste dalle leggi vigenti. Gli agenti contabili degli enti locali, salvo che la Corte dei conti lo richieda, non sono tenuti alla trasmissione della documentazione occorrente per il giudizio di conto di cui all'articolo 74 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, ed agli articoli 44 e seguenti del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei comuni e delle province è personale e non si estende agli eredi salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi».

⁶⁶⁰ Art. 22 (Responsabilità verso i terzi) del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato»: «L'impiegato che, nell'esercizio delle attribuzioni ad esso conferite dalle leggi o dai regolamenti, cagioni ad altri un danno ingiusto ai sensi dell'art. 23 è personalmente obbligato a risarcirlo. L'azione di risarcimento nei suoi confronti può essere esercitata congiuntamente con l'azione diretta nei confronti dell'Amministrazione qualora, in base alle norme ed ai principi vigenti dell'ordinamento giuridico, sussista anche la responsabilità dello Stato. L'amministrazione che abbia risarcito il terzo del danno cagionato dal dipendente si rivale agendo contro quest'ultimo a norma degli articoli 18 e 19. Contro l'impiegato addetto alla conduzione di autoveicoli o di altri mezzi meccanici l'azione dell'Amministrazione è ammessa solo nel caso di danni arrecati per dolo o colpa grave».

⁶⁶¹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Sicilia, 4 marzo 2008, n. 734, in Redazione Giuffrè, 2008.

impongono a carico dell'Ente l'obbligo di stipulare polizze assicurative a tutela dei propri interessi finanziari: in particolare, il disposto normativo dell'abrogato art. 112, comma 4-*bis*, del D.lgs. n. 163/2006⁶⁶² relativo alla verifica della progettazione, l'art. 24 del D.lgs. n. 50/2016⁶⁶³ per la progettazione interna ed esterna, e ora, con l'entrata in vigore del D.lgs. n. 36/2023, nello specifico, l'art. 2, comma 4, gli artt. 42⁶⁶⁴ e 45⁶⁶⁵ e gli Allegati I.7⁶⁶⁶ e I.10⁶⁶⁷). A tale ultimo riguardo, è stato osservato dalla Corte dei conti, alla luce della genericità delle disposizioni sopra illustrate, come sia «ragionevole ricondurre l'obbligatorietà della prescrizione a tutte quelle fattispecie normative successive che impongono la sottoscrizione di polizze assicurative con oneri a carico delle stazioni appaltanti»⁶⁶⁸.

In definitiva, partendo dal presupposto che la regola generale è quella della responsabilità diretta del lavoratore pubblico, la possibilità per l'Amministrazione di farsi carico delle spese connesse alla copertura assicurativa del dipendente per responsabilità civile professionale verso terzi, viene ad assumere il carattere di norma eccezionale e ricade nel disposto dell'art. 14 delle disposizioni preliminari al Codice civile (c.d. "Preleggi"), per cui «le leggi penali e quelle che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi in esse considerati»⁶⁶⁹.

Un secondo orientamento giurisprudenziale⁶⁷⁰, invece, rinviene nella disciplina vigente un'importante ipotesi di deroga del divieto di assicurazione stabilito dalla Legge Finanziaria del 2008, imputando gli errori od omissioni non intenzionali del progetto posto a base di gara all'assicurato. Sul punto, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha assunto una posizione intermedia, ammettendo il ricorso al contratto di assicurazione solo in particolari ipotesi, al fine di garantire una copertura dei rischi legati all'esercizio dell'attività professionale dei dipendenti interni incaricati della progettazione e della verifica di progetto⁶⁷¹.

⁶⁶² Art. 112, co. 4-*bis*, del D.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, recante il «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».

⁶⁶³ Art. 24 del precedente Codice dei contratti pubblici.

⁶⁶⁴ Art. 42 (Verifica della progettazione) del D.lgs. n. 36/2023.

⁶⁶⁵ Art. 45 (Incentivi alle funzioni tecniche) del D.lgs. n. 36/2023.

⁶⁶⁶ Allegato I.7 (Contenuti minimi del quadro esigenziale, del documento di fattibilità delle alternative progettuali, del documento di indirizzo della progettazione, del progetto di fattibilità tecnica ed economica e del progetto esecutivo) del D.lgs. n. 36/2023, in particolare gli artt. 5, comma 1, lett. e), punti 9 e 10, 37, comma 3, 43.

⁶⁶⁷ Allegato I.10 (Attività tecniche a carico degli stanziamenti previsti per le singole procedure) del D.lgs. n. 36/2023.

⁶⁶⁸ Corte conti, Parere funzione consultiva del 17 luglio 2024, n. 34 *bis*, in www.anticorruzione.it.

⁶⁶⁹ Ibidem.

⁶⁷⁰ Sez. reg. di controllo Lombardia del 23 ottobre 2024, n. 241, in www.corteconti.it.

⁶⁷¹ Corte conti, delib. Sez. aut., 2 ottobre 2025, n. 19, in www.corteconti.it.

Dunque, alla luce delle considerazioni svolte, si può concludere che il Codice dei contratti pubblici non configura uno specifico obbligo in capo alle stazioni appaltanti per la stipula di polizze assicurative a tutela dei rischi professionali dei dipendenti pubblici, né, tantomeno, si può dire che vi sia un obbligo di copertura assicurativa per la responsabilità amministrativo-contabile. Tuttavia, è evidente come la tipizzazione della colpa grave “stimoli” inevitabilmente un’espansione del mercato assicurativo. Diventa, a questo punto, prioritario analizzare la tanto attesa Legge n. 1 del 2026, al fine di esaminare come questa abbia tipizzato la colpa grave a seguito del Codice dei contratti pubblici e il ruolo centrale attribuito al regime assicurativo nel rinnovato sistema di responsabilità amministrativa per danno erariale.

4. La riforma della responsabilità amministrativa: la Legge 7 gennaio 2026, n. 1 e alcune riflessioni critiche

Per comprendere la *ratio* della Legge 7 gennaio 2026, n. 1⁶⁷², conosciuta anche come “Legge Foti” è necessario muovere dalla fondamentale sentenza n. 132 del 2024 della Corte costituzionale, che ha tracciato, in modo “premonitorio”, le linee guida della Riforma. In questa pronuncia, la Consulta ha evidenziato come il consolidamento della “Amministrazione di risultato” e i mutamenti strutturali, giuridici e sociali in cui essa opera, impongono la ricerca di un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione dei rischi tra l’Ente pubblico e il suo dipendente; inoltre, ha espresso il timore che, una volta scaduto il regime provvisorio dello “scudo erariale” introdotto dal D.L. n. 76/2020, il fenomeno della “burocrazia difensiva” potesse riespandersi, rallentando l’azione amministrativa a causa di un eccesso di deterrenza percepito dai funzionari pubblici⁶⁷³. Su tali premesse, la Corte ha richiesto una riforma della responsabilità amministrativa, volta a ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell’Amministrazione e del contesto in cui essa deve operare⁶⁷⁴.

Il disegno di legge “Foti” risponde a questa esigenza. Fin dal titolo, il testo accomuna la riforma della Corte dei conti alla riforma dell’istituto della responsabilità amministrativa,

⁶⁷² Legge 7 gennaio 2026, n. 1, che trae origine dalla proposta di legge (C. n. 1621 al Senato n. S1457) rubricata «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale». La proposta di legge, nota anche come “controriforma Foti”, che prende il nome dal deputato Tommaso Foti, quale primo firmatario (unitamente agli Onorevoli Barelli e De Corato), rappresenta la sintesi di un percorso parlamentare che ha visto confluire al suo interno anche la proposta di legge C. n. 340 Candiani, giungendo così all’approvazione definitiva in data 27 dicembre 2025.

⁶⁷³ L. D’ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura*, in www.lexitalia.it, 20 gennaio 2026.

⁶⁷⁴ Corte conti, 16 luglio 2024, n. 132, par. 11 e ss.

dimostrando la diretta incidenza della disciplina di diritto sostanziale su quella processuale e, dunque, sull'ambito di applicazione dell'art. 103 Cost.⁶⁷⁵.

La *ratio legis* della Riforma emerge chiaramente già dai lavori preparatori e dalle dichiarazioni dei relatori nella seduta di approvazione definitiva al Senato, ossia «rendere più snelli e sicuri per amministratori e dirigenti pubblici i procedimenti amministrativi, restituendo alla Corte dei conti quella funzione originaria di facilitatore dell'azione amministrativa, anziché una sorta di censore a posteriori. Da troppi anni, la Corte dei conti è purtroppo percepita come un freno per il sistema Paese, anziché un punto di riferimento per garantire il buon funzionamento dell'intera pubblica amministrazione. Oggi il Paese chiede alla Corte dei conti un nuovo ruolo e nuove funzioni. Più che incutere paura e sanzionare le amministrazioni e gli amministratori a posteriori, chiedendo loro ingenti risarcimenti, a volte a distanza di tanti anni dai fatti che hanno dato origine al danno, essa deve svolgere un ruolo di assistenza e di guida preventiva, prima che il danno venga cagionato, piuttosto che intervenire dopo che lo stesso è già stato prodotto. Peraltro, questi interventi hanno scarse possibilità di effettivo recupero del danno erariale. Si sono peraltro levate voci critiche verso questa riforma, ma in questa fase storica e politica occorre soprattutto dare maggiore slancio alla macchina amministrativa. L'intervento normativo in esame serve proprio a rendere la Corte dei conti una magistratura al passo con i tempi, un'istituzione al servizio della buona amministrazione, capace di essere un volano e non un freno per il rilancio del Paese»⁶⁷⁶. Da ciò si rileva come il “d.d.l. Foti” prenda origine da un triplice problema: la c.d. “paura della firma”, che paralizza l'efficienza della P.A. italiana; la diffidenza dei mercati e degli investitori internazionali, che percepiscono la macchina pubblica italiana come un fattore di blocco per il Paese; infine, la crescente rischiosità che connota la gestione delle risorse pubbliche per gli amministratori onesti, costretti a muoversi in un quadro normativo oggettivamente complesso⁶⁷⁷. Sulla base di queste premesse⁶⁷⁸, la relazione illustrativa al progetto di legge C. 1621, confluito nella legge n. 1 del

⁶⁷⁵ S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in www.federalismi.it, 2026, n. 5, p. 55; P. DELLA VENTURA, *La responsabilità amministrativo-contabile e il giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, L. LORENZONI (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico. Opportunità di riforma o risposte contingenti?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 417 e ss.

⁶⁷⁶ Lavori preparatori consultabili in <https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/vediLavoriPreparatori?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2026-01-07&atto.codiceRedazionale=25G00211>.

⁶⁷⁷ V. TENORE, *La Legge n. 1/2026 tra obiettivi formali e obiettivi reali*, in Convegno di studi “*La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*”, Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

⁶⁷⁸ V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in www.lexitalia.it, 21 gennaio 2026, il quale considera tali premesse «assiomatich e indimostrate», poiché ritiene il fenomeno della “paura della firma” una categoria sopravvalutata. Si veda anche, ID, *La “paura della firma” e la “fatica*

2026, ritiene che si debba «intervenire in tempi rapidi per attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza nell'articolata gestione delle risorse pubbliche e non debbano più rischiare di incorrere in processi per danno erariale che troppo spesso, almeno nel 60 per cento dei casi, si concludono con l'assoluzione determinata dall'infondatezza delle accuse; tali processi, inoltre, hanno ripercussioni negative sulle carriere e alimentano, a livello generale, il circuito della “paura”»⁶⁷⁹.

La legge si compone di sei articoli⁶⁸⁰. L'art. 1⁶⁸¹ introduce alcune modifiche alla normativa vigente in materia di responsabilità amministrativa, nonché di controllo preventivo di legittimità, con particolare riferimento ai contratti pubblici per l'attuazione del PNRR. Il successivo art. 2⁶⁸² disciplina le modalità con cui la Corte dei conti è chiamata ad esercitare una nuova attività consultiva in materia di contabilità pubblica, legittimandola ad esprimere pareri anche su questioni giuridiche relative a fattispecie concrete connesse all'attuazione del PNRR e del Piano nazionale degli investimenti Complementari⁶⁸³ (PNC) di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, a condizione che non riguardino atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali la Procura contabile abbia già notificato un invito a dedurre. Nello specifico, la legge prevede che i pareri richiesti dalle Amministrazioni centrali alla Sezione centrale della Corte dei conti e dagli enti territoriali alle Sezioni regionali di controllo debbano essere resi entro il termine perentorio di 30 giorni. Decorso inutilmente tale termine, opera il “silenzio-assenso”, per cui il parere si intende reso in senso conforme alla soluzione prospettata dall'Amministrazione ai fini dell'esclusione della colpa grave o, in senso negativo, qualora l'Ente non abbia prospettato alcuna soluzione. Inutile dire che questo meccanismo tende ad “ingolfare” ancora di più le magistrature già oberate⁶⁸⁴. L'art. 3⁶⁸⁵,

dell'amministrare” tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla “Corte dei conti” alla “Corte degli sconti”, in www.corteconti.it, 2025, n. 1, p. 7.

⁶⁷⁹ Relazione illustrativa del disegno di legge C. 1621, in www.camera.it.

⁶⁸⁰ Per un'analisi degli articoli, si veda S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in www.federalismi.it, 2026, n. 5, pp. 57-58.

⁶⁸¹ Si veda art. 1 della L. n. 1/2026.

⁶⁸² Si veda art. 2 della L. n. 1/2026.

⁶⁸³ Il Piano Nazionale Complementare (PNC) è uno strumento strategico del Governo italiano concepito per affiancare e rafforzare il PNRR, il quale finanzia progetti interamente con risorse nazionali (cc. 30,6 miliardi di euro per il periodo 2021-2026), sia potenziando gli interventi già presenti nel Piano nazionale di Ripresa e resilienza, sia aggiungendo nuovi investimenti mirati a colmare esigenze specifiche del Paese non coperte dai fondi europei, consultabile in www.mur.gov.it.

⁶⁸⁴ Riflessione di V. TENORE, *La Legge n. 1/2026 tra obiettivi formali e obiettivi reali*, in Convegno di studi “*La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*”, Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

⁶⁸⁵ Si veda art. 3 della L. n. 1/2026.

inserito nel corso dell'esame alla Camera dei deputati, delega il Governo all'adozione, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di uno o più Decreti legislativi volti al riordino delle funzioni della Corte dei conti, con l'obiettivo non solo di incrementare l'efficienza della magistratura contabile, ma anche gli interventi in materia di rimborso da parte delle Amministrazioni di appartenenza delle spese legali sostenute nei giudizi di responsabilità amministrativa. Ancora, l'art. 4⁶⁸⁶ introduce una specifica sanzione pecuniaria (da 150 euro fino a due annualità del proprio trattamento economico complessivo annuo lordo, in base alla gravità della colpa) a carico del pubblico ufficiale responsabile dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR-PNC, in caso di ritardo superiore al 10 per cento rispetto al tempo stabilito per la conclusione del procedimento stesso. La disposizione chiarisce che l'applicazione della sanzione non pregiudica l'esercizio eventuale dell'azione di responsabilità ex art. 1 della L. n. 20/1994. L'art. 5⁶⁸⁷ modifica l'art. 19 della Legge 3 aprile 1979, n. 103⁶⁸⁸, in materia di responsabilità degli avvocati e procuratori dello Stato, estendendo a questi ultimi i principi e le limitazioni previsti per la responsabilità civile dei magistrati; inoltre, la norma specifica che tale regime trova applicazione anche sul versante della responsabilità erariale e che si applica non solo ai procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore della legge, ma anche a quelli già definiti con sentenza di condanna, purché non sia ancora stato eseguito il pagamento, anche parziale, delle somme dovute. Da ultimo, l'art. 6⁶⁸⁹, rubricato «Disposizioni transitorie» sancisce che le nuove disposizioni si applicano «ai procedimenti e ai giudizi pendenti, non definiti con sentenza passata in giudicato alla data di entrata in vigore della presente legge». L'immediata applicabilità della Legge n. 1/2026 ai procedimenti e ai giudizi pendenti solleva subito una prima criticità⁶⁹⁰ relativa all'operatività delle nuove norme rispetto ai giudizi trattenuti in decisione prima dell'entrata in vigore della novella ma definiti con sentenza pubblicata all'indomani della data di vigenza della medesima.

Dopo aver ricostruito sinteticamente la nuova disciplina normativa, se ne possono esaminare nel dettaglio i contenuti più innovativi.

⁶⁸⁶ Si veda art. 4 della L. n. 1/2026.

⁶⁸⁷ Si veda art. 5 della L. n. 1/2026.

⁶⁸⁸ Legge 3 aprile 1979, n. 103, recante «Modifiche dell'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato».

⁶⁸⁹ Si veda art. 6 della L. n. 1/2026.

⁶⁹⁰ Per una riflessione, si veda L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura*, in www.lexitalia.it, 20 gennaio 2026.

4.1. La tipizzazione della colpa grave

L'art. 1, comma 1, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, viene modificato dall'art. 1, comma 1, lett. a) della Legge n. 1/2026, che introduce una importante definizione tipizzata e circoscritta di colpa grave a seguito del Codice dei contratti pubblici⁶⁹¹. Oggi, la disposizione, dopo la previsione generale per cui la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti è personale e limitata al «dolo o colpa grave, ferma restando l'insindacabilità delle scelte discrezionali», delimita le ipotesi di responsabilità amministrativa per colpa a quattro fattispecie costituenti violazione manifesta. Secondo la nuova formulazione, costituisce colpa grave «la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negoziazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento»⁶⁹². Questa definizione fa sì che il dipendente pubblico possa comprendere con più chiarezza i confini del proprio agire, riducendo così in maniera notevole gli incentivi all'inerzia difensiva e alle scelte meramente auto-tutelative.

L'elemento caratterizzante risiede proprio nell'aggettivo «manifesta», che qualifica e circoscrive la violazione delle norme di diritto. Infatti, «ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza». Ciò significa che il giudice contabile, nonostante possa sempre

⁶⁹¹ Sulla tipizzazione della colpa grave, ed in generale, sulle modifiche apportate dalla Legge n. 1/2026, si veda P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni.*, in www.lexitalia.it, 25 gennaio 2026; M. PANI, C. SANNA, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in www.lexitalia.it, 10 febbraio 2026.

⁶⁹² Art. 1, co. 1, della Legge n. 20/1994, così come modificato dall'art. 1, co. 1, lett. a), della Legge n. 1/2026: «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. La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso. Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti. In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità ovvero dagli atti richiamati e allegati che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo. La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano stati visti e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente. Il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi».

compiere una valutazione discrezionale sul caso concreto, per stabilire se una violazione sia davvero manifesta, deve applicare tre “filtri specifici”, quali sono, per l'appunto, la chiarezza e la precisione della norma, l'inescusabilità e la gravità dell'inosservanza. L'obiettivo è duplice: da un lato vi è l'esigenza di proteggere l'Erario, dall'altro si vuole evitare di punire il funzionario che opera in un sistema legislativo caotico e ambiguo.

Una simile impostazione solleva diverse perplessità, specialmente in ordine al mancato coordinamento tra questa definizione di colpa grave e quella che viene data nell'art. 2, comma 3, del Codice dei contratti pubblici. È lecito quindi domandarsi, in assenza di abrogazione espressa, quale sia la definizione di colpa grave a cui ci si deve riferire. Sembrerebbe, infatti, che una sia da applicare ai danni derivanti dalle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, l'altra a tutte le altre ipotesi di danno erariale⁶⁹³. Tuttavia, la peculiarità della materia dei contratti pubblici non sembra idonea a giustificare una definizione di colpa grave difforme rispetto a quella applicabile nelle altre ipotesi di responsabilità erariale⁶⁹⁴. Infatti, la coesistenza, nell'ordinamento, di più definizioni normative non perfettamente sovrapponibili rischia di generare nuove tensioni interpretative, sortendo l'effetto paradossale di ampliare l'attività discrezionale del giudice contabile, anziché limitarla⁶⁹⁵.

Sul punto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con il parere reso in sede consultiva n. 4/2025, hanno affermato che: «non di poco rilievo è la considerazione che esigenze di certezza del diritto impongono di escludere la presenza nell'ordinamento di due diverse nozioni per lo stesso istituto per quanto, in linea teorica, una avrebbe valenza generale e l'altra speciale, limitata all'ambito dei contratti pubblici. Sarebbe in ogni caso arduo sostenere la ragionevolezza di differenti applicazioni della responsabilità erariale e dunque l'assenza di

⁶⁹³ S. CIMINI, *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in www.amministrativamente.com, 15 aprile 2026, p. 41. La Corte dei conti, S. R., Parere n. 4/2025/CONS, 9 giugno 2025, in www.corteconti.it, p. 5, avente ad oggetto il d.d.l. S. 1457 recante «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danno erariale» approvato dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2025, ha sostenuto che la definizione di colpa grave di cui all'art. 2, co. 3, del D.lgs. n. 36/2023 sia quella preferibile, atteso che, da un lato, offre maggiori garanzie al presunto responsabile del danno perché di contenuto più ampio, dall'altro, fa più correttamente riferimento alle regole di prudenza, diligenza e perizia esigibili nei confronti dell'agente pubblico che prevalentemente caratterizzano la colpa, nonché gli auto-vincoli amministrativi, rendendo il percorso interpretativo del giudice più lineare.

