

CAPITOLO 2

Profili generali della responsabilità erariale in capo agli operatori di P.G.

di Piergiorgio Della Ventura

Sommario: §1. La responsabilità amministrativa. Gli elementi essenziali: il rapporto di servizio. - §2. La condotta illecita. - §3. L'elemento soggettivo: 3.1 Il dolo e la colpa grave come criteri generali; 3.2 Le successive innovazioni normative. In particolare, lo "scudo erariale" e il Codice dei contratti; 3.3 Segue: La L. 1/2026. - §4. L'elemento oggettivo (il danno). Le nuove figure di danno elaborate dalla giurisprudenza: 4.1 Il danno erariale in generale; 4.2 Le nuove figure di danno di creazione giurisprudenziale: il danno da tangente; 4.3 Segue: Il danno all'immagine; 4.4 Segue: Il danno da disservizio; 4.5 Segue: Il danno alla concorrenza; 4.6 Segue: Il danno ambientale. - §5. Il nesso di causalità. - §6. Ulteriori profili caratteristici della responsabilità amministrativa: la prescrizione dell'azione e l'intrasmissibilità agli eredi. La natura giuridica della responsabilità amministrativa. - §7. Le ipotesi tipiche di responsabilità ascrivibili agli appartenenti alla Polizia Giudiziaria: 7.1 Attività investigativa; 7.2 Gestione del personale e danni da disservizio; 7.3 Incidenti stradali e danneggiamento dei mezzi e delle dotazioni di pertinenza della P.G.; 7.4 Condotte corruttive e danno all'immagine. - §8. Conclusioni.

1. La responsabilità amministrativa. Gli elementi essenziali: il rapporto di servizio

La responsabilità amministrativa può essere definita come quella particolare forma di responsabilità cui vanno soggetti coloro che abbiano un rapporto di servizio con una struttura pubblica e che abbiano causato un danno economico ad una P.A., per effetto dell'inosservanza dolosa o gravemente colposa dei loro obblighi.

Le norme positive richiedono la necessaria compresenza di più elementi per l'azionabilità del giudizio di responsabilità innanzi alla Corte dei conti. I suddetti elementi essenziali vanno identificati nel rapporto di servizio con l'ente pubblico, nella condotta antigiuridica, nel danno (evento), nell'elemento soggettivo (dolo o colpa grave) ed infine nel nesso di causalità tra l'azione e l'evento¹.

¹ La letteratura in materia è ovviamente vastissima. Si possono citare, tra le opere più recenti: AA.VV. (a cura di E.F. SCHLITZER e E. LABELLA), *L'evoluzione della contabilità e della finanza pubblica - Scritti in memoria di Luigi Giampaolino*, Roma, 2023; AA.VV. (a cura di V. TENORE), *La nuova Corte dei conti*, V ed., Milano 2022; AA.VV. (a cura di E.F. SCHLITZER e C. MIRABELLI), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, 2018; P. DELLA VENTURA, *Formulario del processo contabile*, Milano, 2012; F. GARRI, G. DAMMICCO, A. LUPI, P. DELLA VENTURA, L. VENTURINI (a cura di F. GARRI), *I giudizi innanzi alla Corte dei conti: responsabilità, conti, pensioni*, IV ed., Milano, 2007.

Per quanto riguarda il primo elemento – il rapporto di servizio con una pubblica amministrazione (o, detto altrimenti, la qualità di operatore pubblico di tale soggetto) – possono incorrere nella responsabilità amministrativa tutti coloro che sono legati ad una P.A. da un rapporto *qualificato*.

Al riguardo, l'art. 52 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, parla di “*funzionari, impiegati ed agenti, civili e militari, compresi quelli dell'ordine giudiziario e quelli retribuiti da amministrazioni, aziende e gestioni statali a ordinamento autonomo [...]*”, riferendo chiaramente detta forma di responsabilità a tutte le possibili posizioni e partizioni nell'ambito dell'impiego pubblico statale. La giurisdizione della Corte dei conti, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, rimase riservata ai soli funzionari e agenti dello Stato e alla sua competenza rimasero inizialmente estranei gli agenti degli enti locali e degli enti pubblici che, intanto, si erano formati ed affiancavano l'amministrazione dello Stato. Più volte la Corte dei conti rilevò, davanti alla Corte costituzionale, la peculiarità della situazione e denunciò la disparità di trattamento tra i vari agenti pubblici. Ma la Corte costituzionale dichiarò infondate le relative questioni, ritenendo necessaria nella materia un'apposita “*interpositio legislatoris*” e si dovette attendere la L. 142/1990 perché la giurisdizione della Corte fosse estesa anche agli agenti e ai dipendenti degli enti locali.

