RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2 - 2024

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Massimo Luciani
Giovanna Colombini
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde
Maria Alessandra Sandulli
Ines Ciolli
Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Giovanna Colombini

DOTTRINA

Giuseppe Donato **"***Profili di accountability tra bilancio pubblico, intelligenza artificiale e principio democratico"*

……p.13

Sergio Foà e Antonio Chiarella "*Audiatur et altera pars: "giusto processo" e diritto al contraddittorio nel giudizio di parifica. Commento alla sentenza n. 4 /2024 delle ss.rr. giurisdizionali in speciale composizione della corte dei conti"*

……p.28

Livia Mercati "*PIAO e programmazione finanziaria nell'ente locale: Le complessità di una necessaria integrazione"*

……p.43

Omar Chessa*"Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita"*

……p.52

Pasquale Principato *"La presenza del Pubblico Ministero contabile nel giudizio costituzionale incidentale"*

……p.69

Monica Bergo "*E pur si muove … ma come? Le sfide al diritto costituzionale della nuova governance economica europea e della contabilità accrual"*

……p.82

ATTUALITÀ

Jacopo Gagliardi "*Profili patologici nella gestione del fenomeno migratorio: gli schemi corruttivi ricorrenti nel sistema di procurement pubblico e il fenomeno dello sfruttamento lavorativo*"

……p.105

Ludovico Castiglione "*Il perimetro della responsabilità per colpa nel danno erariale alla luce dell'attuale contesto normativo – giurisprudenziale*"

……p.139

Patrizio Ivo D'Andrea "*Le sanzioni amministrative pecuniarie e la tipizzazione della colpa (nota a corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257*"

……p.157

Vittorio Raeli *Nota a ordinanza SSUU Cassazione n.18784 17 giugno 2024*

……p.169

Sonia Caldarelli "*Note a prima lettura di Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco Istat***"**

……p.186

Francesco Conte "*La riforma del patto di stabilità e crescita: sfide e opportunità per l'economia europea"*

……p.202

Vanessa Manzetti "*La storia infinita dei LEP e dell'Autonomia Differenziata: non c'è due senza tre*"

……p.224

Carlo Alberto Manfredi Selvaggi "*La relazione annuale della corte dei conti europea per l'esercizio finanziario 2023"*

……p.244

STORIA DELLA DOTTRINA

Vezio Crisafulli **"***La sovranità popolare nella Costituzione italiana"* con introduzione di Giuseppe Verde

……p.287

ATTUALITÀ

LE SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE E LA TIPIZZAZIONE DELLA COLPA (Nota a corte dei conti, sez. II app., 9 ottobre 2024, n. 257)[1]

di Patrizio Ivo D'Andrea
Assegnista di ricerca
Università degli Studi di Firenze

SOMMARIO

1. Il caso: la sanzione per omessa adozione e trasmissione dell'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie del Comune *ex* art. 20, comma 7, d.lgs. n. 175 del 2016.
2. L'elemento oggettivo della sanzione: "adozione" degli atti, loro "trasmissione" e scadenze di legge.
3. La colpa nelle ipotesi sanzionatorie amministrate dalla Corte dei conti.
4. Contabilità pubblica, colpa grave e tipizzazione della colpa.
5. Contabilità pubblica e tipizzazione della colpa (grave).

ABSTRACT

Il contributo, muovendo dall'analisi di una recente pronuncia della Sezione giurisdizionale d'appello della Corte dei conti, esamina la sanzione amministrativa pecuniaria che colpisce l'omessa adozione e trasmissione degli atti in tema di razionalizzazione delle partecipazioni societarie delle Amministrazioni pubbliche, per poi allargare lo sguardo alla questione dell'elemento soggettivo della colpa nell'ambito della contabilità pubblica, nella prospettiva dei princìpi costituzionali.

Financial Penalties, Taxonomy and Regulatory Definition of Gross Negligence (Case Note on Italian Court of Auditors, II Jurisdictional Division of Appeal, No. 257 of October 9th, 2024)
Moving from a recent italian Court of Auditors case, the paper focuses on the financial penalties provided by the italian law concerning public bodies' assessment on their shares of state-owned or local authorities-owned companies. The paper also deals with the possibility for the law to provide regulatory definition of gross neglicence's cases, according to the the Italian Constitution.

1. Il caso: la sanzione per omessa adozione e trasmissione dell'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie del comune *ex* art. 20, comma 7, d.lgs. n. 175 del 2016.

La sentenza in commento consente di tornare a riflettere sulle sanzioni amministrative pecuniarie amministrate dalla Corte dei conti e, in particolare, su quella regolata dall'art. 20, comma 7, del d.lgs. n. 175 del 2016, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), concernente l'omessa adozione, da parte delle Amministrazioni pubbliche, dei provvedimenti di analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie e di eventuali, conseguenti, piani di razionalizzazione[2].

Nel caso scrutinato dalla pronuncia qui annotata il Comune di Chieti aveva adottato la delibera del Consiglio comunale n. 185 del 30 dicembre 2021, avente appunto a oggetto la "Revisione periodica delle partecipazioni al 31.12.2020 […]". L'atto, però, era stato trasmesso alla locale Sezione regionale di controllo della Corte dei conti solamente nel novembre dell'anno successivo, peraltro dietro sollecitazione della medesima Sezione regionale impegnata nei controlli *ex* art. 7, comma 7, l. n. 131 del 2003.

Preso atto del ritardo, la Sezione di controllo trasmetteva l'incartamento alla Procura regionale che

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it. - Progetto di ricerca PRIN PNRR "Fiscalità e finanza pubblica nella transizione verso uno sviluppo economico sostenibile", finanziato con fondi del Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito del Programma finanziato dall'Unione Europea. Next Generation EU, PRIN PNRR 2022 Prog. N. P20229KAX2.

[2] In generale sulla sanzione *ex* art. 20, comma 7, TUSP, A. CANALE - S. GRASSO, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, in AA.VV., *La Corte dei Conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, 2^ ed., a cura di A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2022, p. 560.

formulava ricorso per l'irrogazione della sanzione amministrativa nei confronti della Segretaria generale del Comune, incolpata per aver tardivamente trasmesso la menzionata delibera di consiglio comunale. Il ricorso veniva accolto dal Giudice monocratico con decreto n. 2 del 2023.

Avverso il decreto insorgeva in opposizione la Segretaria generale del Comune. La Sezione giurisdizionale assolveva l'incolpata rilevando che - come si legge nella sentenza in commento - "*nella concreta fattispecie difettasse la grave colpevolezza della condotta tenuta dalla sig.ra L., elemento necessario ai fini della configurabilità della responsabilità sanzionatoria, sulla scorta di una serie di circostanze fattuali*", quali l'avvenuto inserimento dell'atto nell'apposito sistema informativo del MEF; il tempestivo inoltro (seppure a seguito di sollecito) dell'atto alla Sezione regionale di controllo; il fatto che la Sezione di controllo avesse potuto "*compiutamente svolgere le proprie funzioni con l'esame e la pronuncia sul piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute*"; la rilevante scopertura di organico del Comune.