⁶⁹⁴ L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2025, n. 3, p. 28. Anche l'Autore ritiene più idonea la nozione di colpa grave contenuta nel Codice dei contratti pubblici, sia a disciplinare le ipotesi di danno erariale conseguenti all'errato esercizio dell'attività provvedimentale sia quelle conseguenti alle attività meramente materiali.

⁶⁹⁵ F. RUSSO, *La riforma della responsabilità amministrativa 2026: verso un'amministrazione proceduralmente protetta*, in www.filodiritto.it, 8 aprile 2026.

profili di dubbia legittimità costituzionale»⁶⁹⁶. Nel documento, la Corte dei conti ha richiamato altresì che anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati, nella seduta del 2 aprile 2025, ha «rilevato la peculiarità rappresentata dalla possibile presenza nell'ordinamento di due nozioni di colpa grave, l'una generale e l'altra tendenzialmente tale (perché applicabile ad un sotto insieme vastissimo di condotte, come quelle riferite alla contrattualistica pubblica), e ampiamente interferenti l'una con l'altra»⁶⁹⁷.

Per comprendere questo problema, occorre considerare la diversa portata delle due norme. La disposizione introdotta dal Codice dei contratti pubblici sposa una nozione di colpa grave decisamente più ampia, in quanto, ai sensi dell'art. 2, comma 3, costituisce comportamento idoneo a realizzare un danno erariale non solo la violazione di specifiche norme di settore, ma anche la violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza ovvero l'omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa. Al contrario, la disposizione introdotta con la Legge n. 1/2026, modellata sulla falsariga dell'art. 2, comma 3, della Legge n. 117 del 1988⁶⁹⁸, in materia di responsabilità civile dei magistrati, è circoscritta alle sole ipotesi di danno derivanti dall'attività provvedimentale dei pubblici dipendenti, risultando del tutto inapplicabile ai danni realizzati con condotte materiali commissive od omissive. Da ciò ne deriva che, mentre nel settore dei contratti saranno risarcibili anche i danni conseguenti ad una condotta materiale gravemente colposa (si pensi, ad esempio, al danneggiamento di un macchinario di cantiere per uso incauto), questi resteranno privi di risarcimento se prodotti in ambiti diversi. Oltre ad avere una migliore portata applicativa, la norma introdotta dal D.lgs. n. 36/2023 offre all'Amministrazione uno strumento strategico per limitare le ipotesi di responsabilità erariale per colpa grave⁶⁹⁹. Prevedendo, infatti, che la colpa grave si configura anche in caso di violazione degli auto-vincoli amministrativi, si può desumere che il puntuale rispetto di questi auto-vincoli possa costituire un serissimo indizio di esclusione della colpa grave in capo all'autore della condotta causativa del danno.

⁶⁹⁶ Corte conti, S.R., Parere n. 4/2025/CONS, 9 giugno 2025, in www.corteconti.it, p. 5.

⁶⁹⁷ *Ibidem*. Si veda anche, Commissioni Riunite I e II, in www.documenti.camera.it, 2 aprile 2025, pp. 12-16.

⁶⁹⁸ Art. 2, co. 3 (Responsabilità per dolo o colpa grave), della Legge 13 aprile 1988, n. 117, che disciplina il «Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati»: «Costituisce colpa grave la violazione manifesta della legge nonché del diritto dell'Unione europea, il travisamento del fatto o delle prove, ovvero l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento, ovvero l'emissione di un provvedimento cautelare personale o reale fuori dai casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione».

⁶⁹⁹ L. CASO, *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2025, n. 3, p. 29.

L'unico punto in cui le due definizioni, invece, coincidono è al periodo finale, nel quale si precisa che «Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti»⁷⁰⁰. Questa esimente ha lo scopo di fornire al dipendente pubblico un ausilio concreto nei casi di difficile definizione delle ipotesi di colpa grave, rendendo ancora più chiaro un contesto in cui l'apporto giurisprudenziale introduce un punto fermo che rappresenta un "porto sicuro" cui parametrare l'agire amministrativo, nell'ottica di orientare il buon andamento della P.A.⁷⁰¹. Il riferimento ai pareri delle «autorità competenti» solleva, però, dubbi interpretativi a causa della sua formulazione generica, cosicché spetterà di volta in volta alla Corte dei conti verificare se l'autorità che ha reso il parere avesse effettivamente quella competenza idonea a escludere la colpa grave dell'autore del danno. Tra le autorità competenti al rilascio di pareri rientrano l'ANAC, la Corte dei conti in funzione consultiva, l'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) e l'Avvocatura dello Stato. Parimenti indeterminato risulta il riferimento agli «indirizzi giurisprudenziali prevalenti»⁷⁰², che sicuramente va esteso alla giurisprudenza amministrativa e ordinaria. Qui la principale criticità risiede nell'individuare con certezza i casi in cui un orientamento giurisprudenziale possa qualificarsi come prevalente⁷⁰³ e come debba essere inteso questo criterio della prevalenza. Di fatto, tale valutazione verrà rimessa al prudente apprezzamento del giudice contabile⁷⁰⁴. Sebbene la norma, poi, non richiami espressamente i precedenti desumibili dalle deliberazioni della Corte dei conti in sede di controllo, il silenzio del legislatore trova giustificazione nel principio generale sancito dall'art. 1, comma 1, della Legge n. 20 del 1994, come novellato dalla Legge n. 1 del 2026, che esclude la colpa grave qualora il fatto dannoso derivi da un atto vistato e registrato

⁷⁰⁰ Art. 1, co. 1, della L. n. 20/1994, come modificata dall'art. 1, co. 1, lett. a), della L. n. 1/2026.

⁷⁰¹ M. PANI, C. SANNA, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in www.lexitalia.it, 10 febbraio 2026, p. 3.

⁷⁰² Va ricordato che la Corte dei conti ha sempre escluso il ricorrere della colpa grave nelle ipotesi di complessità normativa vigente e di oscillazioni giurisprudenziali.

⁷⁰³ In rapporto ad una proporzione numerica tra pronunce (50% +1)? L'autorevolezza dell'organo giudicante? Il grado dell'organo che ha espresso l'orientamento? Sul punto, si veda M. A. SANDULLI, *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, in *Diritto & Conti*, 2025, n. 2, p. 26.

⁷⁰⁴ L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. legge Foti): commento a prima lettura*, in www.lexitalia.it, 20 gennaio 2026, par. 6, secondo i quali «incentrandosi la valutazione giudiziale su di una prospettiva *ex ante*, necessiterà che il riferimento «a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti» contemplato dalla novella in una prospettiva esimente, dovrà essere oggetto di "esplicitazione" anteriormente alla condotta illecita potendo ridondare, ad esempio, su di un obbligo di motivazione rafforzata in sede provvedimentale»; T. TESSARO, E. TOMASSINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Giappichelli Editore, Torino, 2026, p. 342, per i quali il criterio della prevalenza ha un ulteriore aspetto critico, ossia «presuppone che l'agente pubblico conosca tutta la giurisprudenza su un determinato tema e sia in grado di stabilire una chiara ed evidente prevalenza giurisprudenziale su casi simili».

in sede di controllo preventivo di legittimità⁷⁰⁵. Un'autorevole riflessione in dottrina⁷⁰⁶ sostiene che una simile estensione produrrà l'inevitabile effetto di far gravare sulla magistratura contabile il vaglio non solo del singolo atto, ma dell'intero procedimento amministrativo di cui quest'ultimo costituisce la fase conclusiva. Di conseguenza, l'esito di tale meccanismo non si tradurrà nella prefigurata esenzione da responsabilità in favore degli amministratori pubblici, ma in un incremento di contestazioni, richieste di integrazioni e, in alcuni casi, di rifiuti di registrazione dei provvedimenti da parte della Corte dei conti. Tali dinamiche concretamente rischiano di porsi in palese contrasto con gli obiettivi di celerità, semplificazione ed efficienza originariamente posti a fondamento della Riforma.

Tornando al tema centrale della trattazione, ne consegue che la colpa grave deve essere esclusa anche quando il funzionario pubblico adotta un atto conformandosi a un indirizzo consolidato della Corte dei conti reso nell'ambito dell'attività di controllo, favorendo così la tutela del soggetto agente e valorizzando il controllo preventivo. Più in generale, va osservato che la clausola di esclusione prevista sia dall'art. 2, comma 3, del Codice dei contratti pubblici sia dall'art. 1 della L. n. 1/2026, richiama la figura dell'errore professionale scusabile, già analizzata parlando delle caratteristiche della colpa grave⁷⁰⁷. Invece, è interessante notare come parte della dottrina affermi che la definizione di colpa grave contenuta nell'art. 2, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, si fondi su un orientamento giurisprudenziale consolidato della Corte dei conti⁷⁰⁸ in quanto «riprende quegli orientamenti della giurisprudenza della Corte dei conti che, nella prassi, sono riusciti a mediare tra le esigenze della legalità e quelle dell'agire, nella consapevolezza che l'azione della P.A. è certamente complessa e che, proprio in quanto tale, non può tuttavia trascurare fondamentali regole non solo normative ma anche di diligenza connessa alla professionalità richiesta ai pubblici funzionari»⁷⁰⁹.

Dunque, alla luce di quanto detto finora, l'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 36/2023 resta comunque importante, poiché consolida un indirizzo giurisprudenziale dal quale non ci si può discostare e impone alla magistratura contabile un più rigoroso sforzo di individuare le norme

⁷⁰⁵ M. PANI, C. SANNA, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in www.lexitalia.it, 10 febbraio 2026, p. 3.

⁷⁰⁶ V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in www.lexitalia.it, 21 gennaio 2026, pp. 9 e ss.

⁷⁰⁷ Cfr. *supra*, Cap. II, par. 2.4. Si veda anche M. SCIASCIA, *Dimensioni e misurazione della colpa nella responsabilità erariale*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2023, n. 2, p. 600.

⁷⁰⁸ F. G. SCOCA, *Prefazione*, S. CIMINI, A. GIORDANO (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, p. 10.

⁷⁰⁹ Così G. CARLINO, *Prefazione*, S. CIMINI, A. GIORDANO (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, p. 18.

di diritto, gli auto-vincoli e le regole cautelari violate, nonché l'esigibilità nei confronti del dipendente pubblico. Per quanto concerne, invece, le critiche rivolte a questa formulazione della colpa grave nella Legge n. 1/2026, emerge una chiara lacuna in ordine all'attività materiale della P.A., in quanto il legislatore nulla dice circa la violazione di regole di diligenza, prudenza o perizia da parte di funzionari pubblici o da soggetti legati all'Amministrazione da un rapporto di servizio. Pertanto, restano prive di un esplicito inquadramento le ipotesi di colpa medica nell'ambito del SSN, la *culpa in vigilando*, tipica dei docenti e dei dirigenti scolastici, e tutte quelle attività materiali che non si esauriscono in un procedimento o in un provvedimento, ma che costituiscono l'esercizio di pubbliche funzioni⁷¹⁰. Per colmare questo vuoto, tali ipotesi devono essere adattate, in via interpretativa, attraverso la valorizzazione della colpa grave come disciplinata dall'art. 2, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, che, attraverso la previsione della «palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza» richiama espressamente la colpa generica⁷¹¹. Diversamente, si determinerebbe un'irragionevole disparità di trattamento tra l'attività negoziale della Pubblica Amministrazione e le altre forme di esercizio della funzione amministrativa, con conseguente violazione dei principi di uguaglianza e del buon andamento sanciti dalla Costituzione. Da ciò si può dedurre che le due disposizioni debbano essere coordinate tra di loro⁷¹², in quanto entrambe esprimono una nozione generale di colpa grave riferibile ai dipendenti pubblici, in linea sia con il dettato costituzionale che con gli orientamenti dottrinali e giurisprudenziali in materia di responsabilità amministrativa⁷¹³.

Emblematica, al riguardo, appare una delle prime pronunce rese dalla Sezione Giurisdizionale Regionale per la Lombardia della Corte dei conti, concernente una fattispecie di responsabilità erariale per danno indiretto derivante da un errore medico avvenuto durante un parto cesareo⁷¹⁴. Nel caso di specie, a seguito di un parto cesareo, la paziente aveva accusato acuti dolori addominali culminati, a distanza di due anni e mezzo, nella necessità di subire una salpingectomia sinistra; in tale sede, all'interno dell'addome della donna veniva rinvenuta una garza chirurgica di circa 30x30 cm in avanzato stato di infezione purulenta. Definito

⁷¹⁰ Si veda V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla Legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in www.dirittoeconiti.it, 28 febbraio 2026.

⁷¹¹ Concetti ripresi da S. CIMINI, *Natura e tipizzazione della colpa nella nuova responsabilità amministrativa*, Convegno di studi "La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1", Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

⁷¹² F. G. SCOCA, *Conclusioni*, Convegno di studi "Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti", Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026.

⁷¹³ A. POLICE, *La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge n. 1/2026*, Convegno di studi "Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti", Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026.

⁷¹⁴ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 27 febbraio 2026, n. 41, in <https://banchediti.corteconti.it>.

l'ammontare del risarcimento a circa 19.000 euro da parte dell'Azienda Sanitaria, la Procura contabile citava in giudizio le infermiere coinvolte (nello specifico, la strumentista e l'infermiera di sala) per l'omesso computo del materiale chirurgico, mentre la posizione della chirurga era stata precedentemente definita con rito abbreviato. La Corte dei conti, nel confermare la sussistenza della colpa grave in capo al personale infermieristico, ha qualificato l'errore come "grossolano" e derivante da una condotta negligente in un'attività di routine quale è la conta delle garze, il cui inesatto adempimento denota un abbassamento intollerabile della soglia minima di diligenza professionale. In questo contesto, il Collegio fornisce un'importante interpretazione restrittiva di colpa grave alla luce della Legge n. 1/2026, ritenendo che la tipizzazione legislativa, costruita attorno a violazione manifesta di norme, travisamento del fatto e riferimento agli atti del procedimento, sia compatibile solo con l'attività provvedimentale e non con le condotte materiali. La Corte ha, infatti, affermato che «un'interpretazione "costituzionalmente orientata" impone, onde evitare conflitti con svariate previsioni costituzionali (in particolare con gli artt. 3 e 24 della Costituzione) di considerare la nuova tipizzazione, particolarmente restrittiva, della colpa grave, limitata all'attività provvedimentale della Pubblica Amministrazione, come dimostra peraltro la lettera della norma e in particolare i riferimenti, ripetuti ben due volte, agli «atti del procedimento», nonché il richiamo alle «norme di diritto», al «travisamento del fatto», all'affermazione e alla negazione di un fatto, agli «indirizzi giurisprudenziali prevalenti» o a «pareri delle autorità competenti», ciò che riguarda esclusivamente il compimento di atti giuridici, e non le condotte materiali. L'opposto approccio interpretativo comporterebbe, quale inevitabile conseguenza, l'improponibilità di gran parte delle azioni esercitabili dalla Corte dei conti in caso di comportamenti dannosi, e in particolare, per quanto interessa in questa sede, la cancellazione pressoché integrale delle azioni di rivalsa esperibili a seguito di colpa medica (essendo le fattispecie dolose del tutto residuali e di rarissima configurabilità)». Secondo i giudici milanesi, dunque, un esito così drastico esula dalla *ratio* della Legge n. 1/2026, volta a superare la c.d. "paura della firma" in capo ai dipendenti pubblici, ciò che nulla ha a che vedere con fattispecie comportamentali, da valutare alla stregua del canone generale della colpa grave come definito dalla giurisprudenza e ancorato al concetto concreto⁷¹⁵.

⁷¹⁵ L. DI DONNA, *Riforma Corte dei conti: tipizzazione della colpa grave limitata all'attività provvedimentale della P.A.*, in www.neopa.it, 2 marzo 2026.

Tuttavia, non tutta la giurisprudenza contabile si appresta a condividere la sopra esposta interpretazione “costituzionalmente orientata”. Con ordinanza 25 febbraio 2026, n. 11⁷¹⁶, la Sezione Giurisdizionale per la regione Puglia della Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi con riferimento ad un altro caso di malpractice sanitaria, rimette alla Corte costituzionale la verifica della legittimità dell’art. 1, comma 1, terzo periodo, della L. n. 20/1994, come modificato dalla L. n.1/2026, nella parte in cui circoscrive in modo tassativo la colpa grave a fattispecie prettamente procedimentali (ossia violazione manifesta di norme di diritto, travisamento del fatto, affermazione/negazione di fatti incontrovertibilmente smentiti o provati dagli atti). Il giudice a quo dubitava, infatti, della compatibilità di tale tecnica legislativa con gli artt. 3, 32 e 97 Cost., temendo che l’esclusione delle condotte materiali, come quelle sanitarie, connotate da grave imprudenza o imperizia, determinasse un’irragionevole traslazione del rischio sulla collettività. La questione si colloca nel solco delle linee-guida indicate dalla Corte costituzionale con sentenza n. 132/2024, che pur auspicando un nuovo punto di equilibrio nella ripartizione del rischio tra Amministrazione e agente pubblico, ammoniva circa la necessità di salvaguardare il buon andamento della P.A., tenendo conto non solo di atti e procedimenti ma anche di comportamenti materiali⁷¹⁷.

Il giudice della Corte dei conti osservava che la tipizzazione della colpa grave viene modellata su condotte procedimentali e provvedimentali e non copre adeguatamente le attività professionali o materiali, nelle quali la gravità dell’errore si misura su perizia, prudenza e diligenza e, in ambito sanitario, sull’osservanza delle linee-guida. Da ciò i possibili contrasti con gli art. 97 (buon andamento), 32 (salute) e 3 (eguaglianza) della Costituzione e con il fine perseguito dalla Riforma, ossia contrastare la “amministrazione difensiva”, poiché i comportamenti produttivi di danno erariale non si esauriscono negli atti, ma comprendono quelle condotte materiali in cui a rilevare è proprio l’art. 97 Cost.⁷¹⁸. Alla Corte costituzionale spetterà, dunque, il compito di chiarire se effettivamente l’elenco introdotto dalla Legge n. 1/2026 debba considerarsi tassativo, o se in coerenza con i principi di ragionevolezza e proporzionalità, esso possa essere letto o integrato nel senso di ricomprendere anche le gravi deviazioni dei canoni tecnico-professionali tipici delle condotte materiali. Sicuramente, un possibile rigetto che qualifichi tale elenco come non esaustivo, una pronuncia additiva che

⁷¹⁶ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Puglia, ord. 25 febbraio 2026, n. 11, Inaugurazione dell’anno giudiziario 2026, in www.corteconti.it, p. 9.

⁷¹⁷ Corte cost., 16 luglio 2024, n. 132, in www.cortecostituzionale.it, punto 11.

⁷¹⁸ S. FOÀ, *Alla Corte costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata*, in *Giustizia insieme*, 3 giugno 2026.

espliciti il richiamo alle regole di prudenza, perizia e diligenza (e alle linee-guida in ambito sanitario), ovvero una caducazione parziale della clausola nella parte in cui impedisce simili letture, appaiono tutte soluzioni idonee a preservare il delicato bilanciamento tracciato dalla sentenza n. 132 del 2024 tra buon andamento, tutela dell'iniziativa amministrativa e superamento della "burocrazia difensiva"⁷¹⁹.

4.2 I limiti al *quantum debeatur* e il potere riduttivo della Corte dei conti

Tra le innovazioni più rilevanti e allo stesso tempo più controverse della Riforma figurano le modifiche del comma 1-*bis* e l'introduzione del comma 1-*octies* dell'articolo 1 della Legge n. 20/1994, concernenti l'introduzione di limiti quantitativi assoluti al danno addebitabile al dipendente pubblico per responsabilità derivante da colpa grave⁷²⁰. Com'è noto, il giudice contabile ha il potere di ridurre l'addebito a carico del dipendente pubblico sottoposto alla sua giurisdizione rispetto all'entità del pregiudizio arrecato all'erario: l'art. 52, comma 2, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, infatti, stabilisce che la Corte dei conti, valutate le singole responsabilità, «può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto»⁷²¹.

Tuttavia, pur sussistendo tale potere discrezionale del giudice, l'assenza di parametri normativi vincolanti e prevedibili ha alimentato nel tempo una mercata incertezza interpretativa, che ha acuito il timore dei funzionari pubblici di essere condannati in potenza al pagamento dell'intero danno cagionato, senza che potessero operare valutazioni equitative sulla proporzionalità della sanzione rispetto all'entità della condotta e alla capacità economica del soggetto⁷²².

I commi 1-*bis* e 1-*octies*, anche se strettamente connessi e correlati tra loro, sono due diversi istituti che meritano di essere esaminati separatamente.

