

4 NOVEMBRE 2020

Una responsabilità erariale
transitoriamente “spuntata”. Riflessioni
a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio
2020, n. 76 (c.d. “decreto
semplificazioni”)

di Luigi Carbone

Dottorando di ricerca in Giurisprudenza
Università degli Studi di Catania

Una responsabilità erariale transitoriamente “spuntata”. Riflessioni a prima lettura dopo il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “decreto semplificazioni”)*

di Luigi Carbone

Dottorando di ricerca in Giurisprudenza
Università degli Studi di Catania

Abstract [It]: L’articolo analizza alcuni aspetti critici del d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “decreto semplificazioni”) con specifico riferimento alle modifiche dallo stesso apportate in materia di responsabilità erariale, non soltanto sotto il profilo del merito delle scelte in esso contenute, ma anche in relazione al ricorso alla decretazione d’urgenza quale strumento per farvi fronte. Si dubita, infatti, della scelta di introdurre con decreto-legge la previsione in ordine al tipo di prova necessaria per la dimostrazione del dolo erariale e, dunque, della possibilità di considerare tale decreto rispettoso dei presupposti di cui all’art. 77 Cost. La compatibilità con tale parametro costituzionale, e con altri principi costituzionali, si ritiene problematica anche rispetto al secondo intervento realizzato dal decreto in esame, ovvero in relazione alla transitoria limitazione della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo.

Abstract [En]: The article analyses some critical aspect of Legislative Decree no. 76 of 16 July 2020 (“decreto semplificazioni”), in particular the amendments on accounting liability not only on the perspective of the policy adopted in the decree but also in relation to adoption of the law-decree as instrument to manage such issues. It is questionable indeed the choice to enact through a law-decree the provision as concerns the type of necessary evidence to prove the intention in accounting liability and therefore the possibility to consider such law-decree in compliance with art. 77 of the Italian Constitution. In addition, the compliance with such article and other constitutional principles is envisaged as problematic also with reference to the second intervention made by the decree under analysis, that is the transitional restrictions of accounting liability under the subjective profile.

Sommario: 1. Premessa. 2. La prova del dolo erariale: la necessaria dimostrazione della volontà dell’evento dannoso. 3. *Segue:* le implicazioni del ricorso alla decretazione d’urgenza. 4. La transitoria limitazione della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo di cui all’art. 21, comma 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76. 5. *Segue:* la compatibilità di quest’ultimo con i presupposti e con il regime di responsabilità previsti dall’art. 77, comma 2, Cost. 6. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Con il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (c.d. “decreto semplificazioni”), recentemente convertito¹, il Consiglio dei Ministri introduce misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale. Si tratta

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo rientra tra le attività del progetto “La tenuta dello Stato costituzionale ai tempi dell’emergenza da Covid19. Profili giuridico-finanziari” (P.I. Prof.ssa A. Ciancio) finanziato grazie al Programma ricerca di Ateneo UNICT 2020-22 linea 2.

¹ È stata infatti approvata dal Parlamento la legge 11 settembre 2020, n. 120 che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale. A tal proposito, si deve rilevare che in sede di promulgazione il Presidente della Repubblica, nel firmare tale legge, ha però inviato una

del più recente intervento normativo che si iscrive nella lotta all'emergenza epidemiologica da Covid-19² e, nello specifico, dichiaratamente volto a fronteggiare le conseguenti ricadute economiche.

Il Governo ha ritenuto sussistere la straordinaria necessità e urgenza nella realizzazione di un'accelerazione degli investimenti e delle infrastrutture attraverso la semplificazione delle procedure in materia di contratti pubblici e di edilizia, nonché nell'introduzione di misure di semplificazione procedimentale e di sostegno e diffusione dell'amministrazione digitale, di semplificazione in materia di responsabilità del personale delle amministrazioni e di semplificazione in materia di attività imprenditoriale, di ambiente e di *green economy*.

In sostanza, il decreto vorrebbe costituire un intervento organico volto alla semplificazione dei procedimenti amministrativi, all'eliminazione e alla velocizzazione di adempimenti burocratici, alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, al sostegno all'economia verde e all'attività di impresa³. Inoltre, con riferimento alle misure in materia di responsabilità dei dipendenti pubblici, esso chiarisce quale prova occorra per la dimostrazione della sussistenza del dolo erariale e introduce una significativa limitazione temporale della responsabilità amministrativa sotto il profilo dell'elemento soggettivo.

È su tale ultimo aspetto che si tenterà di sviluppare alcune brevi riflessioni al fine di rilevare specifiche criticità del decreto in parola, non attinenti soltanto alla disciplina in materia di responsabilità erariale in essa contenuta, ma anche al ricorso alla decretazione d'urgenza quale strumento per farvi fronte.