Appellava la Procura regionale. Quanto alla colpevolezza, l'appellante affermava che "*l'elemento soggettivo richiesto per l'applicazione della sanzione sarebbe la semplice coscienza e volontà della condotta, trovando applicazione l'art.3 della l. n. 689/1981, essendo la colpa oggetto di una presunzione semplice*". Quanto all'elemento oggettivo, osservava che esso è da ritenersi integrato non solo in caso di mancata adozione degli atti di analisi/razionalizzazione delle partecipate, ma anche in caso di mancata trasmissione alla Corte dei conti dei provvedimenti, pur tempestivamente adottati.

La sentenza in commento ha rigettato la tesi della Procura appellante anzitutto in riferimento all'elemento soggettivo.

Richiamata la pronuncia sulla questione di massima resa con la sent. Sez. riunite, n. 12/2007/QM, la Sezione giurisdizionale d'appello ha affermato che "*criterio indefettibile di imputazione della responsabilità sanzionatoria resta sempre, in disparte il rito da applicare per il suo accertamento, quello del dolo o della colpa grave ai sensi del principio generale di cui all'art. 1, comma 1, della l. n. 20/1994*". Nel caso di specie, la Segretaria Generale del Comune non si sarebbe macchiata di "*inescusabile negligenza*", "*assoluta trascuratezza*" e/o "*deprecabile disinteresse*" nell'espletamento della carica ricoperta in seno all'ente locale. In particolare, la Sezione giurisdizionale d'appello ha sottolineato "*la delicata situazione organizzativa*" del Comune, in ragione della mancanza di personale che aveva imposto l'attribuzione alla Segretaria Generale di incarichi *ad interim* di preposizione a diversi settori comunali. Inoltre la Segretaria, una volta assicuratasi dell'*upload* della delibera consiliare sull'apposito portale del MEF, poteva in buona fede confidare "*che si sarebbe provveduto poi alla trasmissione, per cui la omessa verifica della corretta e tempestiva esecuzione dell'adempimento a questa Corte dei conti è tale da non superare in alcun modo la soglia di disvalore della colpa lieve e quindi è scusabile*".

Pur avendo escluso l'elemento soggettivo della fattispecie, la Sezione giurisdizionale d'appello ha esaminato anche l'altro corno della questione, affermando che la sanzione *ex* art. 20, comma 7, non colpisce anche la mancata trasmissione alla Corte dei conti degli atti assunti dall'ente locale. Sottolineando che il testo di legge impiega il lemma "adozione" degli atti, la sentenza in commento ha osservato che "*la mancata adozione non può che riferirsi, secondo l'altrettanto chiaro tenore letterale, al solo provvedimento che approva il piano e per il quale soltanto è fissato, al comma 3, il termine perentorio del 31 dicembre e non anche alla sua trasmissione*".

2. L'elemento oggettivo della sanzione: "adozione" degli atti, loro "trasmissione" e termini di legge.

La perimetrazione dell'elemento oggettivo effettuata dalla sentenza impugnata si presta ad alcune considerazioni critiche.

Il comma 7 dell'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 sanziona "*La mancata adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4*". I commi da 1 a 4 comprendono plurimi adempimenti, quali l'"analisi dell'assetto" delle partecipazioni, il piano di razionalizzazione e la relazione sull'attuazione del piano. I commi 3 e 4, poi, prevedono espressamente la trasmissione di quegli atti al MEF e alla Sezione regionale di

controllo della Corte dei conti.

La sentenza appellata, come si è visto, si concentra sul fatto che la legge impiega il termine "adozione degli atti", termine che si riferirebbe alla sola attività di natura provvedimentale, mentre "*Tutta l'attività inerente la fase della comunicazione è* […] *formata da atti che non sono suscettibili di «adozione» in una determinata forma giuridica*".

Va in proposito osservato che la legge qualifica l'analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie e il piano di razionalizzazione come "*provvedimenti*" (v. art. 20, comma 3: "*I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2* […]"). Il comma 7, invece, usa il termine "*atti di cui ai commi da 1 a 4*" per indicare le omissioni sanzionate. La diversa formulazione lascia intendere che il perimetro degli "*atti*" è senz'altro più ampio di quello dei "*provvedimenti*", sia in ragione del riferimento topologico (i primi quattro commi in luogo dei primi due) che in ragione della qualificazione giuridica, atteso che tutti i provvedimenti sono atti, ma non tutti gli atti sono provvedimenti.

Si potrebbe obiettare che il legislatore non ha offerto una qualificazione normativa per la relazione periodica sull'attuazione del piano di cui al comma 4, che non dovrebbe essere considerata "provvedimento amministrativo", bensì dichiarazione di scienza prodotta nell'ambito delle funzioni di controllo interno di gestione dell'Amministrazione[3].

Tanto consentirebbe di individuare nei commi da 1 a 4 dell'art. 20 un gioco di insiemi e sottoinsiemi. L'insieme più piccolo sarebbe quello dei "*provvedimenti*", che contiene l'analisi delle partecipazioni societarie e il piano di razionalizzazione. Esso sarebbe contenuto nell'insieme degli "atti" che possono essere oggetto di "adozione", che comprenderebbe anche la relazione di attuazione del piano di razionalizzazione. Solo questi sarebbero contemplati dalla fattispecie sanzionatoria. Infine, questo secondo (sotto-)insieme sarebbe contenuto in quello, più grande, che racchiude anche tutta l'attività materiale effettuata dagli uffici in riferimento all'*assessment* sulle partecipazioni societarie, compresa quella di "trasmissione" al MEF e alla Corte dei conti, la cui omissione non è sanzionata.

Questa ricostruzione, pur ammissibile sulla base dei dati testuali e della costruzione del comma 7, risulta invero meno preferibile rispetto ad un'interpretazione dell'art. 20 che valorizzi il perseguimento dello scopo del legislatore, quale emerge dalla stessa disciplina di legge. L'art. 20, in una con altre previsioni del Testo Unico, è chiaramente inteso ad arginare l'abuso dello strumento societario da parte delle Amministrazioni pubbliche e, in particolare, degli enti locali[4], specie in ragione della capacità delle società partecipate di creare deficit e stock del debito[5].

Nella prospettiva funzionale, il legislatore ha istituito tre livelli di controllo sull'operato delle

---

[3] Cfr. S. ROSSA, *Controlli amministrativi (profili ricostruttivi)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, Wolters Kluwer - UTET, 2018, ed. inf., in cui si afferma che fa parte dei controlli di gestione interna la fase di "valutazione dell'attività posta in essere in base al rapporto fra obiettivi prefissati e raggiunti".