Partendo dall'analisi del novellato comma 1-*bis* all'art. 1 della L. n. 20/1994, esso dispone che: «nel giudizio di responsabilità, fermi restando il potere di riduzione e l'obbligo di esercizio del potere riduttivo nei casi previsti dal comma 1-*octies* del presente articolo, nella quantificazione del danno deve tenersi conto dell'eventuale concorso dell'amministrazione

⁷¹⁹ S. NARDONE, *La colpa grave "tipizzata" al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. civ.*, 26 febbraio 2026.

⁷²⁰ A. INDELICATO, *L riforma della responsabilità amministrativo-contabile: potere riduttivo e limite al risarcimento*, in www.federalismi.it, 22 aprile 2026, n. 12, p. 43.

⁷²¹ Art. 52, comma 2, del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante la «Approvazione del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti».

⁷²² P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni.*, in www.lexitalia.it, 25 gennaio 2026, p. 3. Si veda anche quanto analizzato *supra*, Cap. II, par. 2.5.

danneggiata nella produzione del danno medesimo e dei vantaggi⁷²³ comunque conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, o da altra amministrazione, o dalla comunità amministrata in relazione al comportamento degli amministratori o dei dipendenti pubblici soggetti al giudizio di responsabilità»⁷²⁴. La disposizione codifica espressamente il principio della *compensatio lucri cum damno*, in virtù del quale il danneggiato non può conseguire un vantaggio netto dalla situazione di fatto che avrebbe originato il danno⁷²⁵.

Per comprendere la portata applicativa dell'art. 1, comma 1-*bis*, della Legge n. 20/1994, la Corte dei conti si è recentemente pronunciata escludendo la sussistenza di un danno erariale nel caso di un collaboratore scolastico assunto sulla base di un titolo di studio falso⁷²⁶. A fronte della richiesta della Procura contabile volta a ottenere la restituzione delle retribuzioni percepite (pari a circa 9.000 euro), la Corte ha rilevato che, nonostante l'illegalità dell'assunzione, il dipendente aveva effettivamente svolto la propria attività lavorativa. Trattandosi di mansioni che non richiedono specifiche competenze tecniche o per le quali non è richiesto un titolo di studio elevato, la prestazione ha prodotto un'utilità per l'Amministrazione, idonea a compensare il pregiudizio economico. Trova così applicazione la *compensatio lucri cum damno*, che impone di scomputare dal calcolo del danno i vantaggi comunque conseguiti dall'Ente pubblico. È stata, inoltre, respinta la tesi della Procura secondo cui il danno sarebbe consistito nel mancato conseguimento della "miglior prestazione possibile" di cui l'Amministrazione aveva diritto e che sarebbe potuta derivare da un candidato onesto, qualificando tale danno come «meramente ipotetico, astratto e non provato»⁷²⁷.

In questo senso, dunque, il comma 1-*bis* dell'articolo 1, prevede che il giudice contabile debba tenere conto dell'eventuale concorso dell'Amministrazione danneggiata nella produzione del danno e dei vantaggi comunque conseguiti dalla stessa o da altra Amministrazione (o ancora dalla comunità amministrata) in relazione al comportamento dell'agente pubblico⁷²⁸. Si tratta di un potere-facoltà del giudice, il cui potere discrezionale, investendo sia l'*an* che il *quantum* dell'addebito, consente di calibrare la sua decisione sulla

⁷²³ Ciò significa che l'acquisizione di un vantaggio pari al danno contestato fa venir meno la possibilità di affermare la responsabilità del convenuto, per mancanza di uno degli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, ossia un danno risarcibile.

⁷²⁴ Art. 1, comma 1-*bis*, della L. n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, punto 3, della Legge n. 1/2026.

⁷²⁵ R. LOMBARDI, *Il potere di riduzione dell'addebito dopo la riforma*, Convegno di studi "La responsabilità amministrativa dopo la Legge 7 gennaio 2026, n. 1", Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026, che riflette sulla reale portata del principio della *compensatio lucri cum damno* alla luce dei limiti imposti dall'art. 1, comma 1-*octies* della L. n. 20/1994.

⁷²⁶ Corte conti, Sez. II app., 1° aprile 2026, n. 63, in *AmbienteDiritto.it*.

⁷²⁷ *Ibidem*, punti 4- 4.1 cons. in dir.

⁷²⁸ Corte conti, S.R. in sede consultiva, Parere 11 giugno 2025, n. 4, in www.corteconti.it.

base della concreta dinamica dei fatti. Inoltre, la norma si pone in stretto rapporto con il successivo comma 1-*octies*, del quale preannuncia il potere-obbligo dell'esercizio del potere riduttivo⁷²⁹.

Passando ora all'esame del comma 1-*octies* dell'articolo 1, si deve premettere che tale norma, di immediata applicazione *ex art.* 6 della Legge n. 1/2026, rivela quello che è, senza dubbio, l'aspetto più criticabile della Riforma, poiché, secondo autorevole dottrina, «violerebbe il principio del libero convincimento del giudice e della sua autonomia decisionale, svilendo la funzione risarcitoria e di deterrenza della condanna giuscontabile, snaturando l'istituto della riduzione dell'addebito e soprattutto accollando sulla P.A. (e sulla comunità dei cittadini italiani contribuenti) il prevalente costo dei danni arrecati alle casse pubbliche da amministratori e dipendenti pubblici gravemente incapaci»⁷³⁰. La disposizione stabilisce che «Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio»⁷³¹.

Dalla lettura dell'articolo, si evince la volontà del legislatore di procedere ad una “scomposizione” del potere di riduzione dell'addebito, rendendolo obbligatorio nelle ipotesi di danno cagionato con colpa grave, attraverso l'introduzione di un “doppio tetto” massimo non superabile di risarcimento del danno per responsabilità amministrativa del dipendente, che si articola secondo tre limiti cumulativi: in primo luogo, l'importo non può superare il 30% del pregiudizio accertato, il quale può essere ridotto ulteriormente al 15% in caso di rito abbreviato. Tale primo limite evita che il giudice possa condannare il dipendente al pagamento dell'intero ammontare della lesione patrimoniale; in ogni caso tale importo non può superare due annualità

⁷²⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Emilia-Romagna, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2026, in www.corteconti.it, p. 11; A. VILAFRATE, *Corte dei conti: cosa prevede la riforma*, in www.ildiritto.it.

⁷³⁰ V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in www.lexitalia.it, 21 gennaio 2026, p. 5. Si veda anche la riflessione di S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in www.federalismi.it, 11 febbraio 2026, n. 5, p. 71, secondo il quale il comma 1-*octies* rischia di vanificare le esigenze di recupero alla collettività dell'effettivo danno erariale.

⁷³¹ Art. 1, comma 1-*octies*, della Legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, punto 5, della Legge n. 1/2026.

di stipendio conseguite nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo⁷³²; inoltre, per i soggetti che svolgono funzioni temporanee all'interno dell'Ente, l'importo non può essere superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'Amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il danno.

È evidente come il “doppio tetto” risponda all'esigenza di deresponsabilizzare il dipendente pubblico al fine di scongiurare la c.d. “paura della firma” e il fenomeno della “burocrazia difensiva” e di incrementare una migliore *performance* dell'azione amministrativa, ma questo intento porta ad un inevitabile interrogativo: quale buon andamento ed efficienza può assicurare il dipendente pubblico che sa che il 70% dei danni che produrrà con grave negligenza saranno sopportati dai cittadini?⁷³³

Sul punto, bisogna ricordare che la responsabilità amministrativa risponde ad una funzione prettamente risarcitorio-recuperatoria, volta al recupero del denaro pubblico a seguito di un danno commesso dal funzionario, mentre solo in rarissimi casi riveste una funzione sanzionatoria. Tuttavia, la previsione di un massimale di danno risarcibile (30%), sganciata dalla valutazione del danno stesso e ancorata al duplice parametro della retribuzione lorda ovvero del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'Amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, rischia di snaturare completamente la funzione principale del

⁷³² Il tetto in questione prevarrà necessariamente, in base ad una lettura costituzionalmente orientata in punto di ragionevolezza, sul più alto importo fissato dall'art. 9 della Legge “Gelli-Bianco” n. 24 del 2017 per i medici pubblici, che corrisponde al triplo della retribuzione annua lorda. Il fatto di aver fissato da parte della Legge n. 1/2026 un tetto più basso fa sì che lo stesso venga applicato anche ai sanitari, a pena di incostituzionalità dell'art. 9 della L. n. 24/2017 in quanto *lex specialis*. Sul punto, si veda S. FOÀ, *Il sistema del “doppio binario” alla luce della Legge 1 del 2026*, in www.dirittoecon.it, 4 maggio 2026, p. 1 e ss.; S. ANZANI, *Il nuovo limite al danno erariale si applica pure ai medici*, in *Ius & management*, 13 aprile 2026.

⁷³³ Corte conti, S.R. in sede consultiva, Adunanza 28 ottobre 2024, Parere n. 3/2024 in merito alla proposta di legge C. n. 1621, in www.corteconti.it, p. 10: «Se, in linea di massima, si può concordare sull'opportunità di riconsiderare la disciplina dell'esercizio del potere riduttivo dell'addebito, ampliando la dovuta motivazione del Giudice anche su questo profilo, la sostanziale introduzione di un tetto alla responsabilità pone una serie di criticità, tali da ritenere necessario un ripensamento, almeno rispetto alla formulazione così come prospettata. In primo luogo, la stessa Corte costituzionale, nella più volte richiamata sentenza n. 132/2024, espressamente formula un monito in ordine alla necessità di “vagliare con attenzione” - sostanzialmente negandone la pacifica legittimità, da valutarsi, dunque, in ragione della precipua articolazione di una eventuale disciplina - “la generalizzazione di una misura già prevista per alcune specifiche categorie, ossia l'introduzione di un limite massimo oltre il quale il danno, per ragioni di equità nella ripartizione del rischio, non viene addossato al dipendente pubblico, ma resta a carico dell'amministrazione nel cui interesse esso agisce” (v. punto 11.1 del diritto). L'introduzione generalizzata di un limite massimo, non riferito ad alcune specifiche categorie, né circoscritto temporalmente in ragioni di eccezionali circostanze, non appare agilmente coerente con i principi ribaditi dalla stessa Corte costituzionale, nella suddetta sentenza. Occorre valutare infatti se, quanto ivi chiarito con riferimento all'esclusione temporanea ed eccezionale della responsabilità per colpa grave, possa avere qualche validità anche rispetto a disposizioni normative che ne riducono l'effettività: una così forte limitazione, al pari dell'esclusione della responsabilità, riducendone la finalità risarcitoria e indebolendone anch'essa la funzione deterrente, per essere ritenuta non irragionevole dovrebbe trovare anch'essa una piena e valida giustificazione e, dunque, una applicazione non generalizzata, ma radicata nella particolarità di “uno specifico contesto”».

giudizio di responsabilità erariale⁷³⁴. L'asse si sposta così dal terreno del risarcimento a quello della sanzione, ponendosi in contrasto con le indicazioni dell'ordinamento comunitario circa la necessità del mantenimento della natura risarcitoria della responsabilità amministrativa, al fine di evitare applicazioni del principio del *ne bis in idem* di matrice eurounitaria⁷³⁵ qualora intervenisse una condotta penale parallela⁷³⁶.

Ad amplificare le perplessità della dottrina⁷³⁷ interviene, altresì, la palese contraddittorietà tra l'introduzione di un tetto alle condanne risarcitorie e la contestuale imposizione di polizze assicurative obbligatorie⁷³⁸ a carico dei dipendenti pubblici. Per il momento, ci si appresta solo ad accennare come appaia irragionevole gravare il funzionario pubblico di un costo certo, ossia il premio della polizza, per coprire un rischio che il legislatore ha già deciso di limitare drasticamente attraverso il meccanismo del "doppio tetto".

Una delle prime pronunce relative al potere riduttivo così come riformato dalla Legge n. 1/2026 assume particolare rilievo per l'orientamento espresso dalla giurisprudenza contabile. La Sezione Giurisdizionale per la regione Lazio della Corte dei conti, con sentenza n. 82 del 2026⁷³⁹, propone una lettura «costituzionalmente e eurounitariamente orientata» dei commi 1-*bis* e 1-*octies* dell'art. 1, rifiutando l'interpretazione letterale della norma che impone al giudice contabile l'obbligo di esercitare sempre il potere riduttivo dell'addebito «falcidiando automaticamente e obbligatoriamente la somma dovuta dal danneggiante [...] in una prospettiva generalizzata e generalizzante», ossia senza indicare specifiche ipotesi in cui tale obbligo vada eseguito. Ancora, la Corte afferma che la Legge n. 1/2026, «ove interpretata nel senso della obbligatorietà dell'esercizio del potere riduttivo attua una generalizzata riduzione del danno addebitabile al funzionario pubblico ponendolo in definitiva a carico della Comunità

⁷³⁴ R. LOMBARDI, *Il potere di riduzione dell'addebito dopo la riforma*, Convegno di studi "La responsabilità amministrativa dopo la Legge 7 gennaio 2026, n. 1", Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026. Sulla funzione risarcitoria e sanzionatoria della responsabilità amministrativa, si veda V. RAELI, *La natura della responsabilità amministrativa tra modello risarcitorio e sanzionatorio*, in www.federalismi.it, 2010, n. 1, pp. 1 e ss.; ID, *Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie*, in www.lexitalia.it, 2014, n. 4, pp. 1 e ss.

⁷³⁵ Per un approfondimento sulla questione della possibile violazione del principio di *ne bis in idem*, si veda CEDU, Grande Stevens e altri contro Italia, 4 marzo 2014; Rigolio contro Italia, 13 maggio 2014, entrambe in www.giustizia.it.

⁷³⁶ A. ATTANASIO, *Brevi considerazioni in merito alle proposte di riforma delle funzioni della Corte dei conti*, in www.documenti.camera.it, 7 ottobre 2024. Sul tema del *ne bis in idem* con riferimento a condanne della Corte dei conti, si veda F. M. LONGAVITA, *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2019, n. 1, pp. 33 e ss.

⁷³⁷ V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in www.lexitalia.it, 21 gennaio 2026, p. 5.

⁷³⁸ Art. 1, comma 4-*bis*, della Legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, punto 7, della Legge n. 1/2026.

⁷³⁹ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lazio, 20 febbraio 2026, n. 82, in www.corteconti.it, pp. 19-20.

dei cittadini e delle imprese»⁷⁴⁰. Pertanto, è necessario ripensare al potere riduttivo come esercizio facoltativo e discrezionale del giudice contabile, che non può prescindere da una valutazione equitativa e ponderata del caso concreto⁷⁴¹. In conclusione, la Sezione ritiene che «soluzioni astratte e generalizzate non consentono di operare distinguo, mentre l'utilizzo di un potere discrezionale rimesso alle attente valutazioni del giudice contabile persegue l'obiettivo di correggere la macchina amministrativa, evitando futuri errori gestionali, attuando pienamente le funzioni deterrente e compensativa, nonché assicurando, da un lato, che all'esercizio del potere gestorio si correli una responsabilità effettiva e reale, dall'altro, che non si formino buchi o squilibri nei pubblici bilanci per il venir meno di consistenti entrate (in ragione dell'onere privo di mezzi di copertura creato dall'art. 1, comma 1-octies, in combinato disposto con il segmento normativo del riformulato comma 1-bis). Per rispettare i vincoli costituzionali e soprattutto eurounitari il giudice contabile deve sempre poter esercitare discrezionalmente il potere riduttivo alla luce di una valutazione della fattispecie concreta al fine di verificare se sussistano ragioni oggettive o soggettive che ne giustifichino l'utilizzo»⁷⁴².

La sentenza appena analizzata della Corti dei conti evidenzia come la Riforma della responsabilità amministrativa, pur muovendo da premesse condivisibili, rischi di alterare i principi costituzionali. L'analisi del comma 1-octies e dei rilievi critici che lo accompagnano conferma l'impossibilità di privare il giudice contabile della facoltà di ponderare l'addebito caso per caso, escludendo che l'esercizio del potere riduttivo possa essere subordinato a rigidi “automatismi numerici”⁷⁴³.

4.3 Il termine prescrizione

La Legge 7 gennaio 2026, n. 1, rinnovando la disciplina della responsabilità amministrativa, è intervenuta anche sui tempi della prescrizione, ossia il limite temporale oltre il quale non è più possibile avviare un'azione per accertare la responsabilità e ottenere il risarcimento del danno. Così mentre l'originario art. 1, comma 2, della Legge n. 20/1994 prevedeva che il diritto al risarcimento del danno si prescrive in cinque anni, «decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta»⁷⁴⁴, il novellato art. 1, comma 2, stabilisce che il diritto al risarcimento del danno «si

⁷⁴⁰ *Ibidem*, p. 22.

⁷⁴¹ D. FINOCCHIETTI, *Alla Corte dei conti la Legge 1/26 proprio non va giù... La Sezione del Lazio inizia alla grande la guerriglia contro la riforma con la pronuncia 82/26*, in www.lasettimanagiuridica.it, 6 marzo 2026.

⁷⁴² *Ibidem*, p. 30.

⁷⁴³ A. INDELICATO, *La riforma della responsabilità amministrativo-contabile: potere riduttivo e limite al risarcimento*, in www.federalismi.it, 22 aprile 2026, n. 12, p. 46.

⁷⁴⁴ Art. 1, comma 2, della Legge n. 20/1994 pre-Riforma.

prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti sono venuti a conoscenza del danno, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, realizzato con una condotta attiva o in violazione di obblighi di comunicazione, dalla data della sua scoperta»⁷⁴⁵.

La nuova previsione, a ben vedere, introduce un rigido meccanismo di “congelamento” del momento in cui l'Amministrazione viene a conoscenza del fatto dannoso⁷⁴⁶. Con la “Legge Foti” la prescrizione rimane invariata a cinque anni, ma indipendentemente dal momento della conoscenza da parte dell'Amministrazione ovvero da parte della Corte dei conti e che l'occultamento del danno possa essere realizzato soltanto con una condotta attiva o attraverso la violazione di obblighi formali di comunicazione. Secondo il parere della Corte dei conti⁷⁴⁷, si tratta di previsioni tese a introdurre modifiche in contrasto con i principi di responsabilità, legalità e tutela dell'interesse pubblico che devono orientare l'azione amministrativa. L'introduzione di un termine così rigido potrebbe, infatti, pregiudicare l'accertamento di responsabilità in situazioni complesse, laddove la scoperta del danno avvenga a distanza di molto tempo. In modo particolare, ancorare l'inizio della prescrizione, non al momento in cui il danno viene scoperto o è comunque conoscibile, ma al momento in cui il danno si verifica (anche se in ipotesi, può essere rimasto nascosto), a prescindere dalla conoscenza che di esso abbia l'Amministrazione o la Procura contabile, viola quel principio di civiltà giuridica espresso dal brocardo *contra non valentem agere non currit prescriptio*⁷⁴⁸ (“Contro chi non può agire non decorre la prescrizione”), desumibile dall'art. 2935 c.c. secondo cui «La prescrizione decorre dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere»⁷⁴⁹.

La modifica proposta, invece, cristallizza la decorrenza della prescrizione anche nelle ipotesi in cui il danno erariale, pur essendosi già prodotto, risulti oggettivamente non conoscibile, neppure impiegando l'ordinaria diligenza, da parte dell'Ente pubblico o della Procura contabile. Tale automatismo rischia di tradursi in una sorta di sanatoria⁷⁵⁰ per le condotte più gravi,

⁷⁴⁵ Art. 1, comma 2, della Legge n. 20/1994, come modificato dall'art. 1, comma 1, punto 6, della Legge n. 1/2026.

⁷⁴⁶ M. AGLIOCCHI, *Nodi problematici della Riforma 1/2026*, Convegno di studi “*La responsabilità amministrativa dopo la Legge 7 gennaio 2026, n. 1*”, Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

⁷⁴⁷ Corte conti, SS.RR. in sede consultiva, Parere n. 4/2025/CONS, in merito al disegno di legge S. 1457 recante «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danno erariale», in www.corteconti.it, pp. 12 e ss.

⁷⁴⁸ *Ibidem*, p. 13.

⁷⁴⁹ Art. 2935 (Decorrenza della prescrizione) del Codice civile.

⁷⁵⁰ M. AGLIOCCHI, *Nodi problematici della Riforma 1/2026*, Convegno di studi “*La responsabilità amministrativa dopo la Legge 7 gennaio 2026, n. 1*”, Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

precludendo l'azione risarcitoria per il solo fatto che l'illecito non sia stato rilevato tempestivamente.

Una criticità speculare si rinviene nella più circoscritta definizione di occultamento doloso⁷⁵¹. Se, per consolidato orientamento della Corte dei conti, assumevano rilievo non solo le condotte attive, ma anche quelle omissive⁷⁵², la nuova interpretazione esclude tutte quelle forme di dissimulazione omissiva, come l'occultamento, la reticenza o la mancata trasparenza, che spesso caratterizzano proprio le vicende più complesse. Una simile previsione rischia di incentivare condotte elusive, a scapito dell'efficacia dei controlli e della credibilità dell'Amministrazione.