2. La prova del dolo erariale: la necessaria dimostrazione della volontà dell'evento dannoso

Sotto il profilo della responsabilità dei dipendenti pubblici, il decreto-legge in esame interviene, dedicandovi il Capo IV del Titolo II. Invero, già l'intestazione del Titolo II alle semplificazioni

lettera ai Presidenti di Camera e Senato e al Presidente del Consiglio nella quale ha sottolineato come il testo, con le modifiche apportate in sede parlamentare, contenga diverse disposizioni (tra cui segnatamente quelle contenute all'articolo 49, recante la modifica di quindici articoli del Codice della strada), che non risultano riconducibili alle finalità enunciate nel preambolo del decreto e non attengono a materia originariamente disciplinata dal provvedimento. Il Capo dello Stato, pur procedendo alla promulgazione in considerazione della rilevanza del provvedimento nella difficile congiuntura economica e sociale, ha poi invitato il Governo a vigilare affinché nel corso dell'esame parlamentare dei decreti-legge non vengano inserite norme palesemente eterogenee rispetto all'oggetto e alle finalità dei provvedimenti d'urgenza, rappresentando altresì al Parlamento l'esigenza di operare in modo che l'attività emendativa si svolga in piena coerenza con i limiti di contenuto derivanti dal dettato costituzionale. Il testo completo della lettera è consultabile sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica (<https://www.quirinale.it/elementi/50180>).

² L'epidemia del Covid-19, oltre a stravolgere l'ordinario fluire della vita e ad occasionare riflessioni di tipo sanitario, politico, economico, filosofico, sociologico, religioso, ha fatto sorgere sul fronte giuridico notevoli questioni. Sono numerosi gli aspetti delle ricadute giuridiche dell'emergenza epidemiologica affrontati dalla dottrina e dalla giurisprudenza. Per una rassegna della produzione giurisprudenziale (delle varie magistrature) e della dottrina occasionata dal Covid-19 si rinvia a V. TENORE, *Il sistema giustizia davanti alla sfida del Covid 19*, in *Diritto & Conti*, 7 aprile 2020, disponibile sul sito www.dirittoconti.it.

³ È quanto espressamente dichiarato nel comunicato stampa n. 54 del Consiglio dei Ministri il cui testo è consultabile sul sito istituzionale del Governo (<http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-54/14869>).

procedimentali⁴ e alle responsabilità manifesta l'intento di voler accelerare i procedimenti amministrativi, e in generale l'azione pubblica, attraverso un alleggerimento del regime di responsabilità dei dipendenti pubblici. La soggezione a responsabilità è, dunque, concepita quale altro fattore alla base di rallentamenti e inerzie nello svolgimento dell'attività amministrativa, con la conseguente necessità di circoscriverne l'ambito di applicazione onde ridurre il timore ingenerato nei dipendenti pubblici nell'assolvimento dei compiti a cui sono preposti.

Sul fronte della responsabilità penale, l'art. 23 del decreto-legge riscrive il reato di abuso d'ufficio, modificando l'art. 323 c.p. con il dichiarato fine di circoscrivere l'area del penalmente rilevante e in modo tale che i funzionari pubblici possano avere certezza su quali siano gli specifici comportamenti puniti dalla legge. Affinché ora possa ritenersi integrata la fattispecie incriminatrice è necessario che il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio agisca in violazione “di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità”⁵.

È però con riferimento alla responsabilità erariale che si registrano maggiori e peculiari novità.

L'art. 21 del decreto-legge prevede infatti due misure, ovvero una definitiva di carattere chiarificatorio e l'altra transitoria, ma dirompente sotto il profilo dell'operatività del meccanismo di responsabilità amministrativa.

Con riguardo all'intervento chiarificatorio, il primo comma del citato art. 21 aggiunge un periodo all'art. 1, comma 1, della l. n. 20 del 1994, contenente la disciplina generale in materia di responsabilità erariale, prevedendo espressamente che “la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”. Così, ai fini della possibilità di incorrere in tale responsabilità è necessario che il Procuratore contabile, ove contesti il dolo, debba fornire la dimostrazione della consapevolezza e volontà del danno erariale.

Maggiore impatto presenta la previsione contenuta nel secondo comma del citato art. 21, allorché limita, per i fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e fino al 31 luglio 2021, al solo dolo la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti per quanto attiene alla produzione dei danni conseguenti alla condotta attiva del dipendente pubblico⁶. Tale limitazione è

⁴ Per un'analisi delle modifiche apportate dal “decreto semplificazioni” in materia di procedimento amministrativo si veda F. D'ALESSANDRI, *Il Decreto Semplificazioni ha modificato la legge sul procedimento amministrativo*, in *Quotidiano giuridico*, 24 luglio 2020, disponibile sul sito www.quotidianogiuridico.it.

⁵ Per un'analisi critica delle modifiche apportate dal “decreto semplificazioni” al reato di abuso d'ufficio si veda T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2020, 7-8, p. 1 ss.

⁶ La limitazione temporale della responsabilità amministrativa sotto il profilo dell'elemento soggettivo è stata ulteriormente ampliata dalla legge di conversione del “decreto semplificazioni” fino al 31 dicembre 2021. In particolare, il secondo comma dell'art. 21, come modificato dalla legge di conversione, dispone che “Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2021, la responsabilità dei soggetti sottoposti

espressamente esclusa per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente, con la evidente finalità che i funzionari siano chiamati a rispondere in misura maggiore per questo tipo di condotte.

Con la prima misura apportata dal decreto-legge si prende espressamente posizione rispetto al contrasto esistente nell'ambito della giurisprudenza contabile in ordine a una delle componenti strutturali dell'illecito erariale, ovvero l'elemento psicologico.

La giurisprudenza della Corte dei conti, com'è noto, è oscillante nell'individuare il confine tra dolo e colpa grave, ricorrendo a differenti accezioni di dolo che inevitabilmente influiscono sul versante del *discrimen* con la colpa grave⁷.