[4] Cfr. M. CALCAGNILE, *La razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2017, 4, pp. 446 sgg., in riferimento a finalità e modalità della razionalizzazione delle partecipate. Per uno sguardo più ampio al Testo Unico del 2016, v. E. LATERZA, *Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016. Punti di forza e momenti di criticità*, in *Riv. Corte conti*, 2022, 5, pp. 24 sgg. In giurisprudenza, tra le più recenti, v. Corte dei conti, Sez. giurisd. App. Sicilia, 24 maggio 2024, n. 67: "*la disciplina del T.U.S.P. in tema di razionalizzazione e riassetto delle partecipazioni societarie degli enti pubblici, in continuità con interventi legislativi precedenti, ha inteso porre un argine al proliferare indiscriminato delle società pubbliche, laddove non strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dei singoli enti pubblici (nel solco delle disposizioni contenute nell'art. 3, commi 27 e ss., della L. n. 244 del 2007), a tutela anche degli equilibri di finanza pubblica, in ragione dei riflessi finanziari ed economico patrimoniali delle gestioni societarie sugli equilibri di bilancio degli enti locali, medio tempore assurti a rango costituzionale (art. 81, 97, comma 1, e 119, comma 6, Cost., come novellati dalla l. Cost. n. 1 del 2012)*". Per alcuni dati sull'efficacia delle misure restrittive, v. BANCA D'ITALIA, *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*, a cura di S. Moccetti - G. Roma, Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers), 2020, p. 16, in cui si descrive come negli anni le partecipate siano diminuite di un quinto.

[5] Per questo profilo v. F. ANGIOLINI, *Limiti gestori nella razionalizzazione delle società pubbliche*, in *Amministrativ@mente*, 2022, 3, pp. 81 sgg.

Amministrazioni pubbliche[6]. Il primo è un sistema di *audit* interno, affidato alla verifica annuale di cui al comma 1 dell'art. 20. Il secondo è un controllo di tipo informativo affidato al MEF, affinché, avendo la disponibilità di dati sempre aggiornati e completi sul fenomeno, possa esercitare le prerogative di competenza, anche di tipo strategico e normativo. Infine, il terzo è il controllo della Corte dei conti che si svolge ai sensi dell'art. 7, comma 7, secondo periodo, della l. n. 131 del 2003. La sanzione di cui all'art. 20, comma, comma 7, TUSP è evidentemente intesa a garantire l'effettivo svolgimento di tutti e tre i controlli, come è dimostrato dal fatto che la fattispecie sanzionatoria richiama, per l'appunto, tutti gli atti di cui ai primi quattro commi dell'articolo[7].

In questo senso si è talvolta espressa la giurisprudenza. Il decr. Sez. giurisd. Reg. Lazio, n. 9 del 2022 e la sent. Sez. giurisd. Reg. Basilicata, n. 51 del 2021, hanno affermato che l'omissione sanzionata può concretizzarsi anche nella mancata trasmissione della delibera di ricognizione, attesa la "*peculiare* ratio *che permea l'intero quadro dispositivo in disamina: la necessità di informare tempestivamente e periodicamente i destinatari della ricognizione, rappresentando ai medesimi tutti gli elementi previsti* ex lege" e considerato che "*la mancata trasmissione equivale, di fatto, alla mancata predisposizione della ricognizione; soltanto con la concreta e puntuale conoscenza, da parte dei destinatari, si realizza lo scopo perseguito dalle norme* de quibus"[8].

Va osservato che l'interpretazione funzionale e teleologica della disposizione sanzionatoria non è affatto incompatibile con il testo della legge e non ne richiede lo stravolgimento o la correzione. La formula "*adozione degli atti di cui ai commi da 1 a 4*", infatti, può ben essere considerata in termini generali, dunque comprensiva di tutti adempimenti previsti dal legislatore.

Del resto, la stessa sentenza in commento riconosce che la trasmissione degli atti al MEF e alla Corte dei conti è adempimento obbligatorio, sottolineando "*l'indiscussa inderogabilità dell'obbligo di trasmissione da parte degli enti locali sia del piano di razionalizzazione, ai sensi del comma 3 dell'art. 20, sia anche della sola comunicazione, ai sensi del comma 1 dell'art.20, di non possedere alcuna partecipazione* […] *sia alle sezioni della Corte dei conti che alla struttura di monitoraggio di cui all'art.15 del TUSP, per consentire l'effettuazione delle attività di controllo e di monitoraggio di rispettiva competenza*".

Ciò considerato, è evidente l'irragionevolezza di ritenere estranea alle condotte sanzionate la mancata trasmissione degli atti alla Corte dei conti, nonostante tale adempimento sia obbligatorio per legge e necessario per concludere le attività di controllo previste dal legislatore.

La sentenza in commento, ancora nel senso di escludere l'omissione della trasmissione degli atti dalle condotte sanzionate, osserva che la legge impone un termine per l'adozione degli atti, ma non per la loro trasmissione e che questa lacuna sarebbe colmata attraverso la possibilità, per la Sezione di controllo, di accedere ai documenti sollecitandone l'invio nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di controllo.

Proprio questa complessa ricostruzione di come può essere assicurata la trasmissione della documentazione è indice del fatto che tale interpretazione è insoddisfacente, tanto più che le funzioni di controllo sui piani di razionalizzazione sono svolte nell'ambito del controllo di gestione collaborativo *ex* art. 7, comma 7, secondo periodo, della l. n. 131 del 2003.

Se lo scopo del legislatore è quello di anticipare la tutela assicurata all'obiettivo di razionalizzazione dello strumento societario da parte della p.A., è maggiormente coerente con tale

---

[6] In generale sui controlli sulla razionalizzazione delle partecipazioni societarie della PA. V. P. ALGIERI, *I controlli esterni collaborativi della Corte dei Conti sulle società partecipate: tra autonomia negoziale ed esigenze di contenimento della spesa pubblica*, in *Federalismi.it*, 2020, 16, pp. 1 sgg.

[7] V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile. Profili sostanziali*, in AA.VV., *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, V^ ed., a cura di V. Tenore, Milano, Giuffré, 2022, p. 88, osserva che la sanzione amministrativa *ex* art. 20, comma 7, TUSP, "palesa l'intento del legislatore di indirizzare gli enti verso una maggiore consapevolezza sulla detenzione delle partecipazioni e sulla loro razionalizzazione".

[8] Per un commento di queste pronunce, v. A. DI RENZO, *Mancata razionalizzazione delle partecipate: aspetti sanzionatori*, in *Dir. e Conti*, 2022.

obiettivo ritenere inclusa tra le condotte sanzionate l'omissione della trasmissione degli atti e, di conseguenza, ritenere che il termine fissato dalla legge valga per l'intera serie procedimentale, comprensiva della trasmissione delle delibere e delle relazioni al MEF e alla Corte dei conti. Tanto, anche alla luce del fatto che non si tratta di incombente di particolare complessità o onerosità[9].

3. La colpa nelle ipotesi sanzionatorie amministrate dalla Corte dei conti.

Va, ora, esaminato il tema dell'elemento soggettivo. La tesi avanzata dalla Procura appellante, come si è detto, faceva leva sull'art. 3 della l. n. 689 del 1981, per come costantemente interpretato dalla Corte di cassazione e dal Consiglio di Stato, nel senso che "*per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è necessaria e al tempo stesso sufficiente la coscienza e volontà della condotta attiva o omissiva, senza che occorra la concreta dimostrazione del dolo o della colpa, giacché la norma pone una presunzione di colpa in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare di aver agito senza colpa*"[10]. Negli stessi termini la Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, nel diverso giudizio n. 69283, definito con sent. n. 487 del 2023, aveva prospettato la tesi che, "*in relazione all'accertamento implicato dalla fattispecie sanzionatoria che occupa* [anche in quel caso trattavasi dell'omissione degli adempimenti *ex* art. 20, commi 1-4, TUSP]*, non residuerebbe in capo al giudice contabile il potere di apprezzare in concreto la colpa grave dell'agente per essere la corrispondente valutazione compiuta* ex ante *dal legislatore*".