Sulle ricadute applicative della nuova disciplina è intervenuta la Sezione Giurisdizionale per la regione Lombardia della Corte dei conti, con sentenza n. 34 del 2026⁷⁵³. Il caso riguardava un presunto danno erariale (di circa 31.590 euro) derivante dall'indebita percezione di contributi comunitari negli anni 2013-2014 da parte di un imprenditore agricolo. In accoglimento dell'eccezione di prescrizione del diritto al risarcimento sollevata dal convenuto, il Collegio ha applicato i rigidi parametri della Legge n. 1/2026: non essendo stato ravvisato alcun occultamento doloso del danno (nel caso di specie, nessuna frode architettata per nascondere il fatto illecito) e ritenendo che l'Ente pagatore (OPR⁷⁵⁴) avrebbe potuto rilevare l'irregolarità dei certificati falsi utilizzando l'ordinaria diligenza, la Corte ha fissato l'inizio della prescrizione al momento dell'erogazione dei fondi (relativa all'anno 2014)⁷⁵⁵. Di conseguenza, l'azione risarcitoria è stata dichiarata improcedibile per intervenuta prescrizione.

In conclusione, appare evidente come, riducendo il tempo a disposizione per intervenire, aumenti il rischio che chi ha causato il danno resti impunito. Sebbene questa impunità risponda all'obiettivo di superare la c.d. "burocrazia difensiva", sembra che la scelta di raggiungere questo intento attraverso una drastica riduzione dei tempi di prescrizione e una definizione così restrittiva di occultamento doloso sia una misura sproporzionata, che porta ad inevitabili ripercussioni negative sulla possibilità di risarcire il danno causato alla collettività.

⁷⁵¹ Art. 2941 (Sospensione per rapporti tra le parti) del Codice civile.

⁷⁵² Si veda Corte conti, Sez. I, 31 agosto 2023, n. 339, in *Riv. Corte conti*, 2023, 5, p. 229; Corte conti, Sez. I app., 6 febbraio 2023, n. 49, in *Ius & Management*.

⁷⁵³ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 11 febbraio 2026, n. 34, in www.banchediti.corteconti.it.

⁷⁵⁴ Organismo Pagatore Regionale, ente responsabile dell'autorizzazione, esecuzione e contabilizzazione dei contributi legati alla Politica Agricola Comune (PAC) e allo Sviluppo Rurale. In Italia, l'Ente che gestisce i fondi agricoli europei a livello nazionale è l'AGEA (Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura), ma alcune regioni hanno ottenuto dal Ministero dell'Agricoltura il riconoscimento di un proprio OPR che si occupa direttamente delle pratiche sul territorio. Si veda, <https://opr.regione.lombardia.it>.

⁷⁵⁵ Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 11 febbraio 2026, n. 34, in www.banchediti.corteconti.it, pp. 9-10.

4.4. La stipulazione obbligatoria di polizze assicurative dei dipendenti pubblici

Un ulteriore elemento di forte rottura con il passato è rappresentato dall'introduzione del comma 4-*bis* all'art. 1 della Legge n. 20/1994, che prevede che «Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave»⁷⁵⁶. Inoltre, tale obbligo viene collegato ad una regola processuale, per cui «Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario»⁷⁵⁷.

La norma si inserisce all'interno di una Riforma che mira a ridimensionare l'alea personale del gestore pubblico, incentivando l'assunzione di responsabilità decisionali attraverso il passaggio da una funzione ripristinatoria della responsabilità amministrativa a una logica di rischio controllato e assicurabile⁷⁵⁸, finalizzata a neutralizzare il peso delle possibili sanzioni sulla sfera personale del funzionario. Tuttavia, a tale mutamento di prospettiva fa da contraltare il concreto timore di un effetto “deresponsabilizzante”, derivante proprio dall'attenuazione delle conseguenze patrimoniali in capo all'agente⁷⁵⁹. In realtà, parte della dottrina ha opportunamente precisato come tale effetto di deresponsabilizzazione non sia davvero tale, poiché la copertura assicurativa assolve alla peculiare funzione di neutralizzare l'impatto economico del danno sul patrimonio personale del funzionario, senza che ciò si traduca, però, in una generale esenzione di responsabilità⁷⁶⁰.

Fin da subito, dunque, l'introduzione dell'obbligo assicurativo evidenzia rilevanti nodi interpretativi, riconducibili a tre principali profili critici: l'individuazione dei soggetti tenuti a stipulare la polizza assicurativa; l'allocatione dell'onere di pagamento del premio assicurativo e il ruolo dell'impresa di assicurazione quale litisconsorte necessario nel giudizio contabile.

Per quanto attiene al profilo soggettivo, la norma mantiene una formulazione volutamente ampia. L'espressione «chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse

⁷⁵⁶ Art. 1, comma 4-bis, della Legge n. 20/1994, introdotto dall'art. 1, comma 1, punto 7, della Legge n. 1/2026.

⁷⁵⁷ *Ibidem*.

⁷⁵⁸ Sulla responsabilità “di rischio”, si veda F. MERLONI, *Responsabilità amministrativa e funzione deterrente*, in *Riv. Corte conti*, 2024, n. 3, pp. 421 e ss.

⁷⁵⁹ L. VENTURINI, *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, in www.lexitalia.it, 4 febbraio 2026, n. 2, p. 1.

⁷⁶⁰ A. BULLO, *Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocatione del premio e ambito della copertura*, in www.lexitalia.it, 13 febbraio 2026, p. 1; V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Foti): un pericolo ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in www.dirittoeconti.it, pp. 11 e ss.

pubbliche» si presta, infatti, a tre diverse interpretazioni: una prima lettura tende a ricomprendere non solo dipendenti e dirigenti pubblici, ma anche soggetti (come concessionari/affidatari in particolari assetti, organi di governance di enti pubblici o partecipati ecc.) che, pur non essendo dipendenti pubblici, svolgono funzioni di maneggio o amministrazione di risorse pubbliche, così da attrarre su di loro la giurisdizione della Corte dei conti⁷⁶¹. Tuttavia, una platea così vasta potrebbe spingere molti professionisti a rifiutare determinati incarichi per evitare di accollarsi i costi delle polizze assicurative⁷⁶²; una seconda lettura, più restrittiva, circoscrive la norma ai soli titolari di poteri di spesa e gestione delle risorse per raggiungere gli obiettivi previsti (come i dirigenti pubblici); infine, una terza lettura, riconosciuta anche dalla giurisprudenza contabile⁷⁶³, ritiene che la disposizione si applichi esclusivamente ai soggetti privati che gestiscono risorse pubbliche e che per questo rispondono davanti alla Corte dei conti. Questa interpretazione appare la più corretta in dottrina⁷⁶⁴, in quanto i dipendenti pubblici godono di specifiche tutele, come il tetto massimo alla condanna ex art. 1, commi 1-8, e offrono già una garanzia patrimoniale alla Pubblica Amministrazione attraverso il proprio stipendio e il TFR⁷⁶⁵.

⁷⁶¹ Questa tesi estensiva è sostenuta da A. BULLO, *L'assicurazione della nuova responsabilità amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema di allocazione del rischio e profili processuali*, in *Giust. amm.*, 5 febbraio 2026, p. 2, che argomenta sulla base del dato testuale e sulla scorta della sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024.

⁷⁶² V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d'insieme sulla legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Foti): un pericolo ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Diritto & Conti*, 2026, p. 11.

⁷⁶³ Si veda Corte conti, Sez. reg. giurisd. Lombardia, 4 febbraio 2026, n. 31, in www.corteconti.it, che stabilisce che «la doverosa partecipazione dell'assicuratore al giudizio, non è applicabile se non dopo l'entrata in vigore della L. n. 1 del 2026 e solo per chi sia tenuto a contrarre polizze dopo la novella, categoria soggettiva in un non rientra, secondo corretta lettura dell'art. 1, co. 4-bis, L. n. 20/1994, in ogni caso un dipendente pubblico e comunque un operatore scolastico che, notoriamente, non assume un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche».

⁷⁶⁴ Questa interpretazione restrittiva viene propugnata da V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in www.lexitalia.it, 21 gennaio 2026 e da L. D'ANGELO, L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura*, in www.lexitalia.it, 20 gennaio 2026, pp. 10-11, i quali sostengono che il precetto della «Legge Foti» intende riferirsi ai soli soggetti privati incaricati di gestire risorse pubbliche, non anche ai pubblici dipendenti e amministratori. Soltanto per i primi, infatti, e non anche per i secondi, possono porsi problematiche afferenti la sussistenza del rapporto di servizio e, dunque, della giurisdizione contabile: di qui, appunto, l'espresso riferimento, nella novella normativa, a chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche «dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti». Secondo gli Autori, inoltre, la prospettazione dell'obbligo assicurativo (anche) in capo ai dipendenti e amministratori pubblici incaricati di gestire pubbliche risorse porterebbe ad un eccesso di tutela degli stessi: «poiché, infatti, la stipula della polizza è senz'altro in grado, già di per sé, di sterilizzare la c.d. «paura della firma» – venendo salvaguardato il patrimonio personale del pubblico amministratore – non troverebbero più giustificazione razionale tutti gli altri presidi di tutela finalizzati a esorcizzare detta paura (tetti risarcitori, riduzione giudiziale obbligatoria dell'addebito, limitazioni di responsabilità, ecc.)».

⁷⁶⁵ Si veda il Trattamento di Fine Rapporto per i dipendenti pubblici, in www.inps.it.

In ordine all'oggetto della copertura assicurativa, la polizza copre esclusivamente i danni patrimoniali cagionati all'Amministrazione per colpa grave, lasciando la responsabilità per dolo interamente in capo all'autore in quanto non trasferibile⁷⁶⁶. Anche su questo punto potrebbero essere sollevati dei dubbi interpretativi, per esempio nel caso in cui venisse arrecato un danno all'immagine alla P.A., poiché essendo un danno non patrimoniale, parrebbe essere escluso dall'obbligo assicurativo⁷⁶⁷. Un altro problema interpretativo potrebbe essere dato dal coordinamento tra l'obbligo di assicurazione e i nuovi "tetti" di condanna introdotti dal comma 1-*octies* della L. n. 20/1994. Al riguardo si possono delineare tre tesi possibili⁷⁶⁸: secondo la prima, la copertura assicurativa deve parametrarsi sui nuovi limiti quantitativi introdotti dalla Legge n. 1/2026 della responsabilità per colpa grave, poiché il rischio assicurabile viene ridisegnato sulla base del nuovo comma 1-*octies*; una seconda interpretazione prevede di basarsi sul dato testuale della norma, che impone alle società assicuratrici di coprire l'intero danno in quanto conseguenza diretta della condotta del sottoposto alla giurisdizione contabile; l'ultima tesi ritiene invece che, mancando nel comma 4-*bis* un riferimento al "tetto" di condanna, per i gestori di risorse pubbliche il tetto risarcitorio non dovrebbe essere applicato, configurando così un obbligo di copertura per l'intero danno. Questa impostazione determinerebbe, però, una scissione tra i soggetti percettori di stipendio, premio e indennità tenuti al risarcimento nei limiti del 30% o del doppio della retribuzione annua lorda e l'ampia platea di chiunque gestisca risorse pubbliche esposta totalmente al rischio e con un contratto di assicurazione tradizionale.

In merito al secondo profilo, la dottrina si è interrogata su chi effettivamente debba sostenere il costo del premio assicurativo obbligatorio⁷⁶⁹. A tale riguardo, occorre richiamare il quadro normativo tracciato dal D.lgs. n. 36/2023, il quale impone l'obbligo a carico delle Amministrazioni di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale (art. 2, comma 4) e prevede la destinazione di una parte degli incentivi alle funzioni tecniche proprio alla copertura degli oneri di assicurazione obbligatoria del personale (art. 45, comma 7, lett.

⁷⁶⁶ Art. 1900 (Sinistri cagionati con dolo o colpa grave dell'assicurato o dei dipendenti) del Codice civile.

⁷⁶⁷ L. VENTURINI, *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, in www.lexitalia.it, 4 febbraio 2026, n. 2, p. 2.

⁷⁶⁸ *Ibidem*.

⁷⁶⁹ M. PANI, C. SANNA, *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in www.lexitalia.it, 10 febbraio 2026, p. 8.

c)⁷⁷⁰. Ad un primo sguardo, tali disposizioni comporterebbero l'implicito superamento del divieto sancito dall'art. 3, comma 59, della Legge "Finanziaria 2008"⁷⁷¹.

Tuttavia, le suddette norme si collocano su piani giuridici diversi e perciò devono essere tenute distinte, poiché le assicurazioni obbligatorie per il personale previste dal Codice dei contratti pubblici sono quelle il cui premio è già a carico della Stazione appaltante e non riguardano una estensione generalizzata della polizza assicurativa, ma si limitano ad imporre l'obbligo per la Stazione appaltante di provvedere alla copertura della responsabilità civile in cui possa incorrere personalmente il dipendente verso i terzi⁷⁷².

Al contrario, la Riforma del 2026 introduce un principio differente: l'obbligo di farsi carico del pagamento del premio della polizza assicurativa grava sul dipendente pubblico, in particolare su «chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche»⁷⁷³.

Venendo ad esaminare l'ultimo profilo, la previsione secondo cui la compagnia assicurativa sia litisconsorte necessario nel giudizio contabile appare, secondo autorevole dottrina, del tutto inopportuna⁷⁷⁴. Sul punto ci si interroga sulle ragioni che abbiano spinto il legislatore a imporre la partecipazione di un soggetto terzo, estraneo ai fatti del giudizio e legato al convenuto da un contratto di assicurazione operante *inter partes*. Forse per duplicare le difese del convenuto a discapito della parità delle parti? Allora perché non è stata riconosciuta la medesima qualifica di litisconsorte necessaria alla P.A. danneggiata, che avrebbe potuto partecipare al giudizio tramite l'Avvocatura dello Stato *ad adiuvandum* della Procura contabile?

Al di là delle incertezze sulla *ratio* della norma, ciò che comporta sul piano pratico è che l'assicuratore entra formalmente nel processo contabile, partecipando alla causa insieme all'assicurato. Di conseguenza, la Corte dei conti può potenzialmente pronunciare una condanna o comunque una decisione che coinvolge direttamente l'assicuratore nell'ambito del giudizio dei danni, sempre nei limiti della copertura assicurativa contrattualmente prevista. Concretamente, però, tale applicazione non è così immediata: per poter condannare anche la compagnia assicurativa, il giudice contabile si troverà a dover vagliare questioni attinenti alla

⁷⁷⁰ Cfr. *supra*, par. 3.

⁷⁷¹ Art. 3, comma 59, della Legge 24 dicembre 2007, n. 244, secondo cui sono nulli i contratti di assicurazione con cui un ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi alla carica. Si veda *supra*, par. 3.

⁷⁷² A. BULLO, *Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura*, in www.lexitalia.it, 13 febbraio 2026, p. 4.

⁷⁷³ Per una panoramica del costo dei premi in base all'attività istituzionale del soggetto pubblico, si vedano *RCPolizza.it*, Generali Italia, broker come Marsh-professionisti.

⁷⁷⁴ V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in www.lexitalia.it, 21 gennaio 2026, p. 7.

validità o alla portata del contratto assicurativo – quali la sussistenza di dichiarazione mendaci all’assicuratore, franchigie, mancati avvisi preventivi all’assicuratore – che rischiano di originare giudizi civili paralleli, alimentando la possibilità di contrasti di giudicati e allungando di molto i tempi processuali⁷⁷⁵.

Sebbene, quindi, la decisione vincoli l’assicuratore per la quota di danno coperta dalla polizza, ciò non esclude la responsabilità contabile personale dell’assicurato. Il fatto che l’assicuratore sia litisconsorte necessario non significa che non si prosegua con l’accertamento della colpa grave del gestore o del dipendente pubblico nei confronti dell’Amministrazione, ma semplicemente che la sua partecipazione al giudizio è finalizzata a integrare lo strumento di copertura del rischio e a garantire la soddisfazione del credito erariale entro i limiti e le condizioni della polizza stessa⁷⁷⁶.

Per quanto concerne poi l’obbligo di integrazione del contraddittorio⁷⁷⁷, occorre premettere che i precetti della Legge n. 1/2026 sono immediatamente applicabili a tutti i giudizi pendenti non coperti dal giudicato secondo quanto previsto dall’art. 6. Con l’entrata in vigore della “Legge Foti” va esclusa la possibilità di stipulare le nuove obbligatorie per i soggetti già coinvolti in un procedimento in corso. Inoltre, per i convenuti che risultino già titolari di una polizza assicurativa facoltativa sottoscritta prima della Riforma, non sarà necessario integrare il contraddittorio con la compagnia assicurativa. La *ratio* di tale esclusione risiede nella necessità che le nuove regole della L. n. 1/2026 siano applicate in modo prudente e testuale, senza ampliare troppo la portata a situazioni non chiaramente riconducibili al nuovo precetto; in casi dubbi, pertanto, l’applicazione della novella deve essere esclusa. Ne è un chiaro esempio la disciplina sul litisconsorzio necessario dell’assicuratore: tale previsione, per avendo natura processuale, è inserita in un comma unitario che disciplina esclusivamente le ipotesi di assicurazione obbligatoria introdotte dalla Riforma. L’estensione del contraddittorio deve dunque limitarsi a questo specifico perimetro, restando inapplicabile alle polizze assicurative facoltative precedentemente stipulate per cautelarsi. In tali contesti, la Corte dei conti dovrà giudicare senza la partecipazione della compagnia assicurativa. Nel caso in cui la Corte dovesse disporre l’integrazione del contraddittorio nei giudizi pendenti per polizze stipulate prima della

⁷⁷⁵ Corte conti, S.R., Parere n. 4/2025/CONS, 9 giugno 2025, in www.corteconti.it, p. 14, avente ad oggetto il d.d.l. S. 1457 recante «Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa per danno erariale».

⁷⁷⁶ L. VENTURINI, *L’obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, www.lexitalia.it, 4 febbraio 2026, n. 2, pp. 4-5.

⁷⁷⁷ Sull’argomento qui brevemente trattato, si veda V. TENORE, *Ulteriori riflessioni d’insieme sulla Legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Diritto & Conti*, 28 febbraio 2026, p. 13.

novella, si paleserebbe una manifesta violazione dell'art. 83, comma 1,⁷⁷⁸ del Codice di giustizia contabile, con grave pregiudizio per le garanzie istruttorie del litisconsorte. Sul punto si è espressa anche la Corte costituzionale con sentenza n. 203 del 2022⁷⁷⁹, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con riferimento all'art. 83, comma 1, c.g.c., confermando la legittimità del divieto di chiamata in causa per ordine del giudice di soggetti ulteriori rispetto a quelli indicati dal Pubblico Ministero.

Da ultimo, il quadro di incertezze interpretative descritto finora sembra trovare una temporanea battuta d'arresto. Il 28 febbraio scorso è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il testo del D.L. 31 dicembre 2025, n. 200, convertito in Legge 27 febbraio 2026, n. 26⁷⁸⁰, che si inserisce nello schema del c.d. "Milleproroghe", ossia un intervento normativo con cui il Governo dispone il rinvio di determinate scadenze o l'entrata in vigore di determinate norme. L'art. 1, comma 19-*quinquies*, del D.L. n. 200/2025, dispone che «Il comma 4-*bis* dell'articolo 1 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, relativo all'obbligo di assicurazione nel caso di assunzione di incarichi comportanti la gestione di risorse pubbliche e la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 7), della legge 7 gennaio 2026, n. 1, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2027». Per effetto di tale slittamento al 2027, viene posticipata la necessità di coprire il rischio di danno erariale tramite polizze private, inizialmente previsto per il 2026. È auspicabile che in questo lasso di tempo la giurisprudenza faccia chiarezza sui complessi nodi interpretativi ancora aperti, in particolar modo, sui soggetti tenuti ad assicurarsi⁷⁸¹.

4.5. Gli effetti concreti della "Legge Foti" sull'assetto organizzativo della P.A.

La Legge n. 1 del 2026 segna l'ambizioso tentativo di ridefinire il patto di fiducia tra funzionario pubblico e l'ordinamento. Da quanto è emerso nel corso della trattazione, è evidente che l'obiettivo del legislatore non sia quello di garantire l'impunità, bensì di trasformare la c.d. "burocrazia difensiva" in un rischio calcolato e misurabile. L'analisi tracciata del testo della Riforma restituisce l'immagine di un sistema che abbandona la logica puramente repressiva per abbracciarne una di stampo preventivo. Lo dimostrano, da un lato, il nuovo ruolo dei pareri

⁷⁷⁸ Art. 83, comma 1 (Chiamata in giudizio su ordine del giudice) del Codice di giustizia contabile (D.lgs. n. 174/2016): «È vietata la chiamata in giudizio su ordine del giudice».