Un primo orientamento sposa una concezione civilistico-contrattuale, facendo riferimento alla figura del dolo contrattuale o *in adimplendo*, cioè a un dolo atipico e da inadempimento volontario e/o cosciente dell'obbligazione contrattuale, ovvero un comportamento scientemente violativo di un obbligo di servizio, senza che occorra la diretta e cosciente intenzione di agire ingiustamente a danno di altri. Segnatamente, tale figura sarebbe ravvisabile laddove si abbia la consapevolezza di dovere una determinata prestazione e si ometta di darvi esecuzione intenzionalmente, in violazione dei fondamentali principi che regolano l'esercizio delle funzioni amministrative e senza che concorra il requisito della piena consapevolezza del danno e delle conseguenze pregiudizievoli per l'erario⁸.

Diversamente, si ritiene che il dolo ricorra solo quando la condotta antidoverosa sia accompagnata dalla volontà dell'evento dannoso, cioè si reputa necessaria la consapevolezza della condotta unitamente alla consapevolezza del danno. Nell'ambito di questo secondo indirizzo, il dolo è stato definito anche come "dolo erariale", dovendo essere inteso quale stato soggettivo caratterizzato dalla consapevolezza e volontà dell'azione o omissione *contra legem*, con specifico riguardo alla violazione delle norme giuridiche che regolano e disciplinano l'esercizio delle funzioni amministrative e alle sue conseguenze dannose per le finanze pubbliche e che lo stesso sia ravvisabile qualora si cumulino, con la consapevolezza della condotta causa del danno, elementi fattuali che comprovino il ricorrere di ulteriori consapevolezze circa l'effettività e lo specifico contenuto del danno medesimo⁹.

alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l'azione di responsabilità di cui all'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente".

⁷ Per una disamina delle diverse posizioni della giurisprudenza contabile si rinvia a A. CANALE, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa*, in A. CANALE – D. CENTRONE – F. FRENI – M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 88 ss.

⁸ Corte conti, sez. Sardegna, 18 novembre 2014, n. 229.

⁹ Corte conti, sez. Lombardia, 8 gennaio 2015, n. 1; Corte conti, sez. Lombardia, 10 febbraio 2015, n. 18; Corte conti, sez. Lombardia, 10 febbraio 2015, n. 19; Corte conti, sez. Lombardia, 20 febbraio 2015, n. 26. Cfr. però quanto rilevato da P. DELLA VENTURA, *La colpa grave e il dolo*, in E. F. SCHLITZER – C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 190, che qualifica come mediana la posizione

Sebbene in dottrina si ravvisino posizioni favorevoli all'applicazione del dolo contrattuale nel processo contabile¹⁰, la maggioranza di essa appare preferire il secondo orientamento, che propugna la c.d. concezione penalistica di dolo¹¹, alla quale ha più recentemente aderito la giurisprudenza di appello della Corte dei conti¹².

Le soluzioni in punto di interpretazione della nozione di dolo sono però spesso influenzate dalla concezione che le diverse posizioni maturate in dottrina e in giurisprudenza hanno della natura della responsabilità amministrativa¹³. Invero, l'adesione a una delle diverse interpretazioni del concetto di dolo rilevante nell'ambito del processo contabile, come si è tentato di evidenziare in altra occasione, non può farsi discendere dalle divergenti soluzioni prospettate alle più generali questioni attinenti alla natura e alla funzione della responsabilità amministrativo-contabile¹⁴.

Si deve piuttosto risolvere il problema, avendo riguardo all'art. 43 c.p. quale referente normativo contenente una definizione di dolo, nonché alla luce della specificità della disciplina della responsabilità erariale¹⁵ e in particolare della scelta legislativa di circoscrivere la relativa ascrivibilità a titolo di dolo o colpa grave.

giurisprudenziale che teorizza la figura del c.d. dolo erariale quale specifica nozione di dolo, valevole in ambito giuscontabile.

¹⁰ Cfr. A. VETRO, *Il dolo contrattuale o civilistico: applicazione nei giudizi di responsabilità amministrativa secondo la più recente giurisprudenza contabile*, in *contabilita-pubblica.it*, 10 dicembre 2011, disponibile sul sito www.contabilita-pubblica.it.

¹¹ Cfr. V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in ID. (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 367 ss.; P. DELLA VENTURA, *La colpa grave e il dolo*, cit., p. 188 ss.; A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Cedam, Padova, 1997, p. 115.

¹² Corte conti, sez. I App., 14 marzo 2014, n. 401, secondo cui “*L'adozione del concetto di dolo contrattuale si porrebbe in contrasto con la più accreditata tesi sulla natura extracontrattuale della responsabilità amministrativa (v., in proposito, Cassazione, SS.UU., 25.10.1999, n. 744 e 14.5.1998, n. 4874), oltre a collidere con la stessa regola secondo cui la predetta responsabilità amministrativa richiede un comportamento (almeno) gravemente colposo, poiché esso sarebbe difficilmente configurabile con riferimento alla violazione di preesistenti, specifici obblighi*”.