Come si è visto, la Sezione giurisdizionale d'appello ha rigettato questa tesi, ritenendo che anche nell'ambito delle fattispecie sanzionatorie affidate alla Corte dei conti permangano, quale "*criterio indefettibile di imputazione della responsabilità sanzionatoria*", il dolo o la colpa grave. Analogamente, nella citata pronuncia della Sezione siciliana, la tesi della Procura (pur ritenuta "*suggestiva*") è stata rigettata osservando che l'ordinamento conosce ipotesi sanzionatorie connesse non solo a poteri amministrativi "vincolati", ma anche a poteri "discrezionali", di talché la riduzione dell'elemento soggettivo alla coscienza e volontà delle azioni od omissioni potrebbe produrre "*una frizione insanabile con i principi di (pre)determinazione, certezza e tassatività che informano il diritto sanzionatorio*"[11].

Alla luce del tratteggiato dibattito tra Magistratura requirente e giudicante, è utile ragionare sui seguenti profili della questione: la tesi avanzata dalla prima deve davvero considerarsi impraticabile per contrarietà ai princìpi costituzionali? La risposta della seconda deve davvero ritenersi costituzionalmente necessaria?

L'indagine può partire dal considerare la specificità delle sanzioni amministrative pecuniarie. Come è stato notato dai commentatori, alla luce del principio di colpevolezza e tipicità degli illeciti erariali di tipo sanzionatorio, l'elemento psicologico è anzitutto quello indicato dalla singola fattispecie dal legislatore, ben potendo darsi, ad esempio, che il legislatore richieda necessariamente

[9] L'ipotesi che l'approvazione degli atti da trasmettere arrivi in tale prossimità alla scadenza di legge da non consentire la tempestiva trasmissione degli atti sarà trattata *infra*, al paragrafo 5.

[10] Così Cass. civ., Sez. III, ord. 7 novembre 2017, n. 26306, citata nell'appello. La massima è stata più volte confermata. V. di recente Cass. civ., Sez. II, ord., 20 marzo 2024, n. 7448. Nella giurisprudenza amministrativa v., tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 12 gennaio 2022, n. 253; 2 maggio 2023, n. 4369; TAR Lazio, Sez. II stralcio, 8 novembre 2024, n. 19775.

[11] In questo senso v. anche Corte conti, Sez. giur. Liguria, decr. n. 7 del 2021, che aderisce "*al costante orientamento giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza delle Sezioni riunite n. 12/2007,* […]*, ritiene elemento indefettibile per una condanna sanzionatoria l'elemento costitutivo della colpa grave ai sensi dell'art. 1 l. 14 gennaio 1994, n. 20, applicabile a tutti i soggetti sottoposti, a qualunque titolo, alla giurisdizione contabile*", con Nota di A. NAPOLI, *La responsabilità sanzionatoria per omessa adozione degli atti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie nella recente esegesi della giurisprudenza contabile*, in *Riv. Corte conti*, 2021, 4, pp. 192 sgg., spec. p. 195 per il tema dell'elemento psicologico della fattispecie sanzionatoria.

il dolo, escludendo che la condotta possa essere accompagnata dalla colpa [12].

Ciò detto, va registrato un altro dato fondamentale: l'art. 43 cod. pen. definisce il delitto come colposo quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline. La seconda parte della previsione individua quella che è comunemente denominata colpa specifica o protocollare, che fa discendere la colpa proprio dalla violazione di leggi e precetti che sono essi stessi posti a protezione (anche) dello stesso bene giuridico assistito dalla risposta sanzionatoria approntata dall'ordinamento.

È noto che, in sede penale, la giurisprudenza di legittimità sovente richiama il Giudice del merito a un'applicazione congiunta dei profili di colpa generica e di colpa specifica, atteso che "la regola di diligenza giuridicamente rilevante è sempre quella valida per il caso singolo" e che la colpa può non essere esclusa dal mero rispetto della prescrizione tipica, né è sempre necessariamente integrata dalla sua violazione[13].

In una nota pronuncia in tema di colpa medica e utilizzo delle linee guida in ambito sanitario, ampiamente citata anche dal Giudice civile e dal Giudice contabile[14], la IV Sezione penale della Suprema Corte ha affermato che, "*Sebbene la colpa specifica costituisca la forma più evoluta e determinata d'imputazione, della colpa generica, pur con il suo inevitabile carico di preoccupante vaghezza, non è proprio possibile fare a meno. Essa è parte vitale ma per certi versi inquietante dell'illecito colposo. Con la colpa generica dobbiamo in qualche modo fare i conti, perché è illusorio pensare che ogni contesto rischioso possa trovare il suo compiuto governo in regole precostituite e ben fondate, aggiornate, appaganti rispetto alle esigenze di tutela. Qui si annida un grande pericolo: il giudice prima definisce le prescrizioni o l'area di rischio consentito e poi ne riscontra la possibile violazione, con una innaturale sovrapposizione di ruoli che non è sufficientemente controbilanciata dalla terzietà. Di tale pericolo occorre avere consapevolezza*"[15].

La colpa specifica è dunque una forma più evoluta e determinata d'imputazione, perché offre maggiori prestazioni in termini di certezza, conoscibilità e prevedibilità della risposta sanzionatoria, elementi di pregio nella prospettiva del principio di legalità, anche convenzionale, della fattispecie sanzionatoria. Essa, però, può essere insufficiente per vagliare la colpevolezza di fronte alle comuni fattispecie delittuose punite anche a titolo di colpa.

---

[12] Lo notano A. CANALE - S. GRASSO, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, cit., p. 524, n. 38, osservando come il principio dell'accertamento del grado di coinvolgimento psicologico sulla base della fattispecie astratta è in contraddizione con la sent. Sez. riunite, n. 12-QM/2007, ove si afferma che in base all'art. 1 della l. n. 20 del 1994 la colpa grave costituisce l'elemento psicologico generale minimo anche per la responsabilità erariale sanzionatoria.

[13] M. RONCO, *Art. 43 c.p. – Elemento psicologico del reato*, agg. a cura di M. Lombardo, in AA.VV., *Codice penale ipertestuale commentato*, a cura di M. Ronco e B. Romano, Torino, UTET, 2012, ed. inf., e riferimenti di dottrina ivi citati; in giurisprudenza v., esemplarmente, Cass. pen., Sez. IV, 19 novembre 2015 – 24 marzo 2016, n. 12478: "*in tema di responsabilità colposa, ai fini della individuazione della regola cautelare alla stregua della quale valutare la condotta dell'agente, non è sufficiente fare riferimento a norme che attribuiscono compiti, senza impartire prescrizioni modali, essendo necessario pervenire all'identificazione del modello comportamentale che - secondo le diverse fonti previste dall'art. 43 c.p. - è funzionale alla prevenzione dell'evento pregiudizievole. In assenza di una simile connotazione la norma di dovere deve essere integrata dalle prescrizioni cautelari rinvenibili in leggi, regolamenti, ordini o discipline (colpa specifica) ovvero in regole di matrice esperienziale o tecnico-scientifica (colpa generica)*".