La successiva L. 14 gennaio 1994, n. 20 (art. 1, comma 4, nel testo modificato ad opera del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. con L. 20 dicembre 1996, n. 639) ha stabilito al riguardo, recependo peraltro un orientamento pacifico della stessa giurisprudenza contabile, che “*La Corte dei conti giudica sulla responsabilità amministrativa degli amministratori e dipendenti pubblici anche quando il danno sia stato cagionato ad amministrazioni od enti diversi da quelli di appartenenza*”, sia pure limitando l'innovazione in parola ai soli “[...] *fatti commessi successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge*”.

In ordine alla sussistenza del presupposto in esame, la giurisprudenza ha provveduto a precisare che il rapporto di servizio non si limita ai rapporti organici o d'impiego pubblico, essendo sufficiente che il soggetto, sia pure privato, venga investito dello svolgimento in modo continuativo di una determinata attività in favore della pubblica amministrazione, si inserisca cioè nell'organizzazione della medesima con particolari vincoli ed obblighi diretti ad assicurare la rispondenza dell'attività stessa alle esigenze generali cui è preordinata: cioè, in definitiva, operi nell'*iter* procedimentale pubblico divenendone compartecipe. Sono, quindi, totalmente indifferenti, secondo la Cassazione a Sezioni Unite², il titolo giuridico in base al quale avviene l'inserimento nell'organizzazione della P.A., gli strumenti giuridici adoperati (autoritativi oppure negoziali), o la veste giuridica formale del soggetto che intrattiene quella relazione funzionale con l'ente pubblico³.

In tale ottica, viene ordinariamente riconosciuta l'esistenza di un rapporto di servizio nel caso del libero professionista, incaricato come direttore dei lavori di un'o-

² Le quali rappresentano come noto, nel nostro ordinamento, il giudice regolatore della giurisdizione.

³ Cfr., *in terminis*, Cass., Sez. Un., 3 marzo 2010, n. 5032 e 27 aprile 2010, n. 9966.

pera pubblica⁴. Nella medesima logica, è stata riconosciuta l'esistenza di un rapporto di servizio – e, conseguentemente, della giurisdizione contabile – con riferimento ai medici privati, in rapporto di convenzione con una struttura pubblica⁵. Recenti arresti della giurisprudenza contabile hanno poi affermato la giurisdizione della Corte nei confronti di albergatori e titolari di strutture ricettive, che omettano il versamento ai comuni delle somme incassate a titolo di imposta di soggiorno di cui all'art. 4, comma 1, del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23⁶.

La giurisprudenza è poi pacifica sul riconoscimento della giurisdizione contabile con riferimento agli amministratori di enti e soggetti privati, destinatari di contributi vincolati, distratti irregolarmente dal loro fine pubblico⁷. A tale proposito, anche le Sezioni unite civili della Cassazione hanno chiarito che la Corte dei conti può condannare i soggetti privati che abbiano ricevuto (o utilizzato) indebitamente finanziamenti pubblici per la loro attività (pure privata), poiché in tema di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice contabile “[...] *il baricentro si è spostato dalla qualità del soggetto (privato o pubblico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti* [...]”⁸. Anche con riferimento alla particolare fattispecie dell'indebita percezione di fondi di provenienza UE, il giudice contabile ha riconosciuto la propria giurisdizione nei confronti dei soggetti privati beneficiari finali⁹; interpretazione, anche in tal caso, confermata dalla Cassazione a Sezioni Unite¹⁰. In tali casi il danno erariale si configura in termini di responsabilità dello Stato italiano nei confronti dell'UE, in conseguenza delle previsioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)¹¹.