¹³ Sulla discussa natura della responsabilità amministrativo-contabile si rinvia a V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, cit., p. 59 ss.; M. SMIROLDO, *Le tecniche di protezione delle risorse patrimoniali erariali*, in A. CANALE – D. CENTRONE – F. FRENI – M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti*, cit., p. 28 ss.; S. PILATO, *La responsabilità amministrativa: dalla clausola generale alla prevenzione della corruzione*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 40 ss.; A. ODDI, *Il “giusto processo” dinanzi alla Corte dei conti*, Jovene, Napoli, 2010, p. 139 ss.; F. GARRI – G. DAMMICCO – A. LUPI – P. DELLA VENTURA – L. VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti. Responsabilità, conti, pensioni*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 229 ss.; P. MADDALENA, *La sistemazione dogmatica della responsabilità amministrativa*, relazione alla giornata di studio sul tema “*La nuova conformazione della responsabilità amministrativa ed il problema della graduazione della condanna in base alla gravità della colpa*” (Cagliari, 12 novembre 2001), disponibile sul sito www.lexitalia.it; V. RAELI, *Il modello della responsabilità amministrativa come “clausola generale” e le fattispecie sanzionatorie*, in *lexitalia.it*, n. 5/2014.

¹⁴ Per un'analisi del contrasto esistente nell'ambito della giurisprudenza contabile in ordine all'elemento soggettivo con specifico riferimento all'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile dei consiglieri regionali per illecito utilizzo dei fondi assegnati ai gruppi consiliari sia consentito il rinvio a L. CARBONE, *Profili ricostruttivi ed aspetti problematici della responsabilità amministrativo-contabile dei consiglieri regionali per illecita utilizzazione dei contributi pubblici destinati al funzionamento dei gruppi consiliari*, in *giustamm.it*, n. 3/2016.

¹⁵ Cfr. A. POLICE, *La natura della responsabilità amministrativa*, in F. G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, cit., p. 156, che evidenzia come la l. n. 20 del 1994 nel codificare una disciplina «speciale» della responsabilità amministrativa, ovvero un suo diritto speciale, abbia svuotato di ogni concretezza sul piano degli effetti

A tale intervento normativo ha guardato con favore il giudice costituzionale¹⁶, chiarendo che “*il legislatore sia arbitro di 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 (sentenza n. 411 del 1988), senza limiti o condizionamenti che non siano quelli della non irragionevolezza e non arbitrarietà*”.

Se, dunque, dietro alla scelta del legislatore vi è “*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*” nonché la “*finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo*”¹⁷, laddove si dovesse aderire a una nozione di dolo che prescindere dalla consapevolezza del danno, tali scopi risulterebbero frustrati in quanto si renderebbe di non facile individuazione il confine con la colpa grave, con conseguenti ricadute sul regime di solidarietà passiva¹⁸.

Appare, pertanto, opportuno evitare di richiamare categorie proprie di altre branche del diritto, soprattutto quando le stesse risultino controverse¹⁹, in quanto tale rimando non costituirebbe ausilio utile alla risoluzione di problematiche proprie della responsabilità amministrativo-contabile, per la cui definizione deve rinviarsi, piuttosto, alla relativa specifica disciplina, la quale, con particolare riferimento all'elemento soggettivo, non potrebbe prescindere dal rispettivo accertamento in quanto elemento costitutivo dell'illecito erariale.

La decisione di circoscrivere alla colpa grave (oltreché al dolo) la rilevanza della responsabilità erariale orienta verso un'interpretazione più rigorosa e stringente del dolo che ricomprenda la volontà dell'evento dannoso, richiedendosi un *quid pluris* rispetto a un comportamento caratterizzato da massima negligenza che non può che identificarsi nella consapevolezza del danno.

giuridici la disputa sulla natura di tale responsabilità. Sul carattere autonomo e specifico della responsabilità erariale si vedano anche F. GARRI – G. DAMMICCO – A. LUPI – P. DELLA VENTURA – L. VENTURINI, *I giudizi innanzi alla Corte dei conti*, cit., p. 233, secondo gli Autori “la responsabilità amministrativa va costruita come fattispecie assolutamente specifica, di presidio al buon andamento e dell'imparzialità della P.A. (...), unitamente al contrasto verso le devianze finanziarie e la destinazione dei beni pubblici, queste ultime formule riassumibili come tutela dei bilanci quali (...) atti di destinazione e di organizzazione”, e V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, cit., p. 79, che “individua nell'illecito amministrativo-contabile un «terzo genere» permeato sia di profili civilistici (contrattuali o extracontrattuali non ha concreta rilevanza sul piano applicativo) che penalistici, tendenzialmente ben coordinati tra di loro e funzionali al peculiare oggetto del giudizio contabile (...)”.

¹⁶ Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371.

¹⁷ Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371.

¹⁸ L'art. 1, comma 1-*quinquies*, l. n. 20 del 1994 infatti limita la responsabilità solidale soltanto ai concorrenti che abbiano agito con dolo (oltre a coloro i quali abbiano conseguito un illecito arricchimento).

¹⁹ Si pensi infatti che nella stessa dottrina e giurisprudenza civile non risulta pacifica la definizione della natura della responsabilità contrattuale stante il contrapporsi tra tesi soggettiva e tesi oggettiva. Per un'attenta ricostruzione del dibattito si rinvia a C. M. BIANCA, *Diritto civile*, V, *La responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 13 ss.

3. *Segue*: le implicazioni del ricorso alla decretazione d'urgenza

Sebbene si aderisca a una nozione di dolo che comprenda la coscienza e volontà dell'evento dannoso e si condivida la scelta contenuta nel decreto-legge in esame, ciò che suscita perplessità è il combinarsi di tale scelta con quella della limitazione temporale sotto il profilo soggettivo, poiché ciò rischia di vanificare non soltanto la portata chiarificatrice dell'intervento, ma la stessa funzione della responsabilità erariale.

