

Convegno “Giustizia Servizio del Paese”.

Relazione su

“Responsabilità amministrativa: assetto attuale, prospettive evolutive e paura della firma” a cura di Vincenzo Lo Presti.

Presidente della Sezione Giurisdizionale d'Appello della Corte dei conti per la Regione siciliana.

\*\*\*\*\*

Ringrazio, per l'invito a questo incontro, e porgo un cordiale saluto a tutti i presenti.

Nel trattare il tema assegnatomi, tratterò brevemente l'evoluzione normativa e giurisprudenziale della responsabilità amministrativa e i mutamenti della Pubblica Amministrazione, nel frattempo, intervenuti.

Sin dall'Unità d'Italia, appare chiara la necessità di controllo degli Agenti pubblici e di tutela dell'Erario dai danni da loro cagionati e, infatti, la Legge 800/1862, istituisce la Corte dei conti e prevede la responsabilità contabile di chi ha maneggio di denaro o di beni pubblici.

La tutela delle Pubbliche Finanze viene, poi, rafforzata, prevedendo una responsabilità amministrativa particolarmente rigorosa (*...dato che si risponde per colpa semplice, la responsabilità è solidale e trasmissibile agli eredi e la prescrizione è decennale...*); solo in ipotesi tassative, la responsabilità è limitata al dolo o alla colpa grave (ad esempio, per i dipendenti degli enti locali e per i conducenti di mezzi meccanici).

Ciò nonostante, non si avverte una particolare necessità di contemperare le esigenze risarcitorie dell'Erario con quelle di tutela degli Agenti pubblici ed espressioni, come *"paura della firma"* e *"burocrazia difensiva"*, sono praticamente sconosciute.

La disciplina della responsabilità segue l'assetto della Pubblica Amministrazione dell'epoca, ancorato alla mera legittimità dell'atto amministrativo, e, nel quale, restavano, in secondo piano, i costi e i risultati dell'Azione Pubblica; tale assetto genera un insostenibile incremento della spesa pubblica che, per non aggravare la pressione fiscale, viene alimentato con un, altrettanto insostenibile, aumento del debito pubblico.

Per porre fine alla lievitazione dei costi, nei primi anni '90, il Legislatore promuove varie riforme, cercando di coniugare la necessaria legittimità dell'Azione amministrativa con criteri di efficienza, efficacia ed economicità; ciò avviene, in particolare, con la Legge 241/1990 che impone, tra l'altro, l'obbligo di individuazione del responsabile del procedimento e di motivazione degli atti.

Si cerca, quindi, di superare l'assetto esclusivamente pubblicistico dell'Amministrazione, considerato lento e inefficiente, in favore di modelli privatistici, ritenuti, invece, garanzia di maggiori risultati; a tal fine, la Legge-delega 421/1992 prevede la privatizzazione del pubblico impiego, la distinzione tra attività di indirizzo politico e attività di gestione e un nuovo sistema di controlli, finalizzato alla verifica dei risultati.

Inoltre, la Legge 142 del 1990 estende, ad amministratori e dipendenti degli Enti locali (*...che rispondevano solo per dolo o colpa grave e beneficiavano di una prescrizione quinquennale...*) le più rigorose norme sulla responsabilità degli

impiegati dello Stato.

Quindi, il Decreto-legge 152/1991, istituisce, in Calabria, Campania e Puglia, Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Successivamente, il Decreto-legge 453/1993, decentra, in tutto il territorio nazionale, la giurisdizione contabile e la Legge 20/1994 prevede una nuova disciplina della responsabilità amministrativa che, sacrificando le esigenze risarcitorie dell'Erario in favore di una maggiore tutela degli Agenti pubblici, sgretola, su più fronti, il previgente sistema e, in particolare, limita la responsabilità al dolo e alla colpa grave.

Così, dopo circa 70 anni, la responsabilità amministrativa, per colpa semplice, scompare dal nostro Ordinamento giuridico.

La Corte costituzionale, interpellata sulla limitazione della responsabilità al dolo e alla colpa grave, con sentenza 371 del 1998, avalla la riforma e afferma che il Legislatore è libero di stabilire il grado di colpa *"...senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà..."*, che la riforma è conseguente alla privatizzazione del pubblico impiego e serve ad evitare che *"...il timore delle responsabilità esponga a rallentamenti e inerzie..."*, nonché a determinare *"...quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio, tale da rendere...(...)... la responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo..."*.