⁴ Corte dei conti, sez. I app., 31 gennaio 2013, n. 77; sez. II app., 27 gennaio 2011, n. 52. Cfr., inoltre, Cass., Sez. Un., 15 novembre 2021, n. 34350 e 9 febbraio 2011, n. 3165. Differente è ritenuta invece la posizione del progettista privato (Corte dei conti, sezione II app., 7 febbraio 2002, n. 39; sezione III app., 10 aprile 2001, n. 79), la cui attività – essendo assoggettata alle regole che disciplinano la prestazione d'opera professionale di diritto comune e non comportando l'esercizio di poteri autoritativi – non instaura un rapporto di servizio con la P.A., a meno che il progettista non sia stato anche direttore dei lavori: v. Corte dei conti, sez. II app., 23 luglio 2013, n. 481; cfr., inoltre, Cass., Sez. Un., 23 settembre 2016, n. 18691.

⁵ Cass., Sez. Un., 21 dicembre 1999, n. 922.

⁶ Si veda, in proposito, Corte dei conti, Sez. Riun., 22 settembre 2016, n. 22, i cui principi sono stati confermati dalla Cass., Sez. Un., ord. 24 luglio 2018, n. 19654.

⁷ Corte dei conti, sez. II app., 20 febbraio 2017, n. 105; sez. III app., 16 gennaio 2013, n. 35 (“*Il destinatario di un contributo pubblico per la realizzazione di un programma imposto dalla pubblica amministrazione è legato ad essa, seppure non organicamente inserito nella sua organizzazione, da un rapporto funzionale di collaborazione; pertanto, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione per il danno erariale dovuto alla distrazione del contributo stesso dalle finalità programmate*”); sez. II app., 25 settembre 2012, n. 495; sez. I app., 21 luglio 2011, n. 338; sez. app. Sicilia, 3 febbraio 2011, n. 20.

⁸ Cass., Sez. Un., ord. 1° marzo 2006, n. 4511; id., 31 luglio 2017, n. 18991 e 27 gennaio 2016, n. 1515.

⁹ Cfr., *ex plurimis*, Corte dei conti, sez. I app., 17 luglio 2014, n. 979 e 985; sez. III app., 10 febbraio 2011, n. 135.

¹⁰ Cfr., oltre alla sent. 18991/2017, cit., le sent. 27 aprile 2010, n. 9966 e 27 ottobre 2009, n. 23332.

¹¹ Il cui art. 325 stabilisce che gli Stati membri dell'Unione europea sono tenuti, nella tutela delle risorse comunitarie, ad adottare le stesse misure vigenti con riferimento alle loro risorse nazionali (c.d. *principio di assimilazione*).

2. La condotta illecita

Il secondo elemento essenziale è costituito dalla *condotta illecita (antigiuridica)*, vale a dire un comportamento (commissivo oppure omissivo) posto in essere in violazione degli obblighi collegati con il rapporto che lega il soggetto all'ente pubblico e che leda una situazione giuridica di quest'ultimo.

Nel caso dell'attività amministrativa, occorre tenere presente che il concetto di illiceità va ben oltre i limiti dei vizi di legittimità dell'atto amministrativo. Va chiarito, infatti, che la responsabilità amministrativa si fonda non sull'illegittimità degli atti posti in essere dall'amministrazione, bensì su una complessiva condotta del dipendente costituente illecito nei confronti della P.A. e che solo eventualmente potrebbe comportare anche l'illegittimità degli atti finali. Potrebbe quindi sussistere responsabilità anche nel caso di atti perfettamente legittimi (ad es., se si scoprisse che vi è stato un illecito accordo per l'emissione di un atto, pur formalmente ineccepibile) e, viceversa, un atto illegittimo potrebbe non comportare alcuna responsabilità nel caso in cui, ad es., non abbia recato alcun danno. Ciò che la Corte dei conti deve accertare – oltre all'esistenza di un danno patrimoniale per la P.A. e del nesso di causalità tra l'evento dannoso e l'operato del dipendente – è allora la contrarietà del comportamento del medesimo impiegato con i propri doveri d'ufficio, e non già l'illegittimità di singoli atti, che potrebbe non ricorrere e che, comunque, costituirebbe solo uno dei possibili elementi del giudizio¹².

La Corte dei conti è, in altri termini, giudice dei comportamenti (illeciti) e non degli atti amministrativi (illegittimi); essa è perciò chiamata a compiere una valutazione il cui punto di riferimento si trova in modelli astratti di comportamento, ispirati ai principi di razionalità ed efficienza dell'azione amministrativa; in particolare, nel caso di danno conseguente ad attività discrezionale, il giudice contabile deve verificare, con giudizio *ex ante* (ponendosi, cioè, dal punto di vista dell'agente *prima* del compiersi dell'azione), se la scelta di quel soggetto corrispondesse di per sé a criteri generali di logica e ragionevolezza¹³.