⁷⁷⁹ Corte cost, 28 luglio 2022, n. 203, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2022, n. 4, p. 2133. Per un commento, si veda S. LUPACCHINO, *Commento all'art. 83 c.g.c.*, V. TENORE (a cura di), Commentario al Codice di giustizia contabile, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, p. 287; C. A. MANFREDI SELVAGGI, *Il ruolo del terzo nel giudizio di responsabilità amministrativa: una questione riaperta dalla Corte costituzionale?*, in www.corteconti.it, 2023, n. 1, pp. 44 e ss.

⁷⁸⁰ Legge 27 febbraio 2026, n. 26, recante «Disposizioni urgenti in materia di termini normativi».

⁷⁸¹ G. TROVATI, *Milleproroghe, slitta al 2027 l'assicurazione obbligatoria nella P.A.*, in *IlSole24*, 18 febbraio 2026.

vincolanti, che mirano a risolvere i dubbi interpretativi prima che questi si traducano in danni irreversibili alle casse pubbliche e, dall'altro, la rimodulazione del potere riduttivo che offre, ora, una certezza sui limiti massimi dell'esposizione patrimoniale, un tempo del tutto imprevedibile e generatrice di giustificati timori sull'agire dei pubblici dipendenti.

Tuttavia, nonostante il suo nobile intento, la Legge del 2026 presenta una serie di criticità che, se analizzate dal punto di vista di chi concretamente lavora all'interno di una Pubblica Amministrazione, rischiano di depotenziarne la portata innovativa. Il principale problema della novella legislativa riguarda il rischio di un'eterogenesi dei fini: il fenomeno della "paura della firma", infatti, non pare risolto, ma anzi sembra essere accentuato e la disposizione transitoria di cui all'art. 6, che si applica anche ai fatti precedenti all'entrata in vigore della Legge, ne è la prova⁷⁸². Inoltre, rimane l'incognita assicurativa, poiché in assenza di una pronta risposta delle compagnie assicurative, capace di offrire polizze a costi sostenibili e con massimali adeguati, l'obbligo di copertura rischia di trasformarsi in un mero onere burocratico. Non da ultimo, l'attribuzione di massicce funzioni consultive alla Corte dei conti di cui all'art. 2 rischia di ingolfare le Sezioni Regionali, creando una situazione che potrebbe paradossalmente rallentare l'agire amministrativo che la Legge, invece, intendeva velocizzare⁷⁸³.

Di fatto, la c.d. "burocrazia difensiva" esiste, contrariamente a chi sostiene che non vi siano prove di questa patologia⁷⁸⁴, ma deve essere affrontata senza incorrere nell'errore di ritenere che la deresponsabilizzazione dei funzionari pubblici equivalga a migliorare e a sveltire il sistema dell'attività amministrativa. Senza dubbio, il timore degli agenti pubblici nasce da un senso di incertezza costante relativa alle norme spesso contraddittorie e di difficile comprensione che governano le proprie funzioni istituzionali, ma sicuramente anche dalla mancanza di una guida autorevole da parte dei vertici amministrativi che possa orientare le loro mansioni. Per questo, accanto ad una riforma sulla magistratura contabile, si dovrebbe investire di più nei processi di formazione dei funzionari e dei dirigenti, che ben potranno applicare le norme e far funzionare la macchina amministrativa senza temere l'azione della Corte dei conti, la quale dovrà perseguire, oltre che i comportamenti dolosi, le macroscopiche violazioni dei parametri

⁷⁸² V. A. BONANNO, *Gli impatti della Legge Foti sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sulla c.d. paura della firma dei funzionari*, Convegno di studi "La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1", Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

⁷⁸³ S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in www.federalismi.it, 11 febbraio 2026, n. 5, p. 72.

⁷⁸⁴ Tesi sostenuta fermamente dal V. TENORE, *La "paura della firma" e la "fatica dell'amministrare" tra mito e realtà: categorie reali o mera giustificazione per l'impunità normativa degli amministratori pubblici? Dalla "Corte dei conti" alla "Corte degli sconti"*, in *Riv. Corte conti*, 2025, n. 1, pp. 1 e ss.

della colpa grave che hanno provocato un effettivo depauperamento dell'erario pubblico⁷⁸⁵. Si ritiene, in definitiva, che solo se i funzionari e i giudici sapranno utilizzare la tipizzazione della colpa grave e i pareri preventivi non come scappatoie per sfuggire dalla responsabilità, ma come guide per orientare il loro agire quotidiano, si riuscirà a conciliare la tutela delle risorse pubbliche con la necessaria tranquillità di chi è chiamato a gestirle.

⁷⁸⁵ P. SILVESTRI, *Burocrazia difensiva e responsabilità del funzionario pubblico*, in Convegno di studi “*Burocrazia difensiva e responsabilità*”, SNA Convegni, Roma, 16 maggio 2024, p. 44.

CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha inteso indagare l'articolata e complessa evoluzione della responsabilità amministrativo-contabile nel nostro ordinamento, focalizzando l'attenzione sul delicato punto di equilibrio, costantemente instabile, tra la salvaguardia dell'integrità delle finanze pubbliche e la tutela dell'efficacia, della tempestività e dello spirito di iniziativa che devono informare l'azione della Pubblica Amministrazione.

Come ampiamente analizzato nei capitoli precedenti, il sistema della responsabilità erariale ha subito, negli ultimi anni, una transizione profonda, caratterizzata dal passaggio da una concezione prettamente risarcitoria e riparativa ad una fisionomia polifunzionale, in cui le esigenze di deterrenza e di allocazione del rischio amministrativo tra l'apparato pubblico e il singolo dipendente assumono una rilevanza preminente.

L'analisi svolta ha permesso di evidenziare come la progressiva iper-regolamentazione, la stratificazione caotica delle norme e l'incertezza derivante dall'indeterminatezza di concetti cardine – primo fra tutti quello della colpa grave – abbiano finito per alimentare la “patologia” della cosiddetta “burocrazia difensiva”. La “paura della firma”, lungi dal configurarsi come una mera reazione psicologica o caratteriale del singolo funzionario pubblico, si è rivelata essere una razionale strategia di auto-tutela dinanzi ad un rischio patrimoniale percepito come sproporzionato e imprevedibile per la vita privata del dipendente pubblico. Attraverso le speculari modalità dell'iper-procedimentalizzazione, ossia la moltiplicazione dei passaggi burocratici, la richiesta di pareri ridondanti e l'exasperazione dell'istruttoria, e dell'inerzia decisionale, intesa come l'astensione o il rifiuto di firmare atti complessi e l'adozione di decisioni standardizzate, allo scopo di azzerare il margine di discrezionalità dell'agente ed evitare il rischio di scelte considerate *ex post* “sbagliate”, la “burocrazia difensiva” ha gravemente compromesso il principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., rallentando, così, le procedure amministrative sotto diversi profili: nell'ambito dell'affidamento di opere e servizi, dell'assegnazione di sussidi a cittadini ed imprese, fino all'adozione di nuove tecnologie più efficienti ma percepite come meno “sicure”.

Dinanzi a tale paralisi amministrativa, acuita dall'emergenza pandemica da Covid-19, si è osservato come il legislatore sia intervenuto con una vera e propria “terapia d'urgenza” mediante l'introduzione dell'art. 21 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, comunemente noto come “Decreto Semplificazioni”, il quale ha modificato l'art. 1, comma 1, della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»,

limitando temporaneamente la responsabilità amministrativa per danno erariale al solo dolo per le condotte attive e mantenendo la perseguibilità a titolo di colpa grave per le condotte omissive o d'inerzia. L'obiettivo di questa disposizione è stato quello di incentivare il “fare” rispetto al “non fare”, al fine di scongiurare l'immobilismo decisionale dei pubblici dipendenti.

Sotto il profilo dogmatico, la ricerca ha evidenziato come tale misura abbia riscritto i confini dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, imponendo una rigorosa prova del dolo inteso in senso penalistico *ex art. 43 c.p.*, ossia come volontarietà dell'evento dannoso e non solo della condotta, comprensivo della complessa categoria del dolo eventuale come declinata dalla “sentenza Thyssenkrupp”, che si configura nel momento in cui l'agente, a fronte della concreta prospettiva di verifica dell'evento, decide comunque di agire accettando di causare l'evento lesivo, aderendo ad esso, per il caso in cui si realizzi. Questo approccio ha superato definitivamente il minoritario orientamento giurisprudenziale del c.d. dolo contrattuale, che si presumeva dal semplice e volontario inadempimento di uno specifico dovere di comportamento nascente dal rapporto con l'Ente pubblico, tenuto dal dipendente in violazione di un obbligo di servizio, indipendentemente dalla consapevolezza di agire ingiustamente in danno alle pubbliche finanze.

La legittimità costituzionale di questa asimmetria tra condotte attive e omissive è stata confermata dalla Corte costituzionale con sentenza 16 luglio 2024, n. 132, la quale ha riconosciuto come la temporanea limitazione della colpa grave non costituisca un regime di ingiustificato privilegio per il dipendente pubblico, bensì un ragionevole esercizio della discrezionalità del legislatore volto ad arginare la “fatica dell'amministrare” in un contesto di crisi nazionale. Tuttavia, la Consulta ha ammonito circa l'impossibilità di rendere permanente un simile “scudo erariale”, poiché ciò determinerebbe un'inaccettabile traslazione dell'intero costo sociale degli errori macroscopici e negligenti dei funzionari sulle spalle della collettività, svuotando di significato la funzione deterrente della responsabilità erariale.

In parallelo, si è ritenuto necessario esaminare il reato di abuso d'ufficio *ex art. 323 c.p.*, la cui riscrittura ad opera dell'art. 23 del “Decreto Semplificazioni” – ritenuta anch'essa legittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 8 del 2022 – era finalizzata proprio a debellare la c.d. “paura della firma”, limitando il sindacato del giudice penale sulla discrezionalità amministrativa e tentando di offrire una maggiore certezza agli agenti pubblici sulla rilevanza dei propri comportamenti produttivi di questo reato. La successiva e radicale abrogazione della fattispecie criminosa ad opera della Legge n. 114 del 2024, nota come “Riforma Nordio”, avallata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 95 del 2025, ha, tuttavia, provocato un

problematico vuoto sanzionatorio e di tutela, reso ancor più instabile dalla recente proposta di Direttiva anticorruzione del Parlamento europeo approvata il 26 marzo 2026, che obbligherà l'Italia a reintrodurre il reato di abuso d'ufficio entro il 2028. Da questa complessa dinamica emerge una prima e importante conferma: la mera modificazione o eliminazione delle norme, ovvero la creazione di “scudi” provvisori di responsabilità, non rappresenta una soluzione idonea a combattere il fenomeno in questione, ma rischia, al contrario, di generare un disorientamento normativo ancora più marcato per gli operatori pubblici.

Di fronte ad una situazione di totale incertezza, una tappa fondamentale è rappresentata dall'introduzione del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. n. 36 del 2023), il quale ha positivizzato i principi del risultato (art. 1) e della fiducia (art. 2), trasformandoli da meri manifesti programmatici a veri e propri canoni precettivi di interpretazione dell'agire pubblico.

Inoltre, la spinta di questi ultimi anni verso una “Amministrazione di risultato” impone che la legalità non sia più intesa in senso puramente formale, bensì in senso sostanziale, ossia come capacità dell'azione amministrativa di soddisfare l'interesse collettivo nei tempi stabiliti e con il miglior rapporto qualità-prezzo.

In questa nuova cornice, l'art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 36 del 2023, ha introdotto un primo tentativo di tipizzazione della colpa grave nell'alveo della contrattualistica pubblica, circoscrivendola alla violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché alla palese violazione di regole di prudenza, perizia, diligenza e all'omissione di cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, esigibili nei confronti dell'agente pubblico.

Anche in questo contesto, lo studio effettuato ha messo in luce importanti criticità, soprattutto dal punto di vista testuale. Il Codice, infatti, ricollega la colpa grave alla semplice violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli, mentre esige la palese violazione per le regole di prudenza, perizia e diligenza. Una simile disparità rischierebbe di ancorare l'accertamento della gravità della colpa al solo dato formale della violazione di legge, estromettendo qualsiasi verifica sull'esigibilità in concreto della condotta. Ciò si pone in netto contrasto con il consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte dei conti che richiede un *quid pluris* per integrare la gravità della colpa, ossia un grado di negligenza qualificata che superi la semplice inosservanza della regola e rilevi un comportamento macroscopicamente imprudente ed inescusabile. Il giudice contabile, pertanto, per accertare la sussistenza della colpa grave è tenuto ad effettuare una doppia valutazione, individuando, in primo luogo, la regola cautelare violata e, successivamente, la concreta esigibilità della condotta alternativa corretta nei

confronti del dipendente pubblico, valutando le sue caratteristiche soggettive, quali il grado di esperienza professionale, l'anzianità di servizio e la sua preparazione, che effettivamente gli permettevano di conoscere e di rispettare la regola.

Si ritiene, dunque, che l'articolo 2, comma 3, del Codice debba essere necessariamente corretto, in modo tale da estendere il requisito della palese violazione anche alle norme di diritto, rendendo così più chiaro ai dipendenti pubblici quali comportamenti concretamente configurino la colpa grave. Questo intervento appare urgente anche in relazione al fatto che la disposizione in esame differisce rispetto alla successiva definizione di colpa grave introdotta dalla Legge n. 1 del 2026, creando un sovrapporsi di definizioni che alimenta i dubbi degli operatori su quale sia la norma da seguire.

Notevoli perplessità emergono anche con riguardo all'articolo 2, comma 4, del Codice dei contratti pubblici (ripreso dall'art. 45, comma 7, lett. c) che prevede il dovere per le stazioni appaltanti e per gli enti concedenti di adottare azioni per la copertura assicurativa dei rischi del personale. Sebbene il legislatore abbia inteso mitigare la "paura della firma" incentivando la stipulazione di polizze assicurative, la disciplina appare ben poco definita, poiché, se da un lato, il Codice evoca l'obbligatorietà della copertura assicurativa, dall'altro omette di definire quali rischi debbano essere effettivamente coperti, lasciando i funzionari pubblici in un "limbo" interpretativo. Inoltre, le norme del Codice dei contratti pubblici non recano alcuna espressa abrogazione o deroga al divieto posto dall'art. 3, comma 59, della Legge n. 244 del 2007 (c.d. "Finanziaria 2008"), che commina la nullità per qualsiasi contratto di assicurazione con cui un Ente pubblico assicuri i propri dipendenti per danni cagionati allo Stato o per responsabilità amministrativo-contabile. Di conseguenza, il pagamento del premio da parte dell'Amministrazione per una polizza integrerebbe, paradossalmente, un'ipotesi di danno erariale esso stesso.

Da ultimo, la Corte dei conti, in sede consultiva, ha chiarito che le stazioni appaltanti possono farsi carico unicamente delle polizze volte a coprire la responsabilità civile dell'Ente verso i terzi danneggiati ex art. 28 Cost., restando, invece, del tutto esclusa la possibilità per la P.A. di assicurare la responsabilità per danno erariale del dipendente. Pertanto, l'operatore pubblico, in particolare il Responsabile Unico del Progetto, rimane pienamente esposto all'azione di rivalsa promossa dalla Procura contabile per colpa grave, vedendosi costretto a stipulare, a proprie spese, una polizza assicurativa individuale per tutelare il proprio patrimonio personale.

Da quanto esposto si delinea un evidente paradosso: la “rete di protezione” teorizzata dal D.lgs. n. 36 del 2023 si rivela fragile e inadeguata, poiché, anziché assicurare il dipendente pubblico, la coesistenza di spinte all’assicurazione obbligatoria e di rigidi divieti di presa in carico del premio assicurativo da parte dell’Ente pubblico genera un clima di costante incertezza, che finisce per accentuare la tentazione di rifugiarsi in comportamenti difensivi.

Il tentativo di superare la “burocrazia difensiva” ha portato il legislatore a intervenire nuovamente attraverso la recente Riforma della responsabilità amministrativa introdotta con la Legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. “Legge Foti”), che modifica ancora una volta la Legge n. 20 del 1994. L’indagine si è soffermata criticamente sui quattro pilastri di questo provvedimento: la definitiva tipizzazione della colpa grave, i limiti quantitativi al *quantum debeatur*, il regime della prescrizione e l’obbligo assicurativo per chiunque gestisca risorse pubbliche.

La Legge n. 1 del 2026, infatti, ha circoscritto la colpa grave a quattro fattispecie tassative caratterizzate da violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, travisamento del fatto, affermazione o negazione di fatti smentiti o confermati incontrastabilmente dagli atti del procedimento, al fine di definire in modo più chiaro, come richiesto anche dalla Corte costituzionale con sentenza n. 132 del 2024, i confini dei comportamenti che conducono il dipendente pubblico ad incorrere in responsabilità.

Tuttavia, questa nobile finalità perseguita dal legislatore genera un disallineamento all’interno dell’ordinamento giuridico, in quanto si assiste ad un conflitto tra il rinnovato art. 1, comma 1, della Legge n. 20 del 1994 e l’art. 2, comma 3, del D.lgs. n. 36 del 2023, proprio perché nel settore dei contratti pubblici continua ad applicarsi una definizione di colpa grave decisamente più ampia, comprensiva della palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza, mentre per tutti gli altri ambiti dell’azione amministrativa la “Legge Foti” limita la colpa grave ad un catalogo tassativo. La coesistenza di due diverse definizioni di colpa grave nell’ordinamento non fa altro che accentuare la già esistente incertezza percepita dai funzionari pubblici che non sanno quale norma applicare. Come evidenziato dal Parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 4 del 2025 e dalle osservazioni del Comitato per la legislazione della Camera, nella seduta del 2 aprile 2025, la presenza simultanea di una nozione generale e di una speciale, ma ampiamente interferente come quella degli appalti, viola il principio di ragionevolezza e uguaglianza sancito dall’art. 3 della Costituzione, esponendo i dipendenti pubblici a regimi di responsabilità irrazionalmente difforni a seconda del settore in cui operano.

Inoltre, la tassatività della colpa grave disciplinata dalla L. n. 1 del 2026, ricalcata sulla responsabilità civile dei magistrati prevista dall’art. 2, comma 3, della Legge n. 117 del 1988,

fa continuo riferimento agli «atti del procedimento», escludendo di fatto le condotte materiali dal perimetro della colpa grave. Questo limite ha scatenato un immediato cortocircuito giurisprudenziale: se la Sezione Lombardia della Corte dei conti, con sentenza n. 34 del 2026, ha tentato una via interpretativa per limitare la tassatività alla sola attività provvedimentale, la Sezione Puglia, con ordinanza n. 11 del 25 febbraio 2026, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta.

Il rischio concreto è che macroscopici errori materiali, come episodi di *malpractice* medico-ospedaliera, gravi omissioni di vigilanza scolastica o danneggiamento colposo di beni pubblici, restino del tutto impuniti sul piano erariale, addossando il costo del danno alla collettività di contribuenti.

Una seconda problematica si ritrova nell'ambito del limite risarcitorio stabilito dall'art. 1, comma 1-*octies* della L. n. 20 del 1994, introdotto dalla Riforma, che impone al giudice contabile di esercitare obbligatoriamente il potere riduttivo dell'addebito – che prima costituiva un esercizio discrezionale del giudice – stabilendo che l'importo del risarcimento non possa superare il 30% del danno accertato e, in ogni caso, il doppio della retribuzione annua lorda percepita dal funzionario.

Questo rigido automatismo numerico snatura la fisionomia della responsabilità amministrativa. L'asse dell'istituto si sposta dalla fondamentale funzione risarcitorio-compensativa, volta a reintegrare le finanze dell'Ente danneggiato, verso una natura prettamente sanzionatorio-punitiva, calibrata non sull'entità del pregiudizio causato ma sullo stipendio del dipendente pubblico. Come denunciato dalla Sezione Lazio della Corte dei conti nella sentenza n. 82 del 2026, questo obbligo generalizzato rischia di violare i vincoli costituzionali di stabilità finanziaria e di copertura dei buchi di bilancio *ex art. 81 Cost.*, deresponsabilizzando gli amministratori che sapranno, *ex ante*, che il 70% dei danni da loro causati per grave negligenza rimarrà a carico del bilancio pubblico.

Un ulteriore profilo critico si riscontra nel novellato all'art. 1, comma 2, della L. n. 20 del 1994, il quale stabilisce che la prescrizione quinquennale decorra rigorosamente dal momento di verifica dell'evento dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'Amministrazione o la Corte dei conti ne abbiano avuto conoscenza, salvo il caso di occultamento doloso realizzato esclusivamente con condotta attiva o violazione di obblighi formali di comunicazione, per il quale vale la data della sua scoperta.

Ancorare il *dies a quo* alla verifica dell'evento, escludendo la rilevanza della sua effettiva conoscibilità, si ritiene che si ponga in palese contrasto con il principio civilistico

cristallizzato dall'art. 2935 c. c., secondo cui *contra non valentem agere non currit praescriptio*, soprattutto in considerazione del fatto che nei casi di illeciti finanziari complessi, di frodi comunitarie o di danni ambientali a rilascio prolungato, il danno viene spesso scoperto a distanza di molti anni, all'esito di sofisticate ispezioni o di indagini penali. La rigidità della "Legge Foti" rischia, così, di tradursi in una vera e propria "sanatoria di fatto", dichiarando prescritti i diritti risarcitori della Pubblica Amministrazione prima ancora che questa abbia potuto materialmente avvedersi del danno subito.