Negli anni successivi, la giurisdizione contabile, a causa della crescente esternalizzazione delle funzioni pubbliche, si estende, sotto il profilo soggettivo, per comprendere l'attività di privati che svolgano, per legge o convenzionalmente, attività amministrative, ovvero siano destinatari di contribuzioni, concesse per la realizzazione di progetti di pubblico interesse.

Anche sotto il profilo oggettivo, la giurisdizione contabile si spinge oltre la tradizionale nozione di danno erariale (inteso come risarcimento dei danni materiali) comprendendo anche la lesione di beni immateriali, come il diritto all'immagine dell'Amministrazione e i danni da disservizio.

Il Legislatore, inoltre, si dimostra particolarmente severo, nei confronti di amministratori e revisori dei conti, che abbiano cagionato il dissesto, e prevede, a loro carico, oltre alla normale responsabilità amministrativa, anche sanzioni pecuniarie (*da cinque a venti volte la retribuzione mensile*), nonché gravi sanzioni interdittive personali (*consistenti nella impossibilità di ricoprire cariche pubbliche elettive e incarichi di revisione contabile per 10 anni*).

Tale previsione normativa è sintomatica di una nuova tendenza legislativa che, oltre alla tradizionale responsabilità amministrativa, prevede, sempre più spesso, ipotesi tipiche di "*responsabilità sanzionatoria*", a tutela di valori costituzionali, quali gli equilibri di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e il coordinamento della finanza pubblica.

In tale contesto, il decentramento e l'ampliamento della giurisdizione contabile sono probabilmente causa di un incremento delle azioni di responsabilità e delle conseguenti condanne; ciò alimenta, come benzina sul fuoco, la "*paura della firma*", favorendo atteggiamenti di "*burocrazia difensiva*" che rallentano l'efficienza dell'Amministrazione.

Quindi, per mitigare i timori e, probabilmente, sulla spinta di coloro che, sottoposti a giudizio, ne avevano ricevuto una condanna, la Legge 266/2005, prevede un "*condono contabile*" e i soggetti, condannati, per fatti commessi entro la data di entrata in vigore di tale legge, in sede di appello, possono chiedere la definizione del procedimento mediante il pagamento di una somma tra il 10 e il 20 per cento del danno quantificato nella sentenza di condanna.

Vari profili di incostituzionalità, della norma istitutiva del *condono contabile*, vengono prospettati, innanzi alla Corte costituzionale, lamentando tra l'altro: “...l'assenza di una ratio normativa che non sia quella della limitazione del risarcimento...” e che “...provvedimenti di questa natura creano aspettative sul loro ripetersi e riducono l'effetto di deterrenza che è la primaria ragion d'essere della responsabilità amministrativa...”.

La Corte costituzionale, tuttavia, con sentenza 183 del 2007, afferma che anche tale norma è conforme alla Costituzione.

Da più parti, viene ancora lamentato che, presso le Procure regionali della Corte, vengono aperte istruttorie sulla base di notizie di danno non qualificate (*ad esempio, articoli di giornale*) e iniziati numerosi procedimenti per il risarcimento del danno all'immagine dell'Amministrazione, conseguente a vari reati commessi da Agenti pubblici.

La “*paura della firma*” divampa e, per assicurare gli animi, il Decreto- legge 78/2009:

- stabilisce che le Procure possono iniziare l'attività istruttoria, a pena di nullità, solo “...a fronte di specifica e concreta notizia di danno...”;
- limita la perseguibilità del danno all'immagine ai soli reati “*propri*” del pubblico ufficiale;
- esclude la gravità della colpa “...quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo...”.

Successivamente, l'art. 130 del Codice di giustizia contabile, in analogia al “*patteggiamento*” nel processo penale, prevede la definizione agevolata del giudizio, mediante il pagamento di una somma non superiore al 50% del danno contestato; tale facoltà è riconosciuta anche ai soggetti condannati in primo grado, mediante il pagamento di una somma non inferiore al 70 per cento del danno accertato

Mi sembra evidente come il Legislatore si muova nella direzione di una continua limitazione della responsabilità e, da ciò, deriva, inevitabilmente, che i danni, provocati nella gestione delle Pubbliche Risorse, restino, sempre di più, a carico della collettività.

Tale tendenza trova una più recente conferma.

Infatti, l'art. 11 del Decreto-legge 14/2020, prevede che, per i soli atti posti in essere per fronteggiare l'emergenza COVID, la responsabilità sia limitata al dolo.