Il tema della discrezionalità amministrativa merita qualche ulteriore precisazione, con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20 il quale – dopo la modifica apportata dall'art. 3 della legge 20 dicembre 1996, n. 639 – prevede l'insindacabilità, nel merito, delle scelte discrezionali da parte del giudice contabile. Va chiarito, al riguardo, che tale ultima norma non ha modificato i principi giurisprudenziali già in precedenza consolidatisi in tema di sindacato del giudice contabile sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione (tra l'altro, lo stesso tenore letterale della norma vale ad escludere una specifica volontà innovativa da parte del Legislatore: “[...] *ferma restando l'insindacabilità*”): principi secondo i quali al Giudice della responsabilità amministrativa è precluso ogni apprezzamento che investa le valutazioni di convenienza e di opportunità compiute dall'autorità deliberante, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione

¹² *Ex multis*, v. Corte dei conti, Sez. Riun., 23 marzo 1981, n. 269; sez. app. Sicilia, 22 settembre 2009, n. 281.

¹³ Cfr. Corte dei conti, Sez. Riun., 30 settembre 1993, n. 904; sez. II app., 1° dicembre 2000, n. 396.

comparata degli interessi; è viceversa consentito il vaglio dell'attività discrezionale degli amministratori, relativamente alla rispondenza della stessa a criteri di razionalità e congruità rilevabili dalla comune esperienza amministrativa¹⁴.

La nuova disposizione, pertanto, riafferma semplicemente la necessità di distinguere tra merito dell'azione amministrativa (in ordine al quale non è ammissibile il sindacato del giudice) e conformità di tale azione ai canoni generali su ricordati: in sostanza, se il pubblico amministratore, nella scelta tra molteplici possibilità operative, tutte ugualmente lecite, opti per una di esse ritenendola la più adeguata, tale giudizio comparativo sarà insindacabile da parte della Corte¹⁵. I principi su riportati sono stati pienamente condivisi dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite¹⁶.

Sulla scorta dei canoni generali innanzi esposti, la giurisprudenza ha poi ulteriormente precisato come non sussista neppure il problema dell'insindacabilità delle scelte discrezionali, laddove il comportamento contestato si ponga *contra legem*¹⁷.

Sempre con riferimento ai profili connessi con la valutazione dell'antigiuridicità della condotta, l'art. 1 comma 1ter della L. 20/1994 esclude la responsabilità in due ipotesi specifiche: *i)* nel caso di deliberazioni collegiali, la responsabilità è azionabile unicamente nei confronti di coloro che espressero voto favorevole, mentre in precedenza nulla era espressamente previsto, per cui la giurisprudenza aveva a volte ritenuto responsabili anche coloro che si erano astenuti; *ii)* per gli atti che rientrino nella competenza propria di uffici tecnici o amministrativi, la responsabilità è limitata ai titolari degli uffici stessi, con esclusione dei titolari di organi politici che detti provvedimenti abbiano sottoscritto in buona fede (c.d. irresponsabilità politica). A tale disposizione l'art. 1, comma 1, lett. "a)" della recente L. 7 gennaio 2026, n. 1 – che sarà illustrata più diffusamente tra breve – ha aggiunto il seguente periodo: *"Il secondo periodo si interpreta nel senso che la buona fede dei titolari degli organi politici si presume, fino a prova contraria, fatti salvi i casi di dolo, quando gli atti adottati dai medesimi titolari, nell'esercizio delle proprie competenze, sono proposti, vistati o sottoscritti dai responsabili degli uffici tecnici o amministrativi, in assenza di pareri formali, interni o esterni, di contrario avviso"*.

Più in generale, le cause di esclusione dell'antigiuridicità sono quelle ordinarie: esercizio del diritto, legittima difesa, stato di necessità, caso fortuito e forza maggiore. Ipotesi particolare è quella dell'obbedienza ad un ordine superiore (art. 17 D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3); l'agente in tal caso va esente da responsabilità solo se abbia fatto presente al superiore gerarchico l'illegittimità dell'ordine da questi impartito e l'ordine stesso sia stato rinnovato per iscritto e, comunque, non vanno eseguiti ordini implicanti violazione di norme penali. Non è poi esclusa la responsabilità dell'agente nel caso della delega, poiché essa presuppone una piena capacità valutativa del soggetto agente.