L'ultimo nodo interpretativo su cui si è soffermato il presente lavoro riguarda l'introduzione del comma 4-*bis* all'art. 1 della L. n. 20 del 1994, che costituisce uno dei punti più controversi dell'intera Riforma.

La norma impone a chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche, dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, l'obbligo di stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico stesso, una polizza assicurativa per i danni da colpa grave, qualificando la compagnia assicuratrice come litisconsorte necessario nel giudizio contabile. Dall'analisi della disposizione si è evidenziato come essa sconti gravissime incongruenze, a partire dal dato testuale. La locuzione «chiunque gestisca risorse pubbliche», infatti, presenta un'ampiezza tale da generare un caos interpretativo. Non risulta chiaro se debba riferirsi esclusivamente ai soggetti privati inseriti funzionalmente nell'Amministrazione – come concessionari, tesorieri, advisor – ovvero se si estenda a qualsiasi dipendente pubblico titolare di poteri di spesa o compiti decisionali. Questa indeterminatezza rischia di spingere qualificati professionisti a rifiutare determinati compiti o cariche pubbliche connotate da un maggior grado di responsabilità per non accollarsi oneri assicurativi che gravano sul proprio patrimonio personale.

A ciò si aggiunge il fatto che, a differenza delle parziali e poco chiare coperture previste dal Codice dei contratti pubblici per le funzioni tecniche, la "Legge Foti" pone il costo del premio assicurativo interamente a carico delle finanze personali dell'agente. Questa imposizione contrasta con lo scopo originario della Riforma: anziché incentivare l'assunzione di responsabilità e sconfiggere la "paura della firma", l'allocatione di un costo certo ed immediato scoraggia l'accesso alle funzioni gestorie più complesse. Inoltre, è evidente come l'obbligo assicurativo non si coordini con quanto previsto al comma 1-*octies*. Risulta del tutto incoerente, infatti, costringere il gestore pubblico a stipulare una costosa polizza per coprire un rischio risarcitorio che il legislatore ha già preventivamente circoscritto entro la soglia del 30 % del danno o del doppio della retribuzione, realizzando così un ingiustificato trasferimento di

ricchezza dai patrimoni personali dei dipendenti verso le compagnie assicurative private per coprire rischi che la legge ha reso già minimi.

Il fatto, poi, di stabilire la partecipazione obbligatoria dell'assicurazione nel giudizio davanti alla Corte dei conti altera la natura stessa del processo contabile, tradizionalmente caratterizzato da un'impronta pubblicistica e inquisitoria promossa dal Pubblico Ministero contabile. L'ingresso forzato della compagnia assicuratrice quale litisconsorte necessario comporterà inevitabilmente l'introduzione nel giudizio di questioni ed eccezioni di natura civilistica – quali, clausole di esclusione, franchigie, vizi del consenso o contestazioni sull'effettiva operatività della polizza – che il giudice contabile si troverà costretto a risolvere, anche se estranee alla sua funzione istituzionale (per le quali competente sarebbe il giudice ordinario), provocando un allungamento dei tempi del giudizio in aperto contrasto con il principio costituzionale della ragionevole durata del processo disciplinato all'art. 111 Cost.

Un ultimo argomento da prendere in considerazione riguarda come la Riforma del 2026 abbia ridisegnato le funzioni della Corte dei conti, valorizzandone all'art. 2 la dimensione consultiva e di controllo preventivo. L'estensione delle funzioni consultive sul controllo di legittimità degli atti – su richiesta delle Amministrazioni centrali e degli altri organismi nazionali di diritto pubblico o, ancora, su richiesta di comuni, province e regioni, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e al Piano Nazionale Complementare, con la previsione di un termine perentorio di 30 giorni per il rendimento del parere e il relativo silenzio-assenso in caso di decorso di tale termine – rischia paradossalmente di provocare un eccessivo appesantimento delle Sezioni Regionali, le quali verrebbero caricate di una mole ingestibile di richieste di pareri preventivi da parte di amministratori in cerca di un'esimente di colpa grave, rallentando ulteriormente l'azione amministrativa e tramutando la Corte dei conti in un co-amministratore preventivo anziché in un giudice terzo e indipendente.

A testimonianza delle oggettive difficoltà applicative introdotte dalla Legge n. 1 del 2026, si colloca l'importante intervento operato d'urgenza dal legislatore, che, attraverso il D.L. 31 dicembre 2025, n. 200, noto come "Decreto Milleproroghe", convertito dalla Legge 27 febbraio 2026, n. 26, ha disposto all'art. 1, comma 19-*quinquies*, lo slittamento al 1° gennaio 2027 dell'entrata in vigore dell'obbligo assicurativo di cui al comma 4-*bis* della "Legge Foti".

Questo rinvio rappresenta un'esplicita ammissione della confusione interpretativa generatasi all'indomani dell'approvazione della Riforma, concedendo alle Amministrazioni e al mercato

assicurativo un anno di tempo per tentare di strutturare polizze sostenibili e cercare di chiarire la reale portata soggettiva e processuale della norma.

In conclusione, la presente trattazione permette di confermare le ipotesi interpretative formulate in sede di introduzione. Sebbene le riforme che hanno interessato la responsabilità amministrativo-contabile – dallo “scudo erariale” introdotto con il D.L. n. 76 del 2020 fino alla Legge n. 1 del 2026 – siano state animate dal condivisibile intento di debellare il fenomeno della “burocrazia difensiva”, la strada intrapresa dal legislatore manifesta gravissimi limiti strutturali.

Il tentativo di sconfiggere la “paura della firma” attraverso la progressiva deresponsabilizzazione del funzionario pubblico, l’introduzione di molteplici definizioni di colpa grave, la drastica limitazione quantitativa dei risarcimenti per danno erariale e l’imposizione di un controverso obbligo assicurativo personale, integrato da un problematico litisconsorzio necessario delle compagnie assicuratrici, non rappresenta una soluzione efficiente. Tale approccio si limita a trasferire sui contribuenti i costi economici dell’inefficienza, della negligenza e dell’imperizia amministrativa, indebolendo la fiducia dei cittadini nelle istituzioni dello Stato.

La tesi giunge pertanto a sostenere che la vera soluzione alla “burocrazia difensiva” non risieda nella reiterazione di “scudi erariali” provvisori, nella deresponsabilizzazione del dipendente o nell’aumento di norme e definizioni, quanto piuttosto in un serio e organico investimento nei processi di formazione e di qualificazione professionale dei funzionari e dei dirigenti pubblici.

L’incertezza e la paura di decidere non nascono tanto dall’oscurità delle norme, ma dal timore del vuoto di competenze che contraddistingue chi lavora nella Pubblica Amministrazione, spesso sprovvisto di una preparazione professionale adeguata alle mansioni assegnate. Pertanto, si ritiene che solo dotando la P.A. di un corpo di funzionari preparato, tecnicamente competente ed assistito da una normativa chiara, stabile e coordinata nel tempo, sarà possibile adottare decisioni complesse senza ingolfare le Sezioni Regionali con pareri superflui e superare così il fenomeno su cui il presente elaborato si è concentrato.

Soltanto per questa via si potrà realizzare una vera “Amministrazione di risultato”, capace di coniugare il buon andamento e l’efficienza dell’agire pubblico con il rigoroso e necessario presidio di tutela dell’erario dello Stato. Ora non rimane che attendere e osservare gli sviluppi di questa nuova legge, valutando a cosa effettivamente porterà e come la giurisprudenza affronterà e interpreterà le norme al suo interno.

BIBLIOGRAFIA

AGLIOCCHI M., *Nodi problematici della Riforma 1/2026*, Convegno di studi “La responsabilità amministrativa dopo la Legge 7 gennaio 2026, n. 1”, Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

ALBERTI I., *Artificial Intelligence in the public sector: opportunities and challenges*, www.eurojus.it, 2019, p. 149.

ALBERTINI C., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in www.altalex.com, 11 dicembre 2021, p. 1.

ALBO G., *Il danno indiretto*, in AA.VV., *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti. Commento sistematico al codice della giustizia contabile (D.lgs. n.174/2016)*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 1249.

ALESSI R., *Responsabilità del pubblico funzionario e responsabilità dello Stato in base all'art. 28 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 885.

ALESSI R., *Principi di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1966.

ALTIERI A., *La responsabilità amministrativa per danno erariale*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

AMANTE E., *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa nella prospettiva delle scienze comportamentali*, in www.corteconti.it, 2022, n. 3, p. 36.

ANZANI S., *Il nuovo limite al danno erariale si applica pure ai medici*, in *Ius & management*, 13 aprile 2026, p. 1.

APERIO BELLA F., *Defensive Medicine and Defensive Bureaucracy*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2023, n. 3, p. 1.

APRILE E., *Una riforma in controtendenza: l'abuso di ufficio “depotenziato”*, FIDELBO G. (a cura di), *Il contrasto ai fenomeni corruttivi. Dalla “spazzacorrotti” alla modifica dell'abuso d'ufficio*, Giappichelli Editore, Torino, 2020, p. 440.

ARRIGONI R., *Danno all'ambiente e giurisdizione della Corte dei conti: un binomio impossibile? (Nota a Corte cost. 30 dicembre 1987, n. 641)*, in *Riv. amm. rep. ital.*, 1988, nn. 2-3, p. 227.

ATTANASIO A., *Brevi considerazioni in merito alle proposte di riforma delle funzioni della Corte dei conti*, in www.documenti.camera.it, 7 ottobre 2024, p. 1.

AVALTRONI V., *La responsabilità amministrativo-contabile tra Codice dei contratti e legge n. 20/1994*, in *PdS*, 5 febbraio 2026, p. 1.

BALLESI F., *La sentenza della Corte costituzionale n. 8/2022 sul reato di abuso d'ufficio, come modificato dall'art. 23 D.L. 76/2020: verso il tramonto del principio "nullum crimen, nulla poena sine lege"?*, *Giurisprudenza Penale Web*, 12 marzo 2022, n. 3, p. 1.

BARBATI C., *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Dir. pubbl.*, 2021, n. 1, p. 15.

BARTOLE S., *Art. 97 Cost., Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.

BASSI S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

BATTAGLIA A., BATTINI S., BLASINI A., BONTEMPI V., CHITI M. P., DECALORIS F., MENTO S., PINCINI A., PIRRI VALENTINI A., SABATO G., «*Burocrazia Difensiva*»: cause, indicatori, rimedi, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, n. 4, p. 1295.

BATTINI S., *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dei pubblici dipendenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, I, p. 53.

BATTINI S., DECALORIS F., *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 1, p. 293.

BATTINI S., DECALORIS F., *Indagine sull'amministrazione difensiva*, in *Riv. It. Public Man.*, 2020, 2, p. 343.

BATTINI S., *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: la sentenza Pitruzzella*", in *Giorn. dir. amm.*, 2025, n. 1, p. 73.

BATTINI S., *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa. Alla ricerca di un equilibrio perduto*, Edizioni ETS, Pisa, 2026.

BELLAVISTA A., *La privatizzazione del pubblico impiego trent'anni dopo. Dal disastro verso l'ignoto... e ritorno?*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2023, n. 1, p. 11.

BENVENUTO S., *Danno all'immagine e inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione Lazio della Corte dei conti*, in www.contabilità-pubblica.it, 3 marzo 2011, p. 1.

BONANNO V. A., *Gli impatti della Legge Foti sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sulla c.d. paura della firma dei funzionari*, Convegno di studi "La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1", Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

BONOFILIO A., *Il danno all'immagine ed i fatti della Diaz. Brevi considerazioni.*, in www.contabilità-pubblica.it, 28 marzo 2013, p. 1.

BOTTINO G., *Il "danno all'immagine": dell'Amministrazione pubblica o del legislatore?*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4996.

BOTTINO G., *Responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali X, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 756.

BOTTINO G., *La responsabilità amministrativa: profili sostanziali*, in CANALE A., FRENI F., SMIROLDO M. (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2017, p. 1157.

BOTTINO G., *La burocrazia «difensiva» e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, in *Analisi giuridica dell'Economia*, Il Mulino, Bologna, 2020, n. 1, p. 117.

BOTTINO G., *Il danno e la sua quantificazione*, CANALE A., CENTRONE D., FRENI F., SMIROLDO M. (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè Editore, Milano, 2022, p. 161.

BOTTINO G., *Il conflitto tra il legislatore e la giurisprudenza come causa della “burocrazia difensiva”: la responsabilità penale per “abuso d'ufficio” come paradigma*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli Editore, Torino, 2022, n. 2, p. 241.

BOTTINO G., *La «quadratura del cerchio»: amministrare per risultati, temere le responsabilità pubbliche, difendersi perché «così fanno tutti»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1° agosto 2024, n. 1, p. 1641.

BRIGUORI P., *L'analisi della sentenza n. 132 della Corte costituzionale*, Associazione Magistrati della Corte dei conti, 16 settembre 2024.

BULLO A., *L'assicurazione della nuova responsabilità amministrativa per danno erariale. Note critiche in tema di allocazione del rischio e profili processuali*, in *Giust. amm.*, 5 febbraio 2026, p. 1.

BULLO A., *Responsabilità amministrativa e obbligo di assicurazione. Note in tema di soggetti obbligati, allocazione del premio e ambito della copertura*, in www.lexitalia.it, 13 febbraio 2026, p. 1.

BUONFARDIECI M. C., DE BELLIS D., DE PAOLIS M., LAVITOLA L., MILITE P., RUSSILLO G., SCHETTINO G., *Provvedimenti cautelari nel processo*, Maggioli Editore, Emilia-Romagna, 2008.

CACCIAVILLANI I., *Note minime sulla liceità della polizza assicurativa dei funzionari per danno erariale*, in *Foro amm.*, 1998, n. 9, p. 2615.

CAFAGNO M., *La stima di perdite e vantaggi occorrente all'accertamento del danno erariale tra atto ed attività*, in *Giust. amm.*, 2012, n. 10, p. 1.

CAFAGNO M., *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e «burocrazia difensiva»*, in *Dir. econ.*, 2018, n. 3, p. 625.

CALABRESI G., *La responsabilità civile come diritto della società mista*, in *Politica del diritto*, 1978, p. 496.

CALIGIORE D., *14 istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2022.

CAMMEO F., *Commentario delle leggi sulla giustizia amministrativa*, Vallardi Editore, Milano, 1911.

CANALE A., *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, CANALE A., CENTRONE D., FRENI F., SMIROLDO M. (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè Editore, Milano, 2019, p. 75.

CANCILLA F. A., GRECO S., *Burocrazia difensiva e responsabilità amministrativa: criticità, attualità e prospettive dell'illecito erariale*, in www.corteconti.it, 2025, n. 2, p. 19.

CANNADA BARTOLI E., *Illecito (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, p. 22.

CAPASSO E., *Il danno conosciuto dal Giudice Contabile*, in www.contabilità-pubblica.it, 21 giugno 2011, p. 1.

CAPONE G., *La giurisprudenza contabile dopo le innovazioni legislative: omessa vigilanza*, in AA.VV., Schlitzer F. (a cura di), *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002.

CAPUNZO R., *La potestà riduttiva dell'addebito erariale: una ipotesi di «discrezionalità» del giudice contabile*, CROCCO D. (a cura di), *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, Jovene Editore, Napoli, 2014, p. 303.

CARBONE L., *Una responsabilità erariale transitoriamente "spuntata". Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. "decreto semplificazioni)*, in www.federalismi.it, 4 novembre 2020, n. 30, p. 1.

CARBONE L., *L'algoritmo e il suo giudice*, Relazione al convegno "Digital administration – Daily efficiency and smart choices", Università degli studi Federico II, Napoli, 9-10 maggio 2022, pubblicato il 10 gennaio 2023, p. 1.

CARDARELLI F., *Amministrazione digitale, trasparenza e principio di legalità*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2015, n. 2, p. 277.

CARINGELLA F., GAROFOLI R., *Il rito degli appalti e la tutela risarcitoria degli interessi legittimi dopo il d.lgs. n. 80/1998*, in *Urb. e appalti*, 1999, p. 299.

CARINGELLA F., DE MARZO G., DELLA VALLE F., GAROFOLI R., *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205)*, Giuffrè Editore, 2000.

CARINGELLA F., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

CARINGELLA F., *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

CARLINO G., Prefazione, CIMINI S., GIORDANO A. (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, p. 1.

CASSETTA E., *Illecito amministrativo*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1993, vol. VIII, p. 89.

CASSETTA E., *Responsabilità della pubblica amministrazione*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Utet, Torino, 1997, p. 210.

CASSETTA E., *Colpa del dipendente pubblico... o colpa del legislatore?*, in *Giur. cost.*, 1998, p. 3257.

CASSETTA E., *Compendio di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

CASSETTA E., *L'illecito degli enti pubblici*, Giappichelli Editore, Torino, 2023.

CASO L., *Il dolo comune ed il dolo erariale*, in *Foro amm. CdS*, 1° ottobre 2004, n. 10, p. 2988.

CASO L., *La (ennesima) riforma della Corte dei conti (legge n. 1 del 7 gennaio 2026)*, in *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2025, n. 3, p. 26.

CASSESE S., *Diritto amministrativo generale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

CASSESE S., *Istituzioni di diritto amministrativo*, in *Corso di diritto amministrativo I*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

CELSA M., *Alla ricerca dell'equilibrio perduto: il ruolo delle polizze assicurative nel sistema di responsabilità amministrativo-contabile tra divieti ed aperture*, in www.amministrativamente.com, 2026, n. 1, p. 419.

CERIONI F., *Risarcibile il danno all'immagine in tutti i casi di accertamento con sentenza definitiva della commissione di un reato contro la P.A.*, in www.amministrativamente.com, 2014, nn. 3-4, p. 1.

CERULLI IRELLI V., *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in www.federalismi.it, 2004, n. 15, p. 1.

CHIEPPA R., GIOVAGNOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2011.

CHINNI D., *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.

CHIRONI G. P., *La colpa nel diritto civile odierno (colpa contrattuale ed extracontrattuale)*, E.S.I. Editore, Napoli, 2012.

CIARAMELLA A., *La tutela delle scelte discrezionali e di quelle imprenditoriali nel giudizio per responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte conti*, 2005, n. 2, p. 290.

CIARAMELLA A., *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in *Diritto & Conti*, 24 giugno 2020, p. 1.

CIMINI S., *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè Editore, Milano, 2003.

CIMINI S., *La colpa nella responsabilità civile delle amministrazioni pubbliche*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

CIMINI S., *Tipizzazione dell'illecito erariale e limiti all'attribuzione del potere sanzionatorio al giudice contabile*, in SCOCA F. G., DI SCIASCIO A. F. (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 99.

CIMINI S., *Contributo scritto del Prof. Avv. Salvatore Cimini nell'ambito dell'attività conoscitiva svolta in relazione all'esame del disegno di legge n. 1883 (d.l. 76/2020 semplificazioni)*, in *Senato della Repubblica*, 2 agosto 2020, p. 1.

CIMINI S., VALENTINI F., *La dubbia efficacia dello "scudo erariale" come strumento di tutela del buon andamento della P.A.*, in *Ambiente e Diritto*, 2022, n. 1, p. 1.

CIMINI S., *La responsabilità civile e amministrativa di fronte alle sfide dell'Intelligenza Artificiale*, *Ceridap*, 2026, n. 1.

CIMINI S., *Natura e tipizzazione della colpa nella nuova responsabilità amministrativa*, Convegno di studi *"La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1"*, Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

CIMINI S., *La tipizzazione della colpa grave nella nuova responsabilità amministrativa*, in www.amministrativamente.com, 15 aprile 2026, p. 30.

CINTIOLI F., *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in www.federalismi.it, 7 agosto 2024, n. 19, p. 122.

CIRILLO L., *Il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione: sua configurazione dommatica alla luce della più recente giurisprudenza*, in *Foro amm. CdS*, 2003, p. 2035.

CLARICH M., *Più whistleblowing, ma sulla corruzione c'è ancora da fare*, in *Guida al diritto*, 2019, 40, p. 10.

CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2020.

COLAGRANDE R., CUONZO R., GATTAMELATA S., GIGLI A., LEMMO G., POLICE A., ROMANO V., SCICHILONE G., SCOCA F. G. (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997.

COMPORTI G. D., *Responsabilità della pubblica amministrazione*, CASSESE S. (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

CONTE F., *Il ruolo del principio di risultato e della digitalizzazione nel processo di riforma della pubblica amministrazione*, in www.amministrativamente.com, 2024, n. 3, p. 1290.

CORPACI A., *La responsabilità amministrativa alla luce della revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 542.

CORRADO A., *Accesso ai documenti nei contratti pubblici e utilizzo di piattaforme di e-procurement: prove tecniche di digitalizzazione*, in www.federalismi.it, 11 marzo 2026, n. 8, p. 19.