[14] Cfr. almeno Corte dei conti, Sez. III App., 24 aprile 2024, n. 122; Sez. I App., 25 gennaio 2024, n. 13; *Id.*, 24 gennaio 2024, n. 12; *Id.*, 2 novembre 2023, n. 429; Sez. giurisd. Toscana, 23 ottobre 2023, n. 341; Sez. I App., 15 maggio 2023, n. 200; Sez. giurisd. Toscana, 13 marzo 2023, n. 74; Sez. giurisdiz. Sicilia, 9 ottobre 2020, n. 544; Sez. giurisd. Trentino-Alto Adige, 20 luglio 2020, n. 32.

[15] Cass. pen., Sez. IV, 29 gennaio 2013 - 9 aprile 2013, n. 16237. Sul tema della colpa in ambito sanitario, i contributi della dottrina sono innumerevoli. Si v. quantomeno C. CUPELLI, *Colpa medica*, in *Il libro dell'anno del diritto 2017 Treccani*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2017, pp. 114 sgg.; ID. *Lo statuto penale della colpa medica e le incerte novità della legge Gelli-Bianco*, in *Dir. Pen. Comp.*, 2017, 4, pp. 200 sgg. Sulla sent. n. questa sentenza, nella prospettiva delle fonti del diritto, sia consentito rinviare a P.I. D'ANDREA, *Diritto, tecnica, economia: brevi note su alcune recenti tendenze della legislazione in materia di tutela della salute e ricerca scientifica*, in *Forum Quad. Cost.*, 2013.

Nondimeno, non si può non rilevare che ci sono casi di delitti espressamente costruiti dal legislatore sul paradigma della colpa specifica[16], così come aggravanti costruite sulla colpa specifica[17]. Anche la Corte costituzionale, nel dichiarare infondata una questione di legittimità costituzionale con cui il remittente intendeva far codificare, nel nostro ordinamento, l'istituto della c.d. "pena naturale", ha sottolineato "*la particolare pregnanza della colpa specifica e professionale, nella quale tipicamente incorrono gli agenti titolari di un obbligo di garanzia regolato a protezione di soggetti particolarmente esposti (tra questi il datore di lavoro nei confronti dei dipendenti, a norma dell'art. 2087 del codice civile)*"[18].

In questo contesto, non sembra doversi escludere la possibilità per il legislatore di costruire una sanzione amministrativa pecuniaria (la cui afflittività, pur potenzialmente molto grave, è comunque diversa rispetto alle misure restrittive della libertà personale) sulla base di ragionevoli indici tipizzati, descriventi la condotta dell'agente. Tanto, purché tali indici siano capaci di denotare un intollerabile allontanamento dalla condotta che ci si può e ci si deve attendere da soggetti che hanno una particolare posizione di responsabilità nel sistema della contabilità pubblica e in connessione con gli interessi pubblici protetti dalla disciplina di settore[19].

4. Contabilità pubblica e colpa grave.

Nella prospettiva sopra descritta, il tema della gradazione della colpa verrebbe a essere sostanzialmente privo d'interesse: non è rilevante verificare se gli indici fattuali della condotta da sanzionare impiegati dal legislatore integrino una colpa "grave" o solo "lieve". Ciò che conta è che la risposta sanzionatoria apprestata dall'ordinamento sia coerente e proporzionata alla meritevolezza di tutela del bene giuridico protetto e alla capacità della condotta di danneggiarlo o di esporlo a un intollerabile pericolo[20].

Ci si deve allora chiedere se questa operazione, ammissibile in termini generali, possa trovare spazio anche nell'ambito della contabilità pubblica.

Come noto, sin dalla sent. n. 371 del 1998 la Corte costituzionale ha affermato, in riferimento alla

---

[16] Si pensi all'ipotesi di bancarotta semplice di cui all'art. 224, n. 2, l. fall., ove si puniscono "*gli amministratori, ai direttori generali, ai sindaci e ai liquidatori di società dichiarate fallite, i quali:* […] *2) hanno concorso a cagionare od aggravare il dissesto della società con inosservanza degli obblighi ad essi imposti dalla legge*". Cfr. la recentissima sent. Cass. pen., Sez. V, 12 luglio 2024 – 17 ottobre 2024, n. 38136: la "*fattispecie di cui all'art. 224, n. 2), L. fall., è integrata esclusivamente dall'inosservanza degli obblighi imposti dalla legge, con conseguente esclusione delle violazioni di norme non contenute in disposizioni legislative* […] *Proprio nel diverso atteggiarsi dell'elemento psicologico del reato dottrina e giurisprudenza individuano il discrimine tra le due fattispecie, in quanto l'art. 217, co. 1, n. 4), L. fall., trova applicazione nei casi di colpa grave generica, derivante da imprudenza, negligenza o imperizia ovvero dalla inosservanza di obblighi non aventi fonte nella legge, mentre, ove il dissesto sia determinato o aggravato dall'inosservanza di obblighi di legge, risulta integrata la fattispecie cui all'art. 224, n. 2), L. fall., caratterizzata dalla colpa specifica*".

[17] Cfr. art. 589, comma 2, cod. pen., che aumenta la cornice edittale dell'omicidio colposo "*Se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro*". Cfr. la recente Cass. pen., Sez. IV, 10 settembre 2024 – 16 settembre 2024, n. 34770: "*In caso di omicidio colposo in danno di lavoratori per infortunio sul lavoro, al fine di escludere la contestata aggravante della violazione di norme antinfortunistiche ed applicare la prescrizione del reato, è insufficiente limitarsi a rilevare che, essendo ravvisabili solo profili di colpa generica, non risultano provati i profili di colpa specifica specificamente addebitati*".

[18] Corte cost., sent. n. 48 del 2024, con commenti di T. PADOVANI, *La 'pena naturale' al vaglio della Corte costituzionale*, in *Sist. Penale*, 2024; M. ZINCANI, *Pene naturali: ci rivedremo presto. Un commento a prima lettura della sentenza n. 48/2024 della Corte costituzionale*, in *Giur. penale web*, 2024, 3, pp. 1 sgg.

[19] Si consideri, al proposito, che le principali fattispecie di sanzioni pecuniarie colpiscono i soggetti tenuti alla resa del conto (artt. 46 e 76 del r.d. n. 1214 del 1934), gli amministratori pubblici che violano il divieto d'indebitamento per spesa corrente (art. 30, l. n. 289 del 2002); gli amministratori che violano i limiti di retribuzione di dirigenti e consulenti (art. 1, comma 593, l. n. 296 del 2006); gli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi del patto di stabilità (art. 20, d.l. n. 98 del 2011), etc.