In seguito, l'art. 21 del Decreto-legge 76/2020, varato "*...per la semplificazione e l'innovazione digitale ...*" prevede il cosiddetto "*scudo erariale*" e, per tutti i danni da azione (*...e non solo per quelli posti in essere per fronteggiare l'emergenza COVID...*), la responsabilità viene limitata esclusivamente al dolo e "*...la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso...*".

Successivamente, il Decreto-legge 77/2021 (*...finalizzato all'attuazione del PNRR...*) e il Decreto-legge 44/2023, emanato per "*...il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche...*", prorogano lo "*scudo erariale*" fino al 30 giugno 2024.

In buona sostanza, prima, per fronteggiare l'emergenza COVID e, poi, per semplificare e accelerare l'Azione Pubblica, nonché per l'attuazione del PNRR, è stato ritenuto necessario e urgente limitare ancora la responsabilità amministrativa.

In tale ottica, l'art. 23 del Decreto-legge 76/2020, ha pure limitato fortemente l'ambito di applicazione del reato di "*abuso d'ufficio*", ma ciò non è stato ritenuto sufficiente; infatti, come è noto, è già stato approvato un disegno di legge per l'abolizione del reato in questione e per limitare anche quello di "*traffico di influenze*".

Ho l'impressione che tali limitazioni non abbiano dato buoni frutti se si

considerano gli acquisti di materiale sanitario inidoneo o a prezzi fuori mercato, attualmente al vaglio delle giurisdizioni contabile e penale, e i ritardi, nell'attuazione del PNRR, da più parti, denunciati.

Probabilmente, limitare la responsabilità non ha incentivato l'efficienza dell'Amministrazione favorendo, invece, fenomeni di distrazione e spreco delle Pubbliche Risorse, cagionati da chi, esentato dalla responsabilità per colpa grave, ha superato la *"paura della firma"* con il *"coraggio dato dalla prospettiva dell'impunità"*.

Sono fermamente convinto che, in ogni Ordinamento democratico, la responsabilità debba essere strettamente connessa all'esercizio di un potere o all'adempimento di un dovere e ne costituisca la logica ed inevitabile conseguenza.

Occorre, quindi, trovare un sistema ragionevole ed equilibrato per la ripartizione del *"rischio di gestione"*, tra Agenti pubblici ed Amministrazione.

A tal fine, potrebbe essere prevista una perimetrazione della colpa grave il più puntuale possibile.

In tal senso, ad esempio, l'art. 8 del Decreto legislativo 149/2022, già prevede che, in caso di contenzioso, i rappresentanti dell'Amministrazione, che abbiano aderito ad accordi conciliativi forieri di danni erariali, rispondano per fatti e omissioni commessi con dolo o colpa grave, quest'ultima: *"... consistente nella negligenza inescusabile derivante dalla grave violazione della legge o dal travisamento dei fatti..."*.

Analogamente, l'art. 2 del Decreto legislativo 36/2023, per le attività contrattuali della Pubblica Amministrazione, stabilisce che: *"...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..." e, inoltre, che "...Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti..."*.

In tali ipotesi, il Legislatore non esclude più la responsabilità per colpa grave, ma precisa quando la colpa grave può ritenersi sussistente.

*Questa mi sembra una strada ragionevole da percorrere...!*

Mi avvio velocemente alla conclusione ed osservo che, per contrastare la "*paura della firma*", nessuna limitazione della responsabilità può essere sufficiente se non si pone rimedio alla patologica proliferazione normativa; infatti, dal 1861, sono stati emanati oltre 200.000 atti normativi, di cui ne rimangono attualmente in vigore, al netto delle abrogazioni, circa 110.000.

Mi sembra, inoltre, veramente indispensabile, il reclutamento di funzionari preparati, assunti per concorso, cui offrire una formazione continua ed efficiente, perché, come acutamente affermò il Presidente degli Stati Uniti Lyndon Johnson, "*...il problema non è fare la cosa giusta, è sapere quale sia la cosa giusta...!*" e poiché, come ancor più acutamente, aveva osservato il Cancelliere tedesco Otto von Bismarck, "*...Con cattive leggi e buoni funzionari si può pur sempre governare, ma con cattivi funzionari le buone leggi non servono a niente...!*".

Se, poi, anche limitando, ai minimi termini, la responsabilità amministrativa, dovesse persistere, come temo, la "*paura della firma*", allora non posso che concludere questo intervento con la frase pronunciata, innanzi al Cardinale Borromeo, da don Abbondio, quando confessò "*...Il coraggio, uno, se non ce l'ha, mica se lo può dare...!*".

Vi ringrazio per avermi ascoltato.

Vincenzo Lo Presti