Dietro al combinato disposto del primo e del secondo comma del citato art. 21, piuttosto che introdursi un criterio che possa facilitare l'individuazione del confine tra dolo e colpa grave, si celerebbe la volontà di circoscrivere la responsabilità erariale, considerando "legali" i danni frutto di colpa grave derivanti da una condotta attiva²⁰.

Tale aspetto non può non far dubitare in ordine alla ragionevolezza dell'intervento normativo in esame, in quanto, pur rimanendo perseguibili le condotte omissive sorrette da colpa grave, risulterebbero invece esenti da responsabilità le condotte attive coperte da dolo limitatamente al solo profilo dell'azione causa del danno erariale.

In più, costituendo il primo comma dell'art. 21 un intervento che risolve a livello normativo un contrasto giurisprudenziale, appare lecito dubitare anche della relativa legittimità del suo inserimento in un decreto-legge che voglia dirsi rispettoso dei presupposti costituzionali sanciti all'art. 77 Cost.

Com'è noto, la dottrina costituzionalistica dubita della compatibilità tra lo strumento della decretazione d'urgenza e la funzione di interpretazione autentica, ritenendo i decreti-legge interpretativi certamente forieri di gravi squilibri ordinamentali²¹.

La giurisprudenza costituzionale, pur non ravvisando un'intrinseca incompatibilità fra il regime giudico del decreto-legge e la funzione di interpretazione autentica²², è comunque da tempo protesa ad ammettere

²⁰ L'espressione "danni legali" è utilizzata da V. TENORE, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, cit., p. 367, per indicare quei danni che, in quanto non sorretti dall'elemento soggettivo necessario ai fini dell'integrazione di una responsabilità erariale, restano a carico della finanza pubblica.

²¹ Così A. PUGIOTTO, *Nulla di nuovo (o quasi) sul fronte costituzionale delle leggi interpretative*, in *Giur. cost.*, 2005, 6, p. 5158. Sull'inammissibilità di decreti-legge interpretativi e sull'abuso della funzione di interpretazione autentica si vedano anche A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, I, Cedam, Padova, 1997, p. 452, nt. 326; G. SERGES, *Norme sulla normazione e limiti all'interpretazione autentica (Brevi riflessioni a margine del recente «Statuto dei diritti del contribuente»)*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa, II, Crisi della legge e sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 274 ss.; A. PUGIOTTO, *Una radicata patologia: i decreti legge d'interpretazione autentica*, in *AA.VV., Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Edizioni Plus, Pisa, 2006, p. 241 ss.

²² In tal senso anche P. CARNEVALE – A. CELOTTO, *Il parametro «eventuale». Riflessioni su alcune ipotesi atipiche di integrazione legislativa del parametro nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 90 ss. Secondo la giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 23 Novembre 1994, n. 397; Corte cost. 12 luglio 1995, n. 311; Corte cost. 25 luglio 1995, n. 376; Corte cost. 8 febbraio 2006, n. 39; Corte cost. 28 marzo 2008, n. 74 e Corte cost. 23 maggio 2008, n. 170) la funzione propria della disposizione interpretativa è quella di chiarire il senso di norme preesistenti, ovvero di imporre una delle possibili varianti di senso compatibili col tenore letterale, sia al fine di eliminare eventuali incertezze interpretative, sia per rimediare ad interpretazioni giurisprudenziali divergenti con la linea politica del diritto voluta dal legislatore.

una verifica empirica, caso per caso, circa l'effettiva sussistenza dei presupposti sanciti all'art. 77 Cost. relativamente ai decreti-legge interpretativi²³. A fronte di tale orientamento consolidatosi in seno alla Corte costituzionale, in dottrina si ritiene sussistano le condizioni perché il ricorso a decreti-legge interpretativi sia sottoposto a uno scrutinio davvero stretto, capace di verificare se, di volta in volta, vi sia compatibilità o meno tra lo strumento considerato e la funzione di interpretazione autentica²⁴.

In tale prospettiva, dovrebbe dubitarsi della compatibilità col suddetto parametro costituzionale allorché l'interpretazione autentica dovesse intervenire a distanza di anni dalla entrata in vigore della legge interpretata, difettando il requisito dell'urgenza, ovvero quando il decreto-legge dovesse mirare a imporre una soluzione normativa più coerente con la linea di politica del diritto del Governo e della sua maggioranza, mancando il presupposto della necessità; potrebbe dubitarsi, altresì, della sussistenza del requisito della straordinarietà, allorquando il Governo dovesse approvare un decreto-legge al fine di ribaltare un diritto vivente radicatosi da molto tempo²⁵.

Tali approdi della giurisprudenza costituzionale e della dottrina non sono, tuttavia, di immediato ausilio al fine di vagliare la legittimità del primo comma dell'art. 21 del decreto in esame, il quale non dichiara espressamente di fornire un'interpretazione autentica in ordine alla nozione di dolo.

Tuttavia, non può disconoscersi come il primo comma accolga una tra le diverse accezioni possibili di dolo, risolvendo un contrasto interpretativo sorto nella giurisprudenza contabile e intervenendo dopo oltre vent'anni dall'entrata in vigore della disciplina generale in materia di responsabilità erariale contenuta all'art. 1, l. n. 20 del 1994²⁶.