¹⁴ Corte dei conti, sez. I app., 20 settembre 2010, n. 526.

¹⁵ Corte dei Conti, sez. I app., 28 luglio 2008, n. 346; sez. III app., 7 gennaio 2003, n. 2.

¹⁶ V., infatti, Sez. Un., 29 gennaio 2001, n. 33, 29 settembre 2003, n. 14448 e 6 maggio 2003, n. 6851.

¹⁷ V. Corte dei conti, sez. III app., 16 dicembre 2003, n. 569 e Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2003, n. 19661.

3. L'elemento soggettivo

3.1 *Il dolo e la colpa grave come criteri generali*

L'*elemento soggettivo* della responsabilità amministrativa è costituito dalla colpevolezza, intesa come atteggiamento antidoveroso della volontà; essa presuppone l'imputabilità (capacità) del soggetto e si manifesta nelle consuete forme del dolo o della colpa.

La nozione di dolo, quale criterio soggettivo di imputazione della responsabilità amministrativa non pone particolari problemi interpretativi ed applicativi. Essa, infatti, coincide sostanzialmente con la nozione penalistica delineata dall'art. 43 c.p. configurandosi, dunque, solamente a fronte di danni previsti e voluti dal soggetto agente come conseguenza della propria azione o omissione.

Pur tuttavia, va evidenziato il tentativo di parte della giurisprudenza contabile, in anni recenti, di enucleare una specifica, e più ampia, nozione di dolo, da riferire all'ambito della responsabilità erariale. Nella specie, le Sezioni riunite¹⁸ hanno ritenuto applicabili, per qualificare l'azione dolosa dei dipendenti pubblici, i criteri elaborati dalla dottrina e dalla giurisprudenza in materia di dolo c.d. contrattuale o *in adimplendo*; sarebbe sufficiente, cioè, per aversi dolo nell'inadempimento di preesistenti doveri di comportamento nascenti dal rapporto di servizio, che i dipendenti tengano scientemente un comportamento che violi un obbligo di servizio, senza necessità di una diretta e cosciente intenzione di agire ingiustamente a danno di altri. Nello stesso senso, sono seguite varie pronunzie di merito¹⁹.

Tale posizione appare, comunque, tutt'altro che pacifica o, comunque, maggioritaria: ed infatti, altra – quasi coeva – sentenza delle stesse Sezioni riunite²⁰ afferma, al contrario, che il dolo deve consistere nella volontà dell'evento dannoso, che si accompagni alla volontarietà della condotta illecita.

Quest'ultimo indirizzo è stato anch'esso seguito da molte pronunzie di merito²¹, e ci appare preferibile. E, comunque, va evidenziato che l'attuale formulazione dell'art. 1, comma 1, della L. 20/1994, a seguito delle ultime modifiche normative di cui al D.L. 76/2020 (delle quali tra poco si dirà) dispone espressamente che *“La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*.

Sempre in tema di dolo, un ultimo cenno va fatto al disposto dell'art. 1, comma 1.1 della L. 20/1994, (aggiunto dall'art. 1, comma 1, lett. “a”) della recentissima L. 7 gennaio 2026, n. 1, della quale si parlerà tra breve), secondo il quale la responsabilità è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo nei seguenti casi: *a)* conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle PP.AA.; *b)* conclusione di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria.

¹⁸ Sent. 18 settembre 1996, n. 58.

¹⁹ Tra di esse, si ricordano Corte dei Conti, sez. giur. Lazio, 23 novembre 1998, n. 2272 e 26 novembre 2003, n. 2448; sez. giur. Marche, 5 febbraio 2010, n. 16.

²⁰ Sent. 10 giugno 1997, n. 56.

²¹ Cfr. Corte dei conti, sez. I app., 22 marzo 2010, n. 198, 14 novembre 2011, n. 516.