COSTANTINO F., *Algoritmi, intelligenza artificiale e giudice amministrativo*, in *Giur. ita.*, 2022, n. 6, p. 1527.

CREPALDI G., *Qualità delle prestazioni, disservizio e tutela del cittadino-utente*, in AA.VV., *Atti del Convegno dell'Associazione dei professori di diritto amministrativo (Aipda)*, ANDREIS M., MORZENTI PELLEGRINI R. (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2016.

CREPALDI G., *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Resp. civ. e prev.* 2021, n. 1, p. 23.

CRISTIANINI N., *La scorciatoia. Come le macchine sono diventate intelligenti senza pensare in modo umano*, Il Mulino Editore, Bologna, 2023.

CUCUMILE P., *La riforma della responsabilità erariale nella legge 1/2026 tra tutela dell'Erario, protezione della pubblica amministrazione e applicazione del dolo eventuale. Prime riflessioni.*, in www.lexitalia.it, 25 gennaio 2026, p. 1.

CUPELLI C., *L'abuso d'ufficio*, ROMANO B., MARANDOLA A. (a cura di), *Delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione* Utet, Torino, 2020, p. 273.

CUPELLI C., *Sulla riforma dell'abuso d'ufficio*, in www.sistemapenale.it, 23 gennaio 2023, p. 1.

DAGOSTINO R., *Le Corti nel diritto del rischio*, Cacucci Editore, Bari, 2020.

D'ANGELO L., DE MARINIS L., *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della legge 7 gennaio 2026, n. 1 (c.d. Legge Foti): commento a prima lettura*, in www.lexitalia.it, 20 gennaio 2026, p. 1.

D' AURIA G., *Responsabilità amministrativa per attività di natura discrezionale e per la gestione di società pubbliche: a proposito di alcune sentenze delle sezioni unite*, in *Foro it.*, 2007, I, p. 2488.

DELLA VALLE R., *La nuova giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (dopo la legge 21 luglio 2000, n. 205)*, Giuffrè Editore, Milano, 2000.

DELLA VENTURA P., VENTURINI L., *Le responsabilità finanziarie*, GARRI F., DAMMICCO G., LUPI A., DELLA VENTURA P., VENTURINI L. (a cura di), *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

DELLA VENTURA P., *La storia della Corte dei conti e il suo inquadramento costituzionale*, TENORE V. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2018.

DELLA VENTURA P., *La colpa grave e il dolo*, SCHLITZER E., MIRABELLI C. (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

DELLA VENTURA P., *La responsabilità amministrativo-contabile e il giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, LORENZONI L. (a cura di), *Continuità e discontinuità nella finanza pubblica italiana nel contesto post-pandemico. Opportunità di riforma o risposte contingenti?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 417.

DELSIGNORE M., RAMAJOLI M., *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, n. 1, p. 61.

DEL VECCHIO P., BIGNOLI V., *Le responsabilità amministrative da algoritmo e intelligenza artificiale. La responsabilità da provvedimento algoritmico sia ai fini del risarcimento del danno in sede civilistica che in sede contabile come responsabilità erariale*, in PAJNO A., DONATI F., PERRUCCI A. (a cura di), *Intelligenza Artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 321.

DE NICOLA C., *Illecito del dipendente e imputazione della responsabilità alla pubblica amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2021, n. 4, p. 917.

DENTAMARO M., *Responsabilità dei controllori per concorso nella produzione del danno erariale*, in *Riv. Corte conti*, 1995, 2, p. 268.

DENTAMARO M., *Il danno ingiusto nel diritto pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 1996.

DI CAPUA V., *Dal rito al merito: il Consiglio di Stato rinnega gli argomenti a sostegno della pregiudiziale*, BACHELET V. (a cura di), in *Amministrazione in cammino*, p. 1.

DI CIOMMO I. P., *La prospettiva del controllo nell'era dell'Intelligenza Artificiale: alcune osservazioni sul modello Human in The Loop*, in www.federalismi.it, 19 aprile 2023, n. 9, p. 68.

DI DONNA L., *Riforma Corte dei conti: tipizzazione della colpa grave limitata all'attività provvedimentale della P.A.*, in www.neopa.it, 2 marzo 2026, p. 1.

DI VENERE A., *Indebita destinazione e abuso d'ufficio: rapporti di successione*, in www.salvisjuribus.it, 27 giugno 2025, p. 1.

DOMENICALI C., *A chi spetta l'onere di motivare i presupposti del decreto-legge? Riflessioni sulla sent. n. 8 del 22 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2022, n. 3, p. 228.

D'ORSOGNA D., *I controlli di efficienza*, SCOCA F. G. (a cura di), in *Diritto amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2015.

D'ORSOGNA D., *La responsabilità della pubblica amministrazione*, SCOCA F. G. (a cura di), in *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2025.

D'URSO M. T., *Riflessioni sulla proposta di abolizione del reato di abuso d'ufficio e la c.d. "paura della firma"*, in www.corteconti.it, 2023, n. 6, p. 53.

ESPOSITO E., *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 340.

EVANGELISTA P., *Le frontiere della responsabilità amministrativa fr atipicità, fattispecie normate e ipotesi sanzionatorie*, in *Diritto & Conti*, 20 settembre 2019, p. 1.

EVANGELISTA P., *Intelligenza Artificiale e responsabilità amministrativo-contabile*, in www.corteconti.it, 2024, n. 2, p. 139.

FANTI V., *Tutela demolitoria e risarcitoria dell'interesse legittimo innanzi al giudice ordinario e al giudice amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

FINOCCHIETTI D., *Alla Corte dei conti la Legge 1/26 proprio non va giù... La Sezione del Lazio inizia alla grande la guerriglia contro la riforma con la pronuncia 82/26*, in www.lasettimanagiuridica.it, 6 marzo 2026, p. 1.

FOÀ S., *Nuove tipologie e classificazioni del danno erariale alla luce della giurisprudenza contabile*, in AA.VV., ANDREIS M., MORZENTI PELLEGRINI R. (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Atti dell'incontro preliminare AIPDA Università degli Studi di Bergamo – 7 giugno 2016, Giappichelli Editore, Torino, 2016, p. 25.

FOÀ S., *Intelligenza artificiale e cultura della trasparenza amministrativa. Dalle "scatole nere" alla "casa di vetro?"*, in *Dir. amm.*, 2023, n. 3, p. 515.

FOÀ S., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione nella sua aggiornata dimensione costituzionale. La nomofilachia contabile a tutela della collettività*, in *Riv. Corte conti*, 2026, n. 1, p. 1.

FOÀ S., *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in www.federalismi.it, 11 febbraio 2026, n. 5, p. 55.

FOÀ S., *Il sistema del "doppio binario" alla luce della Legge 1 del 2026*, in *Diritto & Conti*, 4 maggio 2026, p. 1.

FOÀ S., *Alla Corte costituzionale la responsabilità amministrativo contabile ridimensionata*, in *Giustizia insieme*, 3 giugno 2026, p. 1.

FOLLIERI E., *Aspetti problematici della tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente*, in CORTESE W. (a cura di), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008.

FORTE P., *Elementi di Intelligenza Amministrativa Artificiale (A-AI). Su taluni caratteri giuridici dell'automazione della pubblica amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2025, n. 2, p. 415.

FORTI G., CATINO M., D'ALESSANDRO F., MAZZUCATO C., VARRASO G. (a cura di), *Il problema della medicina difensiva. Una proposta di riforma in materia di responsabilità penale nell'ambito dell'attività sanitaria e gestione del contenzioso legato al rischio clinico*, Edizioni ETS, Pisa, 2010.

FORTI U., *La responsabilità della pubblica amministrazione in omettendo*, in *Giur. it.*, I, 1, 1903, p. 1037.

FRACCHIA F., *Risarcimento del danno causato da attività provvedimentoale dell'amministrazione: la Cassazione effettua un'ulteriore (ultima?) puntualizzazione*, in *Foro it.*, 2003, I, p. 79.

FRACCHIA F., *La parabola del potere di disporre il risarcimento: dalla giurisdizione «esclusiva» alla giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Foro it.*, 2005, p. 2606.

FRACCHIA F., *Corte dei conti e tutela della finanza pubblica: problemi e prospettive*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, n. 3, p. 669.

FRANCAVIGLIA M., *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 *Consulta online*, 2022, n. 2, p. 1005.

FRATTO ROSI GRIPPAUDO E., *Danno erariale e riparazione pecuniaria: profili nazionali ed europei di un rapporto tra deterrenti alla corruzione*, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 4, p. 28.

FREZZINI L., *Responsabilità amministrativa*, in *Digesto.it*, vol. XX, Torino, 1912, p. 1343.

GALLO C. E., *L'adunanza plenaria si pronuncia sulla pregiudizialità amministrativa*, in *Urb. e appalti*, 2003, n. 7, p. 802.

GALLO C. E., *Passato, presente e futuro del danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in *Urb. e appalti*, 2011, p. 412.

GALLO C. E., *La responsabilità amministrativa e contabile e la giurisdizione*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Giappichelli Editore, Torino, 2013.

GALLONE G., *Riserva di umanità e funzioni amministrative. Indagine sui limiti dell'automazione decisionale tra procedimento e processo*, Giuffrè Editore, Milano, 2023.

GAMBARDELLA M., *Peculato, abuso d'ufficio e nuovo delitto di "Indebita destinazione di denaro o cose mobili" (art. 314-bis c.p.). I riflessi intertemporali del decreto-legge n. 92/2024*, in www.sistemapenale.it, 17 luglio 2024, p. 1.

GAMBARDELLA M., *La direttiva europea anticorruzione: l'abrogazione dell'abuso d'ufficio ha i giorni contati*, in *Cass. pen.*, Giuffrè Editore, Milano, 21 aprile 2026, p. 1.

GARDINI G., *Dall'amministrazione analogica all'amministrazione per algoritmi. Varianti e invarianti di un processo evolutivo*, in *Dir. amm.*, 2025, n. 3, p. 741.

GAROFOLI R., *Il controllo giudiziale, amministrativo e penale dell'amministrazione*, in *Giust. amm.*, 2020, n. 2, p. 405.

GAROFOLI R., FERRARI G., *Manuale di diritto amministrativo*, Nel diritto Editore, Bari, 2025.

GARRI F., *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè Editore, Milano, 2000.

GARRI F., DAMMICCO G., LUPI A., DELLA VENTURA P., VENTURINI L., *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.

GARRI F., *La Corte dei conti: controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, in AA.VV., GARRI F. (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2012.

GATTA G. L., *La Cassazione sul nuovo art. 314-bis c.p.: continuità normativa con l'abuso d'ufficio distrattivo e nessuna interferenza con il peculato*, in www.sistemapenale.it, 13 febbraio 2025, p. 135.

GATTA G. L., *Il Parlamento europeo approva la nuova Direttiva anticorruzione. Si riaccendono i riflettori su abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite*, in www.sistemapenale.it, 27 marzo 2026, p. 109.

GENUESSI I., *La giurisdizione contabile in materia di danno ambientale*, in *Dir. econ.*, 2020, n. 101, p. 297.

GIAMPAOLINO L., *Prime osservazioni sull'ultima riforma della giurisdizione della Corte dei conti: innovazioni in tema di responsabilità amministrativa*, in *Foro amm.*, 1997, nn. 11-12, p. 3328.

GIAMPIETRO F., *Il danno all'ambiente innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1988, I, p. 694.

GIANNINI M. S., *Svolgimento della dottrina delle responsabilità contabili*, Giuffrè Editore, Milano, 1962.

GIANNINI M. S., *Le obbligazioni pubbliche*, Jandi Sapi, Roma, 1964.

GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 1970.

GIOVAGNOLI R., *Il risarcimento del danno da provvedimento illegittimo*, Giuffrè Editore, Milano, 2010.

GIOMI V., *Processo contabile e decisione amministrativa: le dinamiche di una relazione complessa*, in *Diritto e proc. amm.*, 2021, n. 2, p. 365.

GIRGENTI A., SPAGNOLO S., ROSSETTI M., *La responsabilità aquiliana della Pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2016.

GIULIETTI W., *La sostenibilità dello sviluppo nella prospettiva della responsabilità per danno ambientale*, in *Giust. amm.*, 2009, n. 11, p. 1.

GIUSTI C., *Danno all'immagine e Pubblica Amministrazione*, in *Resp civ. e prev.*, 2019, n. 3, p. 998.

GRANELLI C., *Il fenomeno della medicina difensiva e la legge di riforma della responsabilità sanitaria*, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, p. 410.

GRECO A., *Differenza tra pubblico ufficio e incaricato di pubblico servizio*, in www.laleggepertutti.it, 3 luglio 2022, p. 1.

- GRECO M., *C'era una volta l'abuso d'ufficio*, in *Lavoce.info*, 23 giugno 2023, p. 1.
- GREMBI V., *Una riflessione tra economia e diritto sulla malpractice medica: i casi di Stati Uniti e Italia*, in *Merc. conc. reg.*, 2005, n. 7, p. 455.
- GUACCI C., *Considerazioni preliminari sull'istruttoria nel processo amministrativo*, Bruno libri, Salerno, 2017.
- GUZZO G., *Appalti pubblici. Disciplina, procedura e nuovi profili processuali*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.
- IADECOLA A., *Il nesso causale*, CANALE A., FRENI F., SMIROLDO M. (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2019.
- IANNOTTA L., *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamento*, Giuffrè Editore, Milano, 2000.
- INDELICATO A., *Responsabilità e "scudo" erariale: retrospettive e prospettive dopo la rimessione alla Consulta*, in *Riv. Corte conti*, 2023, n. 6, p. 217.
- INDELICATO A., *La riforma della responsabilità amministrativo-contabile: potere riduttivo e limite al risarcimento*, in www.federalismi.it, 22 aprile 2026, n. 12, p. 31.
- JUSO R., *Lineamenti di giustizia amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2001.
- KISSINGER H. A., SCHMIDT E., HUTTENLOCHER D., *L'era dell'Intelligenza artificiale. Il futuro dell'identità umana*, Mondadori, Milano, 2023.
- LANDINI S., *Danno ambientale e danno erariale*, PENNASILICO M. (a cura di), *Scritti in onore di Lelio Barbiera*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, p. 717.
- LANDINI S., *Danno erariale, responsabilità sanitaria e assicurazioni*, in *Diritto e Salute*, 30 aprile 2020, n. 1, p. 28.
- LANDOLFI F., *Il danno erariale nel giudizio di responsabilità amministrativa davanti alla Corte dei conti. Nuove ipotesi, con particolare riferimento alla giurisprudenza in tema di danno all'immagine*, in www.contabilità-pubblica.it, 25 novembre 2019, p. 1.
- LIBERATI A., *L'autotutela amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.
- LIBERATI A., *Il danno esistenziale nella giurisprudenza amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2007.
- LOMBARDI R., *Il potere di riduzione dell'addebito dopo la riforma*, Convegno di studi "La responsabilità amministrativa dopo la Legge 7 gennaio 2026, n. 1", Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.
- LONGAVITA F. M., *Il divieto del ne bis in idem e la responsabilità erariale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2019, n. 1, p. 33.

LORENZONI L., *La responsabilità amministrativa in relazione al fenomeno della cosiddetta burocrazia difensiva*, in *Il lavoro delle pubbliche amministrazioni*, 2021, n. 4, p. 761.

LORENZONI L., *Defensive Bureaucracy in Italy: an Introduction*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 2023, n. 3, p. 1.

LORENZONI L., *Il regime delle assicurazioni*, in www.amministrativamente.com, 15 aprile 2026, p. 313.

LUMETTI M. V., CENDON P., *Violazione dell'interesse legittimo e danno risarcibile*, Giuffrè Editore, Milano, 2008.

LUMINOSO A., *Danno ingiusto e responsabilità della P.A. per lesione di interessi legittimi nella sentenza n. 500/1999 della Cassazione*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 55.

LUPACCHINO S., *Commento all'art. 83 c.g.c.*, TENORE V. (a cura di), *Commentario al Codice di giustizia contabile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024, p. 287.

MACCHIA M., *Le misure generali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2020, n. 6, p. 727.

MACCHIA M., *Pubblica Amministrazione e tecniche algoritmiche*, in *DPCE online*, 2022, n. 1, p. 311.

MADDALENA P., *Per una nuova configurazione della responsabilità amministrativa*, in *Cons. Stato*, 1976, II, p. 831.

MADDALENA P., *Responsabilità amministrativa, danno pubblico e tutela ambientale*, Maggioli Editore, Rimini, 1987, p. 1.

MADDALENA P., *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, in www.lexitalia.it, 12 novembre 2001, p. 1.

MADIA N., *Eliminazione dell'abuso d'ufficio: perché sì*, in *Giur. pen.*, 10 luglio 2023, p. 1.

MANFREDI SELVAGGI C. A., *Il ruolo del terzo nel giudizio di responsabilità amministrativa: una questione riaperta dalla Corte costituzionale?*, in www.corteconti.it, 2023, n. 1, p. 44.

MARCHETTI B., *The Algorithmic Administrative Decision and The Human in The Loop*, in *BioLaw Journal*, 2021, n. 2, p. 1.

MARCHETTI B., *Intelligenza Artificiale, poteri pubblici e rule of law*, SCOCA F. G., CHITI M. P., GALETTA D. U. (a cura di), *Liber Amicorum per Guido Greco*, Giappichelli Editore, Torino, 2024.

MARINI F. S., *La sentenza n. 132 del 2024: La Corte costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie*, in www.corteconti.it, 2024, n. 4, p. 1.

MARSILI B., *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti: tra democrazia partecipativa, tempo e risultati*, *Ceridap*, 2024, n. 3, p. 248.

MAZZAROLLI L., *Sui caratteri e i limiti della giurisdizione esclusiva: la Corte costituzionale ne ridisegna l'ambito*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 214.

MERLINO F. S., *Doveri, Diritti, Danno, Dolo, Colpa e Responsabilità*, Cedam, Padova, 2021.

MERLO A., *Lo scudo di cristallo: la riforma dell'abuso d'ufficio e la riemergente tentazione "neutralizzatrice" della giurisprudenza*, in www.sistemapenale.it, 1° marzo 2021, n. 1, p. 1.

MERLONI F., *Responsabilità amministrativa e funzione deterrente*, in *Riv. Corte conti*, 2024, n. 3, p. 421.

MERUSI F., *La responsabilità dei pubblici dipendenti secondo la Costituzione: l'art. 28 rivisitato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, p. 41.

MERUSI F., CLARICH M., *Commento all'art. 28 Cost.*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione. Rapporti civili*, Zanichelli e Società Editrice del Foro Italiano, Roma-Bologna, 1991.

MERUSI F., *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

MICELI M., ZAMBUTO C., *La responsabilità amministrativa: l'evoluzione del danno erariale*, in *Riv. Cammino Diritto*, 19 maggio 2021, n. 5, p. 1.

MORGANTE G., *Origini e sviluppi della burocrazia difensiva tra costi e opportunità*, Convegno di studi "Burocrazia difensiva e responsabilità", SNA, Roma, 16 maggio 2024, p. 13.

NAPOLI A., *Il rapporto di occasionalità necessaria nella giurisprudenza delle Sezioni Unite in sede nomofilattica e di riparto*, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 3, p. 270.

NAPOLITANO G., *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2023, n. 3, p. 287.

NARDONE S., *Il sistema sanzionatorio giuscontabile pubblico e la tutela avanzata di valori costituzionali*, in *Riv. Corte conti*, 2025, n. 5, p. 97.

NARDONE S., *La colpa grave "tipizzata" al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giur. civ.*, 26 febbraio 2026, p. 1.

NASSIS C., *Evoluzione sostanziale e processuale del danno erariale*, in www.contabilità-pubblica.it, 20 settembre 2010, p. 1.

NIGRO M., *Interesse legittimo*, CARDI E., NIGRO A. (a cura di), in *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2003.

NOBILE DE SANTIS S., *Sulla risarcibilità del danno all'immagine subito dall'ente territoriale*, in *La nuova giurisprudenza commentata*, 2018, n. 3, p. 341.

OCCHIENA M., *La responsabilità amministrativa sanzionatoria: una nuova concezione del buon andamento?*, Convegno “Incontro di studi in memoria di Francesco Garri”, 16 aprile 2021, Roma, p. 71.

ODDI A., *Il «lodo Bernardo» supera il vaglio della Corte costituzionale*; in *Resp. civ. e prev.*, 1° febbraio 2011, n. 2, p. 290.

ORICCHIO M., *Il danno all'immagine*, in CANALE A., FRENI F., SMIROLDO M. (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè Editore, Milano, 2021, p. 323.

ORLANDO V. E., *Saggio di una nuova teoria sul fondamento della responsabilità*, in *Arch. dir. pubbl.*, III, 1893, p. 251.

OTRANTO P., *Riflessioni in tema di decisione amministrativa, intelligenza artificiale e legalità*, in www.federalismi.it, 10 marzo 2021, n. 7, p. 187.

PADOVANI T., *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *Giur. pen.*, 2020, nn. 7-8, p. 1.

PAGELLA C., *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 www.sistemapenale.it, 19 marzo 2024, n. 3, p. 59.