A ciò si aggiunga che la lettura congiunta con la disposizione di cui al secondo comma del medesimo articolo, il quale limita la modifica introdotta in punto di elemento soggettivo ai soli fatti commessi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge e fino al 31 luglio 2021, lascerebbe invece desumere l'operatività retroattiva anche ai procedimenti in corso della disposizione del primo comma.

²³ Come evidenziato da A. PUGIOTTO, *Nulla di nuovo (o quasi) sul fronte costituzionale delle leggi interpretative*, cit., p. 5159, secondo il quale ad inaugurare tale indirizzo sarebbe stata la sent. cost. 25 novembre 2003, n. 341, la quale pur dichiarando non fondata la questione relativa alla mancanza dei presupposti di un decreto-legge interpretativo è comunque giunta a questa conclusione solo dopo aver condotto un controllo non formale circa il rispetto delle condizioni imposte dall'art. 77 Cost. L'importanza di tale sentenza risiederebbe altresì nell'aver ribadito che l'assenza delle condizioni necessarie alla emanazione del decreto-legge configura un vizio *in procedendo* per la relativa legge di conversione.

²⁴ A. PUGIOTTO, *Le leggi interpretative a Corte: vademecum per giudici a quibus*, in *Giur. cost.*, 2008, 3, p. 2765.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Si consideri infatti che la possibilità di essere chiamati a rispondere dinnanzi alla Corte dei conti a titolo di dolo sussisteva già prima della riforma del 1996 con la quale si è intervenuto sull'art. 1, l. n. 20 del 1994, derogando al principio generale della responsabilità per dolo o colpa.

Del resto, ove anche si voglia escludere il carattere retroattivo di tale primo comma²⁷, si deve comunque rilevare che la nozione di dolo comprendente la volontà dell'evento dannoso costituiva opzione interpretativa possibile anche prima delle modifiche introdotte dal decreto in esame e dunque era già invocabile indipendentemente dal citato comma, che però ora la configura come unica soluzione praticabile.

Si consideri, inoltre, che dalla stessa lettura congiunta dei due commi del nuovo art. 21 emerge la finalità dell'intervento riformatore, ovvero non tanto quella di dissipare un contrasto giurisprudenziale con una disposizione che possa mettere chiarezza, quanto piuttosto quella di attuare un indirizzo governativo volto a deresponsabilizzare i dipendenti pubblici, quale soluzione normativa ritenuta coerente con la linea politica di semplificazione dell'apparato amministrativo perseguita attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza.

Quest'ultimo aspetto, unitamente alla distanza temporale intercorrente tra il primo comma del citato art. 21 e l'art. 1, l. n. 20 del 1994, rappresenta comunque un indice evidente della mancanza dei presupposti sanciti all'art. 77 Cost.

Permangono, in ogni caso, dubbi sotto il profilo della ragionevolezza dell'intervento²⁸, in virtù della sua possibile incidenza sui procedimenti pendenti²⁹, nonché per violazione del principio di uguaglianza, non

²⁷ Il giudice contabile in sede di appello (Corte conti, sez. I App., 2 settembre 2020, n. 234), in uno dei primi interventi in ordine alle novità apportate dal "decreto semplificazioni", ha ritenuto inapplicabile alla fattispecie oggetto della sentenza impugnata il primo comma dell'art. 21 di tale decreto, nonché il secondo comma del medesimo articolo in quanto ha ritenuto la novella avente carattere sostanziale e quindi non applicabile ai rapporti sorti antecedentemente alla modifica, come quelli oggetto del giudizio.

²⁸ Si ricordi infatti quanto sostenuto dalla Corte costituzionale (Corte cost. 28 marzo 2008, n. 74) secondo la quale non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva, trattandosi in entrambi i casi di accertare se la retroattività della legge, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo che per la materia penale, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti. Tale interpretazione era già stata avanzata in dottrina da E. CASTORINA, *Innovatività della legge pseudointerpretativa o irragionevolezza degli effetti retroattivi di essa?*, in *Le Regioni*, 1991, 5, p. 1393 ss., ritenendosi inappagante la distinzione tra leggi pseudointerpretative, poiché nella sostanza innovative dell'ordinamento, e leggi propriamente interpretative, in quanto meramente dichiarative, dovendosi invece riconoscere carattere interpretativo anche nei confronti di leggi più propriamente innovative. A fronte dunque dell'impossibilità di poter distinguere nel nostro ordinamento le leggi sulla base del loro contenuto normativo, si deve riconoscere alle leggi interpretative natura meramente classificatoria, non differendo nella sostanza da una qualsiasi legge retroattiva, gravata da tutti i limiti propri di essa.

²⁹ Benché il primo comma dell'art. 21 del decreto in esame ometta di stabilire la decorrenza a partire dalla quale sarà necessaria la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, a supporto del carattere retroattivo di tale comma potrebbe sovvenire anche quanto evidenziato da E. CASTORINA, *Spunti problematici a proposito d'una sentenza della Corte costituzionale in materia di leggi regionali interpretative*, in *Le Regioni*, 1990, 6, p. 1733 ss., secondo il quale pure a fronte di leggi più propriamente innovative la relativa efficacia *ex tunc* troverebbe spiegazione nella coincidenza tra oggetto della nuova regolamentazione e fattispecie normativa interpretata, discendendo dalla implicita volontà del legislatore, il quale manifesta l'intento di riconsiderare la medesima fattispecie, interpretando espressamente, ovvero implicitamente, una precedente disposizione. L'Autore precisa come in tali ipotesi risulterebbe iniquo, per non dire illogico, che, per i casi non ancora esauriti, in sede di applicazione si desse al precetto un senso diverso da quello contenuto nella disposizione interpretativa, confermando quello interpretato. In tale prospettiva, si evidenzia altresì la possibilità di riscontrare casi in

sussistendo alcun valido motivo per la distinzione tra condotte omissive, sorrette da colpa grave e perseguibili, e condotte attive, coperte da dolo, ma limitatamente al solo profilo della condotta, non perseguibili.