[20] Sulla proporzionalità e ragionevolezza della risposta punitiva, necessario il riferimento a Corte cost., n. 22 del 2007; sul principio di offensività si vedano le sentt. nn. 139 e 188 del 2023.

responsabilità amministrativa e a quella contabile, che spetta al legislatore articolare l'istituto determinando "*quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo*" all'efficienza, efficacia ed economicità dell'agire amministrativo.

Nella recente sent. n. 132 del 2024, poi, la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, che, come noto, ha temporaneamente riscritto le regole di imputazione della responsabilità amministrativa, limitandola al dolo c.d. "penal-erariale", con esclusione della colpa grave nelle condotte commissive[21].

La Corte costituzionale ha ritenuto ragionevole tale limitazione, sulla base di una motivazione che ha ripercorso le linee fondamentali di evoluzione della pubblica Amministrazione dagli '90 dello scorso Secolo in avanti, sottolineando la sempre maggiore "*complessità dell'ambiente in cui operano gli agenti pubblici*"; la maggiore difficoltà delle "*scelte amministrative in cui si estrinseca la discrezionalità*", che rendono "*più facile l'errore, anche grave*"[22].

Queste dinamiche sono state compendiate nella formula della "*fatica dell'amministrare*", che produce, in un circolo vizioso, la tendenza alla "*burocrazia difensiva*", ultima deriva dell'inefficienza della pubblica Amministrazione, specie se considerata nella prospettiva dell'"*Amministrazione di risultato*". Il rilievo del "risultato", precisa la Corte, costituisce la più recente attuazione del principio costituzionale di buon andamento della p.A. che "*deve raggiungere determinati obiettivi di policy e che risponde dei risultati economici e sociali conseguiti attraverso la sua complessiva attività*". Quella della Corte costituzionale è una riflessione condivisa anche dal Giudice amministrativo che, in una recente pronuncia, ha stigmatizzato l'inerzia di un ente locale, riconducendola "*a quella che la dottrina definisce «burocrazia difensiva» (espressione che si associa a quella - altrettanto diffusa - della c.d. «paura della firma»)*". fenomeno, che "*discende da un malinteso senso di «auto-protezione» della struttura amministrativa*" e "*finisce per anteporre tale protezione a quella dei cittadini e degli interessi pubblici che la stessa struttura dovrebbe prioritariamente tutelare*"[23].

Come è stato condivisibilmente notato, la Corte costituzionale è dunque passata dalla "tolleranza" per la limitazione delle fattispecie di responsabilità erariale alla colpa grave, con esclusione della colpa semplice, alla ricostruzione della "*necessità*" di questa limitazione, alla luce del modificato assetto dell'Amministrazione pubblica[24].

È opportuno precisare che queste indicazioni sono state rese dalla Corte costituzionale per la responsabilità amministrativa e non necessariamente debbono valere per le sanzioni amministrative tipiche, come quella qui in esame, che presentano elementi peculiari rispetto alla tipica responsabilità

---

[21] Cfr. D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello per la definizione di un nuovo equilibrio della responsabilità amministrativa per danno all'erario*, in *Riv. Dir. Econ. Comuni*, 2024, 2, p. 161: "nella giurisprudenza contabile erano presenti due orientamenti, l'uno che riteneva la sussistenza del dolo nell'accezione contrattuale o dolo in adempimento, l'altro nell'accezione di dolo penal-erariale. Le differenze erano sostanziali in quanto nel primo caso il soggetto agente deve avere consapevolezza di essere tenuto ad una determinata prestazione o di essere tenuto all'osservanza di una specifica disposizione normativa e omettere di darvi esecuzione o di rispettarla "intenzionalmente" e dunque opera una intenzionale violazione di un obbligo di servizio, non essendo però necessaria la volontà dell'evento dannoso".

[22] La sentenza ha anche sottolineato la problematica individuazione delle norme da applicare al caso concreto, anche "*a causa di un sistema giuridico multilivello in cui operano fonti di provenienza diversa (eurounitaria, statale, regionale e locale), spesso tra loro non coordinate*"; le "*difficoltà interpretative derivanti da una caotica produzione legislativa*"; i "*costanti tagli alle risorse finanziarie, umane e strumentali delle amministrazioni*"; il pluralismo sociale e istituzionale che "*si proiettano nei procedimenti amministrativi e nelle istituzioni pubbliche, rendendo sempre più problematica ed esposta alla contestazione la ponderazione di tali interessi in cui si risolve l'esercizio della discrezionalità amministrativa*"; infine il "*moltiplicarsi dei rischi provocati dalla stessa attività umana*".

[23] Cons. Stato, Sez. IV, 3 agosto 2023, n. 7503, con Nota di T. SICA, *Responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione e "burocrazia difensiva"*, in *Danno e Resp.*, 2024, 1, pp. 135 sgg.

[24] Cfr. A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave nella responsabilità erariale*, in *Dir. e conti*, 2020.

erariale risarcitoria[25].

Rispetto agli adempimenti puntuali previsti dalla legge, come quelli di cui all'art. 20, commi 1-4, del d.lgs. n. 175 del 2016, non emergono ragioni di protezione connesse alla "fatica dell'amministrare" e al perseguimento dell'Amministrazione di risultato tali da giustificare e addirittura imporre l'arretramento della risposta sanzionatoria quantomeno alla colpa grave[26]. Vero è che, come indica la sentenza in commento, non è possibile generalizzare tale affermazione per tutte le ipotesi sanzionatorie amministrate dalla Corte dei conti, atteso che alcune di esse hanno una prospettiva più ampia che coinvolge "l'attività" più che l'adozione di singoli "atti" (si pensi alla già citata sanzione per atti elusivi del patto di stabilità interno). È altrettanto vero, però, che, laddove il comando legislativo sia tale da non richiedere complesse valutazioni discrezionali e/o una faticosa *reductio ad unum* di un ordinamento multilivello e/o ancora la ponderazione di molteplici interessi, non ha senso costruire l'incolpazione e l'accertamento della colpevolezza con le medesime forme e modalità della responsabilità amministrativa. In altri termini, per le sanzioni amministrative "pure" non c'è l'esigenza di trovare un punto di equilibrio che, invece, impegna legislatore e interprete nel campo della responsabilità erariale, in cui si deve perseguire tanto la protezione del patrimonio pubblico quanto il risultato dell'agire amministrativo.

Postulando necessariamente la medesima costruzione dell'elemento soggettivo nella responsabilità amministrativa e nelle sanzioni "pure", infatti, si arriverebbe a ritenere che il mero dato dell'appartenenza delle fattispecie all'ambito materiale della "contabilità pubblica", che fonda l'attribuzione dell'irrogazione della sanzione al Giudice contabile, possa anche giustificare ipotesi di sostanziale disparità di trattamento. In altri termini, sembra prestarsi a critiche di illogicità il sillogismo che la sentenza in commento traccia nel modo che segue: *i)* la sanzione è amministrata dalla Corte dei conti quale giudice naturale della contabilità pubblica; *ii)* nell'ambito della contabilità pubblica campeggia la regola fondamentale della condanna solo per dolo o colpa grave *ex* l. n. 20 del 1994; *ergo iii)* ogni sanzione amministrativa in materia di contabilità richiede l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. A ben vedere, vi sarebbe una sorta di "effetto di trascinamento" dell'attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti sui connotati fondamentali e sostanziali della fattispecie sanzionatoria, trascinamento della cui ragionevolezza è lecito dubitare.