Per quel che riguarda invece il requisito della colpa, una prima, fondamentale innovazione normativa è stata rappresentata dall'art. 3 del D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, conv. con L. 20 dicembre 1996, n. 639, il quale ha modificato il testo dell'art. 1 della L. 14 gennaio 1994, n. 20, stabilendo al primo comma che, in via generalizzata, *“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”*. Alla previsione originaria sono state successivamente aggiunte le seguenti precisazioni: *“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”*²². 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”²³.

In precedenza, l'addebito minimo per fondare l'azione di responsabilità innanzi alla Corte dei conti consisteva invece nella colpa lieve, identificata dalla giurisprudenza contabile del tempo nella mancanza di una diligenza media da parte dell'agente, secondo i canoni civilistici degli artt. 1176 e 2104 c.c. (diligenza del *bonus pater familias*). Solo in talune specifiche ipotesi la responsabilità era attenuata, essendo richiesta ai fini dell'azionabilità la colpa grave: si ricordano, in proposito, l'art. 1 L. 31 dicembre 1962, n. 1833 per gli addetti alla conduzione di autoveicoli o altri mezzi meccanici e l'art. 61 L. 7 novembre 1980, n. 312 per il personale direttivo della scuola, in relazione a danni causati dagli alunni.

La previsione di una generale limitazione alle ipotesi di colpa grave creò inizialmente qualche perplessità e venne sospettata di illegittimità costituzionale, per ipotizzata lesione degli artt. 3, 97 e 103 Cost. La questione venne risolta dal Giudice delle Leggi con la sentenza del 20 novembre 1998, n. 371, la quale evidenzia che *“il legislatore può liberamente stabilire, non solo quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità, ma anche quale grado di colpa sia richiesto ed a quali soggetti la responsabilità sia ascrivibile, senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà”*. Nella specie, ha precisato ancora la Corte costituzionale, la norma contestata ha avuto *“[...] l'intento di predisporre, nei confronti degli amministratori e dei dipendenti pubblici, un assetto normativo in cui il timore delle responsabilità non esponga all'eventualità di rallentamenti ed inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa”*.

²² Questo periodo è stato aggiunto dall'art. 3 D.L. 543/1996, conv. con L. 639/1996 e successivamente (ultima parte) dall'art. 1, comma 1, lett. “a)” della L. 1/2026, che verrà illustrata più diffusamente nel successivo §3.3.

²³ Il periodo in questione è stato aggiunto dall'art. 4, comma 12ter, della L. 55/2019.

La giurisprudenza contabile ha quindi provveduto a circoscrivere i comportamenti colposi gravemente censurabili, in relazione alle diverse fattispecie poste alla sua attenzione. In linea generale, si ritiene che il requisito della colpa grave risieda nella *particolare* imprudenza ed imperizia del comportamento tenuto in concreto, tale che l'evento dannoso, sebbene non voluto, potesse dirsi prevedibile²⁴; la gravità della colpa, in altri termini, è individuata in comportamenti contrari a regole deontologiche elementari ovvero improntati alla massima negligenza o imprudenza, con particolare noncuranza dei pubblici interessi²⁵. Si tratta, ovviamente, di criteri direttivi di larga massima e da adeguare, caso per caso, alla mutevole realtà operativa²⁶.

3.2 *Le successive innovazioni normative. In particolare, lo “scudo erariale” e il Codice dei contratti*

In punto di elemento soggettivo della responsabilità amministrativo-contabile, l'art. 21 del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, recante “*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*” e convertito con L. 11 settembre 2020, n. 120 ha introdotto due novità di grande rilievo, una a regime (quella di cui al comma 1) e l'altra, al comma 2, con valenza temporanea – e la cui efficacia è cessata il 31 dicembre 2025 – che ha ridotto sensibilmente gli spazi di intervento della Corte dei conti per i pregiudizi economici e finanziari patiti dai pubblici bilanci. L'obiettivo delle nuove norme sarebbe stato, secondo la stessa documentazione parlamentare, quella di superare la c.d. “paura della firma” dei pubblici funzionari, che paralizzerebbe l'azione amministrativa per il (presunto) timore di essere chiamati in giudizio per danno erariale; logica di fondo che come si vedrà tra poco ha motivato anche altri successivi interventi normativi.