4. La transitoria limitazione della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo di cui all'art. 21, comma 2, d.l. 16 luglio 2020, n. 76

Le perplessità, che si è tentato di rilevare in ordine all'introdotta requisito della prova necessaria ai fini della dimostrazione della sussistenza del dolo erariale, sembrano aumentare allorché si passi all'analisi dell'ulteriore contenuto del secondo comma dell'art. 21 del "decreto semplificazioni".

Come si è tentato di evidenziare, dalla lettura congiunta dei due commi del citato art. 21, la transitoria limitazione della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo vanifica la portata dell'intervento richiedente la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso, la cui giustificazione dovrebbe ravvisarsi nell'esigenza di individuare un *discrimen* certo tra dolo e colpa grave. Quest'ultima finalità risulta invece obliterata dalla non perseguibilità delle condotte attive coperte da colpa grave, in quanto l'esclusione della rilevanza di tali condotte riduce sensibilmente il problema dell'individuazione del confine con le condotte sorrette da dolo, circoscrivendolo unicamente con riferimento alle condotte omissive.

I dubbi sulla ragionevolezza non si limiterebbero soltanto al profilo della discriminazione tra condotte omissive sorrette da colpa grave, perseguibili, e condotte attive coperte da dolo, ma limitatamente al solo profilo della condotta, non perseguibili, dovendosi dubitare anche della sussistenza di una ragionevole giustificazione in ordine alla scelta di ritenere censurabili a titolo di colpa grave solo le condotte omissive con esclusione di quelle attive, come se quest'ultime risultino maggiormente commendevoli delle prime. Tale giustificazione non può rinvenirsi nell'esigenza di semplificazione dell'azione amministrativa attraverso la deresponsabilizzazione dei dipendenti pubblici e dunque tramite il superamento del c.d. "timore della firma", in quanto l'intervento contenuto nel secondo comma finisce per rendere esenti da responsabilità perfino condotte caratterizzate da massima negligenza, ponendole sullo stesso piano di condotte rispettose del dovere costituzionale di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore e pienamente conformi agli obblighi di servizio³⁰.

cui la disposizione interpretata è modificata ad opera della legge interpretativa nel testo, prima ancora che nei significati normativi, dovendosi pertanto riconoscere carattere interpretativo anche nei confronti di leggi più propriamente innovative.

³⁰ Alle condotte attive sorrette da colpa grave non si potrebbe comunque non riconoscere rilievo ai fini dell'integrazione di una responsabilità disciplinare. A tal proposito si rinvia all'importante opera monografica di V. TENORE, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 2017.

Dall'ambito applicativo di tale disposizione risultano inoltre escluse le ipotesi tipizzate di responsabilità sanzionatoria pura, ovvero quelle fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa collegate alla mera violazione del precetto previsto dalla legge e nelle quali si prescinde dal verificarsi di un evento dannoso³¹. Il secondo comma del citato art. 21 riferisce, infatti, la transitoria limitazione sotto il profilo soggettivo ai soli casi in cui la produzione del danno sia conseguente alla condotta del soggetto agente, sicché, alludendo espressamente alla necessaria sussistenza di un evento dannoso, non possono non ritenersi esclusi dalla relativa portata applicativa quegli illeciti erariali tipizzati aventi carattere puramente sanzionatorio.

Tale aspetto costituisce un ulteriore tassello che contribuisce ad alimentare i dubbi di ragionevolezza, non comprendendosi neanche in questo caso la *ratio* di ritenere non perseguibili le condotte attive sorrette da colpa grave con esclusione però dei casi in cui condotte attive coperte da colpa grave integrino invece gli illeciti erariali oggetto di tipizzazione³².

Se è vero che la Corte costituzionale in diverse occasioni ha chiarito che rientra nella esclusiva discrezionalità del legislatore stabilire quali comportamenti possano costituire titolo di responsabilità amministrativa, il grado di colpa richiesto e i soggetti ai quali la responsabilità sia ascrivibile, con i limiti soltanto della irragionevolezza e non arbitrarietà³³, non pare però che le modifiche in tema di responsabilità erariale contenute nel decreto in esame possano dirsi rispettose di tali limiti.

Già con riferimento alla scelta legislativa di limitare l'ascrivibilità a titolo di dolo o colpa grave della responsabilità amministrativa di tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, lo stesso giudice costituzionale, nel ritenere infondate le censure mosse, ha individuato in quella disciplina un punto di equilibrio tale da rendere, per i dipendenti pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo e non di disincentivo³⁴. Ebbene, tale equilibrio risulterebbe irragionevolmente turbato dalle modifiche

³¹ Per un'analisi delle fattispecie tipizzate di responsabilità avente carattere eminentemente punitivo e del connesso problema della loro compatibilità con i principi che informano la sanzione penale in senso stretto enucleabili dall'art. 25, comma 2, Cost., nonché con le garanzie di cui agli artt. 6 e 7 CEDU, si rinvia a S. CIMINI, *Tipizzazione dell'illecito erariale e limiti all'attribuzione del potere sanzionatorio al giudice contabile*, in *federalismi.it*, n. 23/2014, e a M. OCCHIENA, *La fuga dall'atipicità nella responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali*, in *Il diritto dell'economia*, 2017, 3, p. 919 ss.