5. Contabilità pubblica e tipizzazione della colpa (grave).

C'è però, dell'altro. La cit. sent. Corte cost., n. 132 del 2024, ha rivolto un invito al legislatore a farsi carico della sistemazione dell'elemento soggettivo nell'ambito della responsabilità erariale, una volta terminato il periodo transitorio di cui al d.l. n. 76 del 2020. A tal proposito, la Corte ha rammentato che "*è necessario ricercare un equilibrio tra i pericoli di* overdeterrence *e* underdeterrence" e che le trasformazioni dell'amministrazione pubblica "*non potrebbero concretizzarsi, sullo specifico piano dell'elemento soggettivo, in un regime ordinario che limitasse la responsabilità amministrativa alla sola ipotesi del dolo*"[27].

---

[25] Cfr. A. CANALE - S. GRASSO, *La responsabilità sanzionatoria pecuniaria*, cit., p. 509, ove si rammenta che le fattispecie sanzionatorie sono ordinate intorno alla lesione di beni-valori di particolare importanza, anche in relazione agli impegni assunti dall'Italia in ambito U.E., come quello del rispetto degli equilibri di bilancio, della sostenibilità del debito pubblico e del coordinamento della finanza pubblica e dell'unità economica del Paese.

[26] D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello*, cit., p. 157, osserva che anche nel dominio della responsabilità amministrativa possono darsi casi in cui lo "scudo erariale" viene a esentare dalla condanna fattispecie produttive del danno erariale "che nulla hanno a che vedere né con l'orientamento al risultato a cui il nostro ordinamento tende sin dal 1990 […], né con le difficoltà delle scelte discrezionali in un quadro normativo multilivello e complesso".

[27] La specificità di questa tecnica decisoria, che non costituisce un classico "monito", è colta da F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024: dalla responsabilità amministrativa per colpa grave al risultato amministrativo*, in *Federalismi.it*, 2024, 19, pp. 125 sg.; da F.S. MARINI, *La sentenza n. 132 del 2024: la Corte*

La Corte ha dunque invitato il legislatore a lavorare su specifici strumenti che possono condurre a un *fine tuning* dell'elemento soggettivo dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa, quali la previsione di un tetto massimo del danno risarcibile, l'ampliamento delle ipotesi di riduzione del danno, il rafforzamento dei controlli preventivi della Corte dei conti con "*abbinamento di una esenzione da responsabilità colposa*", l'esclusione della responsabilità per alcune tipologie particolarmente esposte di dipendenti.

Tra questi, però, lo strumento che la Corte costituzionale ritiene maggiormente fecondo è proprio quello dell'"*adeguata tipizzazione della colpa grave*".

È noto che un tentativo in questo senso era stato mosso dalla Provincia Autonoma di Bolzano con la legge 3 febbraio 2000. La Corte costituzionale, con sent. n. 340 del 2001, dichiarò illegittima quella misura, in quanto la tipizzazione della colpa grave sortiva l'effetto di limitare la risposta sanzionatoria, cosa che rendeva la disciplina provinciale non conforme ai princìpi dell'ordinamento statale[28]. Due decenni dopo, però, l'invito della Corte costituzionale è, ovviamente, rivolto al legislatore statale[29] e dimostra, una volta di più, che la costruzione dell'elemento soggettivo delle sanzioni pecuniarie amministrate dalla Corte dei conti nella forma della colpa specifica tipizzata dal legislatore non solo non è costituzionalmente illegittima, ma può presentare profili di adeguatezza al mutato contesto normativo e sociale della moderna Amministrazione[30].

La sent. n. 132 del 2024 fa riferimento, *de iure condito*, all'art. 2 del terzo e vigente codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36 del 2023, ove si stabilisce 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*", mentre "*Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*"[31]. La relazione d'accompagnamento del Consiglio di Stato allo schema di codice sottolinea che il comma 3 "contiene una perimetrazione del concetto di colpa grave rilevante ai fini della responsabilità amministrativa dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti" e, per contrastare la burocrazia difensiva e attuare il "principio della fiducia", "ricollega la colpa grave

---

costituzionale sperimenta nuove tecniche decisorie, in *Riv. Corte conti*, 2024, 4, p. 1; nonché da D. BOLOGNINO, *Ancora un tassello*, cit., p. 160.

[28] Sulla sent. n. 340 del 2001 v. l'ampia ricostruzione di F. MERUSI, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, in *Dir. Amm*., 2006, 1, pp. 1 sgg.

[29] Va osservato che la tipizzazione della colpa grave non è contemplata nel d.d.l. AC 1621 recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale", a firma di Foti e altri, su cui si v. il *dossier* di *Dir. e Conti*, 2024.

[30] Questo, ovviamente, non vuol dire tornare a una forma di sanzione "formale", soluzione ritenuta impraticabile dalla Corte costituzionale si dalla sent. n. 72 del 1983. In proposito si deve ricordare che la stessa Procura regionale, nel giudizio in commento, aveva ricostruito la fattispecie come presunzione di colpa derivante dall'integrazione del fatto sanzionato, salva la possibilità per la parte attinta dall'incolpazione di dimostrare l'assenza di colpevolezza. Un'ipotesi che, per quanto concerne la trasmissione degli atti al MEF e alla Corte, ricorrerebbe anche quando l'approvazione degli atti da trasmettere fosse arrivata in prossimità della scadenza di legge, così da rendere impossibile rispettare il termine di legge per le comunicazioni.

[31] F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, cit., p. 125, osserva che la menzione del codice dei contratti pubblici nella sent. n. 132 è rilevante per tre motivi: *i)* "la riforma dei contratti pubblici testimonia che l'ordinamento insiste ancor oggi, come sottolinea la sentenza, nel richiedere all'amministrazione efficienza e risultati concreti e non semplicemente l'asettica applicazione di leggi e regolamenti"; *ii)* "segnala una convergenza tra il recente atteggiamento del legislatore e quello espresso dalla Corte […] ché l'accostamento tra risultato e fiducia nella p.a. serve proprio a delimitare il rischio della responsabilità e ad incentivarne l'azione in un momento storico molto particolare"; *iii)* "traspare una considerazione positiva su questi propositi riformatori espressa dalla nostra Corte costituzionale".

esclusivamente alla violazione delle norme di diritto, degli auto-vincoli, nonché alla palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza"[32].

Com'è evidente, l'art. 2, comma 3, del codice dei contratti pubblici non opera un'integrale tipizzazione della colpa grave, in quanto giustappone elementi di tipo protocollare (violazione di norme di diritto e degli autovincoli) a criteri indeterminati e clausole aperte (palese violazione di regole di prudenza, etc.). Queste ultime, ovviamente, rimettono al centro la tipizzazione giurisprudenziale[33].