L'innovazione di cui al primo comma, avente carattere permanente, riguarda la “prova del dolo”: il comma in esame ha infatti novellato l'art. 1 della L. 20/1994 specificando che, ai fini della responsabilità amministrativa, “*la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso*”. La volontà del legislatore sembra essere stata, pertanto, quella di escludere ipotesi di dolo (quale quella, cui prima si accennava, del c.d. dolo contrattuale) che non siano conformi al dettato dell'art. 43 del codice penale²⁷.

Il comma 2 dell'art. 21, in relazione ai fatti commessi dal 17 luglio 2020 (data di entrata in vigore del D.L. 76/2020) e fino al 31 dicembre 2025²⁸, ha limitato l'azione

²⁴ Corte dei conti, sez. I, 18 gennaio 1993, n. 6; id., 18 novembre 1993, n. 136.

²⁵ Corte dei conti, sez. giur. Lombardia, 5 maggio 1995, n. 391.

²⁶ Cfr., *ex plurimis*, sez. I app., 10 luglio 2002, n. 235; sez. II app., 20 marzo 2007, n. 65; sez. III app., 12 febbraio 2010, n. 75 e 10 settembre 2010, n. 523.

²⁷ Ai sensi del quale “*Il delitto è doloso, quando l'evento dannoso o pericoloso, che è il risultato dell'azione od omissione è dall'agente preveduto e voluto come conseguenza della propria azione od omissione*”.

²⁸ L'operatività di questa norma, inizialmente limitata al 31 dicembre 2021, è stata successivamente prolungata: al 30 giugno 2023 (art. 51, comma 1 D.L. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con L. 29 luglio 2021, n. 108); al 30 giugno 2024 (art. 1, comma 12quinquies, lett. a), D.L. 22 aprile 2023, n. 44, conv. con L. 21 giugno 2023, n. 74); al 31 dicembre 2024 (art. 8, comma 5bis, D.L. 30 dicembre 2023, n. 215, conv. con L. 23 febbraio 2024, n. 18); al 30 aprile 2025 (art. 1, comma 9, D.L. 27 dicembre 2024, n.

di responsabilità amministrativa ai soli casi in cui la condotta del soggetto agente sia stata caratterizzata dal dolo, per i danni cagionati dalle condotte attive (es., emanazione di un provvedimento) e non anche nel caso di danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente, che ha continuato pertanto a risponderne anche per colpa grave. Ha operato, per il periodo temporale sopra indicato, una sorta di “scudo erariale” (tale è stato definito dalla stampa), in virtù del quale è stata abolita la responsabilità erariale per colpa grave, ad eccezione dei danni cagionati da omissione o inerzia.

Tale intervento normativo, e ancor più le successive proroghe, hanno sollevato molte perplessità e critiche, da parte della dottrina²⁹ e della stessa magistratura contabile; la sezione giurisdizionale per la Campania ha sollevato in proposito questione di legittimità costituzionale dell’art. 21, comma 2, del D.L. 76/2020, in riferimento agli artt. 103, 97, 28, 81 e 3 Cost.

La Corte costituzionale si è pronunciata con la sent. 16 luglio 2024, n. 132, che ha escluso l’incostituzionalità della temporanea limitazione della responsabilità amministrativa per colpa grave, di cui all’art. 21 in esame; contestualmente, il Giudice delle leggi ha tuttavia invitato il legislatore ad una riforma organica e strutturale della materia, “[...] *per ristabilire una coerenza tra la sua disciplina e le più volte richiamate trasformazioni dell’amministrazione e del contesto in cui essa deve operare. Il legislatore non potrà limitare, come si è avuto cura di puntualizzare, l’elemento soggettivo al dolo – limitazione che ha trovato giustificazione esclusivamente in una disciplina provvisoria radicata nelle caratteristiche peculiari del contesto ricordato – ma potrà, nell’esercizio della discrezionalità che ad esso compete, attingere al complesso di proposte illustrate nelle numerose analisi scientifiche della materia, anche modulandole congiuntamente e considerando profili diversi da quello dell’elemento psicologico, in modo da rendere più equa la ripartizione del rischio di danno, così alleviando la fatica dell’amministrare senza sminuire la funzione deterrente della responsabilità amministrativa*”.

L’art. 21 del decreto “semplificazioni” del 2020 non è stata, peraltro, l’unica norma recente che si è occupata di responsabilità amministrativa.