PAGLIARIN C., *Colpa grave ed equità nei giudizi innanzi alla Corte dei conti*, Univ. Di Ferrara, Cedam, Padova, 2002.

PAGLIARIN C., *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel «Decreto Semplificazioni»: ovvero la «diga mobile» della responsabilità*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2021, n. 8, p. 182.

PALMIGIANI I., *Il “danno all'immagine” della Pubblica Amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, p. 280.

PALUMBO D., *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?*, in *Giustizia insieme*, 18 novembre 2024, p. 1.

PANI M., SANNA C., *Alcune riflessioni sulla riforma della Corte dei conti di cui alla legge n. 1 del 2026 in tema di azione di responsabilità*, in www.lexitalia.it, 10 febbraio 2026, p. 1.

PARODI GUSINO M., *In memoria dell'abuso d'ufficio? Osservazioni critiche sulla riforma dell'art. 323 c.p.*, in www.sistemapenale.it, 2021, nn. 7-8, p. 71.

PARROTTA A., *L'affaire Qatargate. Sulla "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale": la centralità degli adeguati assetti*, in www.filodiritto.com, 6 marzo 2024, p. 1.

PATTA I., *La dimensione costituzionale dell'abrogazione dell'abuso d'ufficio*, in www.federalismi.it, 18 giugno 2025, n. 17, p. 134.

PAVAN A., *Il danno da ritardo*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

PAVONI F., *La Corte costituzionale salva il lodo Bernardo*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, n. 4, p. 794.

PELLEGRINO G., *Il giudice amministrativo nella modernità (Adunanza Plenaria n. 3/2011)*, in *Giust. amm.*, 30 marzo 2011, p. 1.

PERIN M., *Danno da disservizio e disorganizzazione nell'amministrazione*, in www.lexitalia.it, 2013, n. 2, p. 1.

PERIN M., *Le modifiche (o soppressione) della responsabilità amministrativa per colpa grave. Saranno utili? Probabilmente no.*, in www.lexitalia.it, 25 agosto 2020, n. 8, p. 1.

PERONGINI S., *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Dir. & Soc.*, 2022, n. 3, p. 1.

PERROTTA D., *Il danno all'immagine della pubblica amministrazione tra tendenze giurisprudenziali (espansive), scelte del legislatore (restrittive) e nuovo codice di giustizia contabile*, in www.federalismi.it, 11 aprile 2018, n. 8, p. 1.

PILATO S., *La responsabilità amministrativa: dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione*, Giappichelli Editore, Torino, 2019.

PISANA S. M., *La responsabilità amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

PISANA S. M., *La responsabilità amministrativa illustrata con la giurisprudenza più recente*, Giappichelli Editore, Torino, 2007.

POGGI F., *La medicina difensiva: nozioni, problemi e possibili rimedi*, Mucchi Editore, Modena, 2018.

POLICE A., *La Corte costituzionale ribadisce i limiti posti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa patrimoniale*, in *Giur. it.*, 1994, IV, p. 277.

POLICE A., *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, SCOCA F. G. (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997.

POLICE A., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, Cedam, Padova, 2001.

POLICE A., *Amministrazione di “risultati” e processo amministrativo*, IMMORDINO M., POLICE A. (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Giappichelli Editore, Torino, 2004.

POLICE A., *Le forme della giurisdizione*, in *Giust. amm.*, 2023, p. 105.

POLICE A., *La colpa grave negli appalti nel prisma della riforma della responsabilità amministrativa di cui alla legge n. 1/2026*, Convegno di studi “Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti”, Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026.

RACCA R. M., *Dall'autorità sui contratti pubblici all'autorità nazionale anticorruzione: il cambiamento del sistema*, in *Dir. amm.*, 2015, fasc. 2-3, p. 345.

RAELI V., *La natura della responsabilità amministrativa tra modello risarcitorio e sanzionatorio*, in www.federalismi.it, 13 gennaio 2010, n. 1, p. 1.

RAELI V., *Il modello della responsabilità amministrativa come “clausola generale” e le fattispecie sanzionatorie*, in www.lexitalia.it, 2014, n. 4, p. 1.

RAELI V., *Il danno all'immagine della P.A. tra giurisprudenza e legislazione*, in www.federalismi.it, 9 luglio 2014, n. 14, p. 1.

REA G., *Lo “scudo erariale” alla luce della sentenza n. 132/2024 della Corte costituzionale*, in *Dir. amm.*, 2026, n. 5, p. 1.

REBECCHI P. L., *Il principio di separazione fra politica e amministrazione nella prospettiva della responsabilità amministrativo-contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2002, 6, p. 400.

RENNA M., *I principi*, FANTINI S., SIMONETTI H. (a cura di), *Il nuovo corso dei contratti pubblici. Principi e regole in cerca di ordine*, La Tribuna, Piacenza, 2023.

RIPEPI A., *Principio della fiducia, burocrazia difensiva e “fatica dell'amministrare”: un quadro d'insieme*, in *Giust. amm.*, 2025, n. 3, p. 1.

ROCCATAGLIATA L., *La Commissione Ue presenta una proposta di Direttiva sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale*, in *Giur. pen.*, 3 maggio 2023, p. 1.

ROMANO TASSONE A., *La valenza sanzionatoria e quella risarcitoria della responsabilità amministrativa*, SORACE D. (a cura di), *Le responsabilità pubbliche. Civile, amministrativa, disciplinare, penale, dirigenziale*, Cedam, Padova, 1998.

ROMANO TASSONE A., *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in AA. VV., *Scritti in onore di Elio Casetta*, Jovene Editore, Napoli, 2001, p. 813.

ROMANO TASSONE A., *Analisi economica del diritto e “amministrazione di risultato”*, in *Riv. Dir. amm.*, 2007, n. 1, p. 63.

ROSSA S., *Note sul principio di non esclusività algoritmica. La “riserva di umanità” come criterio guida nell’impiego dei sistemi di intelligenza artificiale da parte della Pubblica Amministrazione*, DE BELVIS E. (a cura di), *Architetture giuridiche per la transizione ecologica. Dialoghi interdisciplinari per governare la tecnologia*, Atti del Convegno conclusivo “*Governing Technology to Manage the Transition*” – GoTMaT, Padova, 26-29 novembre 2025, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, p. 151.

ROSSETTI M., *Post nubila phoebus, ovvero gli effetti concreti della sentenza delle Sezioni Unite n. 26972 del 2008 in tema di danno non patrimoniale*, in *Giust. civ.*, 1° maggio 2009, nn. 4-5, p. 930.

ROSSETTI M., *La responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2016.

RUFO C., *Historiae Alexandri Magni*, trad. it. a cura di GIACONE A., *Storie di Alessandro Magno*, Utet, Torino, 2017.

RUSSO F., *La riforma della responsabilità amministrativa 2026: verso un’amministrazione proceduralmente protetta*, in www.filodiritto.it, 8 aprile 2026, p. 1.

SALEMME A. A., CARPINELLI C., *Interesse legittimo e risarcimento del danno: questioni di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1999, p. 1108.

SALVI C., *Responsabilità extracontrattuale (dir. vig.)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 1185.

SANDULLI M. A., *Il risarcimento del danno nei confronti delle pubbliche Amministrazioni: tra soluzione di vecchi problemi e nascita di nuove questioni*, in www.federalismi.it, 28 marzo 2011, p. 1.

SANDULLI M. A., *La responsabilità erariale nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici*, in *Diritto & Conti*, 2025, n. 2, p. 20.

SANTO F., *Per la Corte dei conti il danno all’immagine della P.A. equivale al danno esistenziale*, in www.lentepubblica.it, 12 ottobre 2020.

SANTORO P., *L’illecito contabile e la responsabilità amministrativa*, Maggioli Editore, Milano, 2011.

SCHIAVELLO L., *Responsabilità contabile, formale e amministrativa*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè Editore, Milano, 1988.

SCHIAVELLO L., *La nuova configurazione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 1.

SCHIRÒ M., *Il subappalto e sue possibili criticità. Brevi considerazioni sul subappalto a cascata anche nel settore ferroviario*, in www.italiappalti.it, 4 aprile 2025, p. 1.

SCHLITZER E., *L'evoluzione della responsabilità amministrativa*, Giuffrè Editore, Milano, 2002.

SCIASCIA M., *La nozione di colpa grave tra principi di diritto comune e configurazione autonoma*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

SCIASCIA M., *Manuale di diritto processuale contabile*, Giuffrè Editore, Milano, 2012.

SCIASCIA M., *Ruolo e responsabilità del pubblico funzionario nell'evoluzione dello Stato di diritto*, SCOCA F. G. (diretto da), *Nuovi problemi di amministrazione pubblica*, Giappichelli Editore, Torino, 2018.

SCIASCIA M., *Il danno erariale non patrimoniale e danno all'immagine della pubblica amministrazione*, in www.contabilità-pubblica.it, 10 agosto 2019, p. 1.

SCIASCIA M., *Dimensioni e misurazione della colpa nella responsabilità erariale*, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2023, n. 2, p. 599.

SCIASCIA M., *La responsabilità erariale è ancora compatibile con le esigenze dell'attuale amministrazione o svolge un insostenibile impatto disfunzionale?*, in www.corteconti.it, 2024, n. 1, p. 51.

SCOCA F. G., *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Giuffrè Editore, Milano, 1990.

SCOCA F. G., *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, SCOCA F. G. (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997.

SCOCA F. G., *Risarcibilità e interesse legittimo*, in *Dir. pubbl.*, 2000, p. 13.

SCOCA F. G., *Sopravviverà la giurisdizione esclusiva?*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 2209.

SCOCA F. G., *Fondamento storico ed ordinamento generale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità amministrativa*, Atti del LI Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Giuffrè Editore, Milano, 2006.

SCOCA F. G., *Risarcimento del danno e comportamento del danneggiato da provvedimento amministrativo (nota a sent. Ad. Plen. N. 3/2011)*, in *Corriere giuridico*, 2011, p. 988.

SCOCA F. G., *Giustizia amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

SCOCA F. G., *Le linee evolutive dalla responsabilità amministrativa e del suo processo*, DI SCIASCIO A. (a cura di), Editoriale scientifica, Napoli, 2014.

SCOCA F. G., *Le situazioni giuridiche soggettive del pensiero di Antonio Romano Tassone*, in *Dir. amm.*, 2014, n. 3, p. 400.

SCOCA F. G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.

SCOCA F. G., *Prefazione*, CIMINI S., GIORDANO A. (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici. Aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025, p. 1.

SCOCA F. G., *Conclusioni*, Convegno di studi “*Gli appalti pubblici nel Codice dei contratti*”, Corte dei conti, Roma, 17 marzo 2026.

SCOGNAMIGLIO C., *Lesione dell'affidamento e responsabilità civile della Pubblica Amministrazione*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, n. 9, p. 1749.

SCOGNAMIGLIO C., *Danno ambientale e funzioni della responsabilità civile*, in *Resp. civ. e prev.*, 2013, n. 4, p. 1063b.

SCRITTI RACCOLTI NEGLI ATTI DEL CONVEGNO DEL 28 GENNAIO 2022 ORGANIZZATO DA AIDAMBIENTE, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

SEMINARA S., *Sui possibili significati del nuovo art. 314-bis c.p.*, in www.sistemapenale.it, 30 agosto 2024, p. 1.

SGUEO G., *La funzione pubblica sintetica. Tre domande su intelligenza artificiale generativa e pubblica amministrazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 4, p. 1169.

SILVESTRI P., *Burocrazia difensiva e responsabilità del funzionario pubblico*, Convegno di studi “*Burocrazia difensiva e responsabilità*”, SNA Convegni, Roma, 16 maggio 2024, p. 35.

SIMONCINI A., *Amministrazione digitale algoritmica. Il quadro costituzionale*, CAVALLO PERIN R., GALETTA D. U. (a cura di), *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, Giappichelli Editore, Torino, 2025, p. 1.

SORACE D., *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna 2000.

SPASIANO M. R., *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in AA. VV., *Scritti per Franco G. Scoca*, V, Edizioni scientifiche, Napoli, 2020.

SPASIANO M. R., *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei dipendenti pubblici*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, n. 2, p. 279.

SPASIANO M. R., *Dall'amministrazione di risultato al principio di risultato del Codice dei contratti pubblici: una storia da scrivere*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2024, n. 9, p. 206.

SPASIANO M. R., *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in www.federalismi.it, 9 aprile 2025, n. 10, p. 191.

SPERTI A., *La Corte costituzionale ritorna sul controllo sui vizi formali del decreto-legge. Riflessioni a margine della sent. n. 8 del 2022*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2022, n. 1, p. 1.

STADERINI F., *Responsabilità amministrativa e contabile*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1997, XIII, p. 200.

STAMPANONI BASSI G., *Eliminazione dell'abuso d'ufficio: perché no*, in *Giur. pen.*, 10 luglio 2023, p. 1.

STELLA F., *Rapporto di causalità*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXV, Roma, 1991, p. 1.

SUMMERER K., *La pronuncia delle Sezioni Unite sul caso ThyssenKrupp. Profili di tipicità e colpevolezza al confine tra dolo e colpa – The Decision of the Corte di cassazione in the ThyssenKrupp Case: the Border between Intention and Negligence*, in *Cass. pen.*, p. 490.

TENORE V., *Niente polizze a spese dell'ente contro i danni erariali*, in *Dir. e pratica amm.*, 2007, n. 3, p. 77.

TENORE V., *Finanziaria 2008: nulle le polizze a tutela della responsabilità amministrativo-contabile stipulate dalla P.A.*, in *Guida al pubblico impiego*, 2008, n. 1, p. 1.

TENORE V., PALAMARA L., MARZOCCHI BURATTI B., *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè Editore, Milano, 2013.

TENORE V., *Il sistema giustizia davanti alla sfida Covid-19*, in *Diritto & Conti*, 7 aprile 2020, p. 1.

TENORE V., *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, V ed., Giuffrè Editore, Milano, 2022.

TENORE V., *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non rimandare: 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, nota a Corte cost. n. 132, 2024*, in *Riv. Corte conti*, 2024, n. 4, p. 1.

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

pubblici? Dalla “Corte dei conti” alla “Corte degli sconti”, in *Riv. Corte conti*, 2025, n. 1, p. 1.

TENORE V., *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026, n. 1*, in www.lexitalia.it, 21 gennaio 2026, p. 1.

TENORE V., *Ulteriori riflessioni d’insieme sulla Legge 7 gennaio 2026, n. 1 (Foti): un pericoloso ius superveniens retroattivo nelle prime decisioni della Corte dei conti*, in *Diritto & Conti*, 28 febbraio 2026, p. 1.

TENORE V., *La Legge n. 1/2026 tra obiettivi formali e obiettivi reali*, in Convegno di studi “La responsabilità amministrativa dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1”, Università degli Studi di Brescia, 13 marzo 2026.

TESSARO T., TOMASSINI E., BERTIN M., *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la legge 7 gennaio 2026, n. 1*, Giappichelli Editore, Torino, 2026.

TIGANO F., *Corte dei conti e attività amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2008.

TOMASSETTI A., *Il danno ambientale nel d.lgs. n. 152 del 2006*, in *Studium iuris*, 2007, p. 951.

TOMASSINI E., *Il danno da disservizio*, in *Riv. Corte conti*, 2005, n. 3, p. 334.

TOMASSINI E., *Il danno all’immagine dell’amministrazione di appartenenza si configura solo quando vi è un rapporto di occasionalità necessaria tra la condotta del soggetto agente e il danno*, in *Riv. Corte conti*, 2022, n. 2, p. 221.

TONNARA P., *Il procedimento amministrativo in cammino*, GIORDANO A. (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra regole e responsabilità*, Giuffrè Editore, Milano, 2025.

TORCHIA L., *La responsabilità*, CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, p. 1649.

TORCHIA L., *Giustizia amministrativa e risarcimento del danno fra regole di diritto processuale e principi di diritto sostanziale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, n. 6, p. 567.

TORCHIA L., *Teoria e prassi delle decisioni amministrative*, in *Diritto amministrativo*, 2017, n. 1, p. 1.

TORCHIA L., *La responsabilità amministrativa [Analisi della normativa]*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, n. 6, p. 763.

TORCHIA L., *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2025.

TORRI E., *Colpa grave e responsabilità amministrativa nel nuovo Codice dei contratti: principi generali e ricadute giurisprudenziali*, in Convegno di Studi “La colpa grave nella

nuova definizione legislativa ex d.lgs. n. 36/2023: profili giuridici e novità applicative”, Università degli Studi di Perugia, 18 luglio 2024.

TRAVI A., *La giurisdizione esclusiva prevista dagli artt. 33 e 34 d.lgs. 31 marzo 1998, n.80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204*, in *Foro it.*, 2004, p. 2598.

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2014.

TREMANTE L., *La perdita di chance. Risarcimento del danno da attività amministrativa illegittima*, Halley Editrice, Milano, 2006.

TRIDICO B., *Colpa grave e gradualità della condanna*, in *Riv. Corte conti*, 2000, n. 5, p. 68.

TRIMARCHI BANFI F., *La responsabilità dell'amministrazione per il danno da affidamento nella sentenza dell'adunanza Plenaria n. 5 del 2018*, in *Urb. e appalti*, 2018, p. 639.

TRIMARCHI P., *Illecito (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, vol. XX, Milano, 1970, p. 90.

TRITTO N. M., *Storia contemporanea e della Pubblica Amministrazione italiana – Approfondimenti*, PRO Edizioni, Roma, 2022.

TRITTO N. M., *Il danno erariale da intelligenza artificiale*, in www.federalismi.it, 20 marzo 2024, n. 7, p. 282.

TRITTO N. M., *Manuale superiore di diritto tributario*, Pro Editori, Roma, 2024.

TROVATI G., *Milleproroghe, slitta al 2027 l'assicurazione obbligatoria nella P.A.*, in *IlSole24*, 18 febbraio 2026, p. 1.

U.S. CONGRESS, *Office of Technology Assessment, Defensive medicine and medical malpractice*, OTA – H – 602, Washington, DC: US Government Printing Office, July, 1994, trad. it. a cura di GUERRA G., *La “medicina difensiva”: fenomeno moderno dalle radici antiche*, in *Politiche sanitarie*, 2012, n. 4, vol. 14, p. 222.

VANDELLI L., *Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?*, VANDELLI L., TUBERTINI C. (a cura di), in *Diritto e Società*, Franco Angeli Editore, Milano, 2009, p. 11.

VARONE V., *Il danno all'immagine*, CANALE A., CENTRONE D., FRENI F., SMIROLDO M. (a cura di), *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controlli*, Giuffrè Editore, Milano, 2019, p. 131.

VENTURINI L., *La responsabilità civile, amministrativa e disciplinare del dirigente e del personale delle istituzioni scolastiche*, TENORE V. (a cura di), *La dirigenza scolastica*, Giuffrè Editore, Milano, 2002.

VENTURINI L., *Il dolo erariale: natura e incidenza; il potere sindacatorio: limiti e fine*, in *Foro amm. CdS*, 2004, n. 10, p. 2988.

- VENTURINI L., *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, in www.lexitalia.it, 4 febbraio 2026, n. 2, p. 1.
- VETRO A., *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza contabile*, in www.contabilit -pubblica.it, 10 dicembre 2011, p. 1.
- VETRO A., *Problematica sulla giurisdizione del giudice contabile per danno ambientale, alla luce della recente sentenza della Cassazione a SS.UU. n. 11229/2014, riguardante il "ripascimento" della spiaggia del Poetto di Cagliari*, in www.contabilit -pubblica.it, 24 luglio 2014, p. 1.
- VILLAFRATE A., *Corte dei conti: cosa prevede la riforma*, in www.ildiritto.it, 2026, p. 1.
- VILLAMENA S., *La riforma dell'abuso d'ufficio: fra attivit  interpretativa, attivit  discrezionale e autovincoli amministrativi*, in Ed. Scientifica, 2021, n. 4, p. 695.
- VILLATA R., *Leggendo la sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004*, in *Dir. proc. amm.*, 2004, p. 832.
- VILLATA R., RAMAJOLI M., *Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli Editore, Torino, 2017.
- VISCOMI R., *Burocrazia difensiva, danno erariale e costi del non fare*, in www.contabilit -pubblica.it, 26 gennaio 2023, p. 1.
- VITTA C., *Contrattualit  della responsabilit  del funzionario verso l'amministrazione pubblica*, in *Riv. Corte conti*, 1950, I, p. 13.
- VON WEIZSACKER V., *Der Arzt und der Kranke. Die Vertrauensfrage*, in *Pathosophie*, Gottingen, 1967, p. 341, trad. it. a cura di MASULLO P. A., *Patosofia: l'antropologia relazionale di Viktor von Weizsacker*, Guerini, Milano, 1992.
- ZEDNIK C., *Solving the Black Box Problem: A Normative Framework for Explainable Artificial Intelligence*, in <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1903/1903.04361.pdf>, 2021.
- ZWEIGERT K., KOTZ H., *An Introduction to Comparative Law*, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 635.