Del resto, non è raro riscontrare, tanto nella produzione normativa quanto nell'elaborazione giurisprudenziale, la sovrapposizione (se non la vera e propria confusione) tra i fattori costitutivi dell'elemento oggettivo, quelli costitutivi dell'elemento soggettivo e i criteri per la valutazione del danno causato. Si possono parimenti incontrare casi in cui lo stesso fattore è rilevante per tutti e tre i profili. Si pensi alle sanzioni per le intese restrittive della concorrenza. Nelle Linee Guida AGCM sulla dosimetria della sanzione pecuniaria[34], ad esempio, si legge che "*Nel valutare la gravità della violazione, l'Autorità terrà conto in primo luogo della natura dell'infrazione*" e che "*L'Autorità ritiene che le intese orizzontali segrete di fissazione dei prezzi, di ripartizione dei mercati e di limitazione della produzione costituiscano le più gravi restrizioni della concorrenza. Al riguardo, l'eventuale segretezza della pratica illecita ha una diretta relazione con la probabilità di scoperta della stessa e, pertanto, con la sanzione attesa. Per questo tipo di infrazioni, la percentuale del valore delle vendite considerata sarà di regola non inferiore al 15%*". Le Linee Guida elencano ulteriori criteri di qualificazione della gravità, quali: *i)* le condizioni di concorrenza nel mercato interessato; *ii)* la natura dei prodotti o servizi, con particolare riferimento al pregiudizio all'innovazione; *iii)* l'attuazione o meno della pratica illecita; *iv)* la rilevanza dell'effettivo impatto economico o, più in generale, degli effetti pregiudizievoli sul mercato e/o sui consumatori.

Siamo qui di fronte a una tipizzazione della gravità che sembra abbracciare non solo il disvalore "in sé" della condotta ma anche l'intensità del dolo e la capacità di generare danno al (o di mettere in pericolo il) bene giuridico tutelato. E questa tipizzazione di "gravità" è impiegata per valutare la legittimità delle diverse sanzioni pecuniarie irrogate dall'AGCM ("importo base", "percentuale del valore delle vendite" e "importo supplementare")[35].

Anche nella giurisprudenza contabile, del resto, sono stati valorizzati per la ricognizione della colpa grave elementi concernenti anche la descrizione della condotta *non iure*[36], come la trasgressione degli obblighi di servizio o delle regole di condotta che fossero *ex ante* ravvisabili e riconoscibili per dovere professionale e d'ufficio.

Esula dagli obiettivi di questo contributo valutare se la tipizzazione della colpa grave costituisca effettivamente la strada da seguire per la responsabilità amministrativa[37]. Quanto alle fattispecie

---

[32] La relazione, consultabile sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa, precisa che la disposizione non ha portata innovativa, ma si limita a codificare "il diritto vivente formatosi nell'ambito delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti".

[33] A tal proposito si v. A. CIARAMELLA, *La sopravvivenza normativa della colpa grave*, cit. L'A. vede con perplessità le ipotesi di tipizzazione della colpa grave, in quanto "anche in tal caso sarebbe, comunque, necessario l'uso di concetti di carattere generale soggetti a mutevoli interpretazioni".

[34] Delibera AGCM 22 ottobre 2014, n. 25152, recante "Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90".

[35] Cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. VI, 31 ottobre 2023, n. 9830; 30 marzo 2023, n. 3312; 13 giugno 2022, n. 4779.

[36] Cfr. Corte dei conti, Sez. I App., 24 luglio 2018, n. 303, e 14 giugno 2018, n. 238.

[37] Il dibattito, sul punto, è aperto e vivace. F. CINTIOLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 132 del 2024*, cit., p. 134, afferma che la tipizzazione delle fattispecie della colpa e la limitazione del dolo, attentamente impiegate dal legislatore, potrebbe costituire "un nuovo modo di manifestarsi sul piano teleologico del merito amministrativo". Analogamente, M.R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di nuova (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave nella responsabilità erariale dei pubblici funzionari*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2021, 2, p. 301, ritiene che "La

sanzionatorie "pure", però, è possibile affermare che la tesi interpretativa risultata soccombente nel caso in commento (e generalmente rigettata dalla giurisprudenza contabile[38]) non può dirsi impraticabile per contrasto coi princìpi costituzionali. Né, per converso, può essere predicato l'obbligo, in applicazione dei princìpi costituzionali di proporzionalità e adeguatezza delle sanzioni e di buon andamento della p.A., di costruire l'elemento soggettivo delle sanzioni pecuniarie necessariamente facendo applicazione della colpa grave "generica", da affidare a criteri aperti e non, invece, a una tassonomia normativa di condotte sintomatiche della grave negligenza del soggetto che opera nell'ambito della contabilità pubblica.

Una tale ricostruzione, peraltro, non sarebbe priva di ulteriori strumenti per garantire la proporzionalità e l'adeguatezza della risposta sanzionatoria. In base al descritto diritto vivente, al Giudice contabile spetta l'individuazione della sanzione appropriata all'interno della cornice edittale. Nel caso dell'art. 20, comma 7, TUSP, la forbice è particolarmente ampia, con il minimo fissato a €5.000,00 e il massimo a €500,000,00 e con salvezza del risarcimento del maggior danno. Ciò sta a significare che, pur all'interno del perimetro della colpa grave, è possibile distinguere tra fatti più o meno gravi di nuovo in ragione dell'elemento oggettivo, di quello soggettivo, del danno subito dal bene giuridico tutelato o del pericolo cui esso è stato esposto. La possibilità per il Giudice di fare accorto uso della dosimetria della sanzione, ovviamente, rimarrebbe disponibile anche in un sistema articolato sulla tipizzazione della colpa grave.

colpa grave, anche per i funzionari pubblici, va […] tipizzata, lasciando margini, laddove la fattispecie astratta non risulti adeguata all'inquadramento del caso di specie, per valutazioni giudiziarie a carattere integrativo legate a restare nel solco dei principi sin qui richiamati". Per contro, V. TENORE, *Vuolsi così colà dove si puote ciò che si vuole, e più non dimandare: lo "scudo erariale" è legittimo perché temporaneo e teso ad alleviare "la fatica dell'amministrare", che rende legittimo anche l'adottando progetto di legge Foti C1621*, in *Riv. Corte dei conti*, 2024, 4, afferma che non vi sarebbe alcuna "incertezza paralizzante" dell'Amministrazione pubblica provocata dalla nozione non tipizzata di colpa grave e che tutti i regimi sanzionatori o risarcitori sono "connotati, assai opportunamente, da una mancanza di tipizzazione delle ipotesi di colpa (o di colpa grave), che rimane una clausola aperta al fine di consentire all'organo giudicante un prudente apprezzamento sulle connotazioni della fattispecie concreta sottoposta al proprio vaglio a fronte della mutevolezza delle circostanze fattuali e della «fantasia italica» nel commettere mutevoli o nuove forme di illeciti" (p. 202) e aggiunge che la tipizzazione della colpa grave non è imposta da alcun precetto costituzionale (p. 205).

[38] Vedasi ancora Corte dei conti, Sez. giurisd. Campania, decr. 10 marzo 2022, n. 3: "*occorre individuare la sussistenza dell'elemento soggettivo comunque necessario per l'affermazione di siffatta responsabilità che, dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, è stato indicato* quam minime *nella colpa grave*".