L’art. 2, comma 3 del nuovo Codice dei contratti pubblici, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, nel declinare il *principio della fiducia* che caratterizza l’impostazione stessa del Codice, prevede 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 con-*

202, conv. con L. 21 febbraio 2025, n. 15) e infine al 31 dicembre 2025 (art. 1 D.L. 12 maggio 2025, n. 68, conv. con L. 2 luglio 2025, n. 100).

²⁹ Tra i commenti della norma, si può citare 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, novembre 2020.

creto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti". La norma in esame, recante una sorta di tipizzazione e di delimitazione del concetto di colpa grave ex art. 1 L. 20/1994, avrebbe dovuto anch'essa, nelle intenzioni del legislatore delegato, incentivare condotte attive dei funzionari pubblici, contribuendo a superare definitivamente la burocrazia difensiva e i conseguenti rischi di paralisi dell'azione amministrativa nel settore dei lavori pubblici³⁰.

Pur tuttavia, le nuove previsioni normative, la cui operatività era prevista a decorrere dal 1° luglio 2023 (per sostituire, a regime, l'art. 21 del decreto semplificazioni, destinato a cessare la sua efficacia il 30 giugno 2023), non sono in realtà mai entrate in vigore, a causa delle ulteriori, reiterate proroghe dello scudo erariale medesimo e, infine, della pubblicazione della nuova L. 1/2026³¹.

3.3 *Segue: La L. 1/2026*

Lo scorso 27 dicembre 2025 il Parlamento ha approvato in via definitiva il disegno di legge n. 1457-S, recante una profonda revisione dei controlli della Corte dei conti e della responsabilità amministrativo-contabile, pubblicata in Gazzetta Ufficiale come L. 7 gennaio 2026, n. 1. Tale provvedimento giunge all'esito di un dibattito pubblico connotato dalla tematica della c.d. *paura della firma*, assunta quale chiave esplicativa delle difficoltà decisionali dell'amministrazione e che, pertanto, legittimerebbe norme che si propongono di assicurare funzionari e dirigenti pubblici, mediante l'anticipazione dei momenti valutativi, l'introduzione di pareri e controlli preventivi, nonché una decisa attenuazione del rischio di responsabilità erariale³².

³⁰ Per un primo commento di tale norma, v. S. SARACCHI, *La responsabilità per colpa grave nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *AziendItalia*, n. 7/2023.

³¹ L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa è stato evocato anche dal D.Lgs. 30 dicembre 2023, n. 219. L'art. 1 di tale decreto ha infatti aggiunto, al testo dello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla L. 27 luglio 2000, n. 212, l'art. 10quater ("Esercizio del potere di autotutela obbligatoria"), che al comma 3 prevede testualmente: "Con riguardo alle valutazioni di fatto operate dall'amministrazione finanziaria ai fini del presente articolo, in caso di avvenuto esercizio dell'autotutela, la responsabilità di cui all'art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, è limitata alle ipotesi di dolo"; il comma 2 del successivo art. 10quinquies ("Esercizio del potere di autotutela facoltativa"), sempre aggiunto dal decreto in esame, prevede l'operatività del principio anche nel caso di esercizio dell'autotutela facoltativa.

³² Tra i numerosi commenti dottrinari su tale nuova legge, si possono segnalare: T. TESSARO, E. TOMASINI, M. BERTIN, *Il nuovo volto della Corte dei conti dopo la L. 7 gennaio 2026, n. 1*, Torino, 2026; V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in www.lexitalia.it; T. TESSARO, *Un intervento per scongiurare la paura della firma? Sì, ma specialmente quella dei politici (e soprattutto a beneficio delle assicurazioni). Brevi note a margine del DDL 1457 S approvato il 27 dicembre al Senato*, in www.lexitalia.it; L. D'ANGELO e L. DE MARINIS, *La nuova responsabilità amministrativa alla luce della L. 7 gennaio 2026, n. 1, in (c.d. Foti): commento a prima lettura (parte prima)*, in <https://dirittoeconomi.it/>; G. RIVISECCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*, in www.federalismi.it; P. CUCUMILE, *La riforma della responsabilità erariale nella L. 1/2026*, in www.lexitalia.it; A. CANALE, *I nuovi poteri della Corte dei conti nella L. 1/2026*, in www.dirittoegustizia.it; L. VENTURINI, *L'obbligo di assicurazione dei gestori di risorse pubbliche*, in www.lexitalia.it.