³² Come chiarito dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti (Corte conti, Sez. riun., 27 dicembre 2007, n. 12, QM), chiamate a pronunciarsi su una questione di massima afferente proprio all'interpretazione di una fattispecie tipizzata di responsabilità erariale, ovvero della sanzione per violazione del divieto costituzionale di indebitamento per finanziare spese correnti, ai fini dell'integrazione di tali fattispecie sanzionatorie risulta infatti necessaria, oltre ovviamente il dolo, la colpa grave in quanto non sarebbe possibile prescindere dal dato letterale della disposizione di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 20 del 1994 disciplinante l'elemento soggettivo ai fini della sussistenza della "responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica".

³³ Cfr. Corte cost. 12 marzo 1975, n. 54; Corte cost. 7 aprile 1988, n. 411; Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1032 e Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371.

³⁴ Corte cost. 20 novembre 1998, n. 371.

introdotte dal “decreto semplificazioni”, non potendo trovare giustificazione neanche nel relativo carattere transitorio.

Invero, a destare perplessità non è solo il profilo della ragionevolezza dell'intervento ma anche la sua rispondenza ad altri referenti costituzionali.

La discrezionalità del legislatore nel dettare la disciplina della responsabilità erariale dei dipendenti pubblici deve, infatti, conformarsi ai principi consacrati nelle disposizioni costituzionali che affidano allo stesso legislatore la concreta garanzia di quei principi. Segnatamente, il principio di responsabilità dei dipendenti pubblici deve sì enuclearsi in conformità delle regole fissate dal legislatore nell'esercizio della propria discrezionalità, incontrando il limite della ragionevolezza³⁵, ma allo stesso tempo il legislatore, a cui è demandata la cura di tali principi, deve prevedere forme idonee a garantirne l'attuazione e che non possano invece arrecare ad essi pregiudizio.

Il richiamo innanzitutto è all'art. 28 Cost., nell'interpretazione fornita dal giudice costituzionale, secondo il quale il rinvio contenuto in tale disposizione alle leggi ordinarie non esclude che “*la responsabilità sia disciplinata in modo vario per categorie di soggetti e per speciali situazioni*”³⁶, ma pur sempre tenendo conto della complessità delle esigenze e degli interessi a confronto³⁷ e soprattutto purché ciò non si traduca in “*una esclusione più o meno manifesta di ogni responsabilità*”³⁸, ovvero in “*una negazione totale, che violerebbe apertamente quel principio o peccherebbe di irragionevolezza*”³⁹.

Di tale disposizione, nonostante i diversi indirizzi emersi nella giurisprudenza costituzionale in ordine alla relativa operatività rispetto alla responsabilità erariale⁴⁰, si è proposta in dottrina un'interpretazione

³⁵ Cfr. Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1032 secondo cui gli artt. 97 e 103, comma 2, Cost. affidano alla legge la concreta garanzia dei principi in essi sanciti, non potendo condurre all'affermazione di un principio di inderogabilità per i dipendenti pubblici delle comuni regole della responsabilità, ma portando, piuttosto, all'affermazione di un principio di responsabilità di quei dipendenti in conformità delle regole a essi proprie. In quell'occasione il giudice costituzionale, pronunciandosi prima della generalizzazione del criterio della colpa grave, ha anche chiarito che il “*principio di non rilevanza del grado della colpa, che regola la responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti, non è né rigido, né assoluto*”.

³⁶ Corte cost. 14 marzo 1968, n. 2; Corte cost. 6 luglio 1972, n. 123 e Corte cost. 22 ottobre 1982, n. 164. Cfr. anche Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1032 secondo cui il richiamo delle leggi penali, civili e amministrative “*ha il chiaro significato di lasciare al discrezionale apprezzamento del legislatore la determinazione e la graduazione dei tipi e dei limiti di responsabilità che, in relazione alle varie categorie di dipendenti pubblici o alle particolari situazioni regolate, appaiano come le forme più idonee a garantire l'attuazione dei predetti principi costituzionali*”.

³⁷ Corte cost. 24 febbraio 1992, n. 64.

³⁸ Corte cost. 19 febbraio 1965, n. 4 e Corte cost. 16 marzo 1976, n. 49.

³⁹ Corte cost. 14 marzo 1968, n. 2 e Corte cost. 18 gennaio 1989, n. 18.

⁴⁰ In alcune pronunzie della Corte costituzionale (Corte cost. 22 ottobre 1982, n. 164 e Corte cost. 15 novembre 1988, n. 1032), valorizzando la collocazione dell'art. 28 nella parte prima della Costituzione, si è infatti affermato che tale disposizione “*si riferisce chiaramente ed esclusivamente alla responsabilità verso i soggetti privati danneggiati e non anche alla diversa responsabilità di carattere interno del funzionario o impiegato verso lo Stato o l'ente pubblico*”. Diversamente, in altre occasioni il giudice costituzionale ha affermato la piena operatività dell'art. 28 Cost. anche rispetto alla responsabilità amministrativa. Per un'analisi della giurisprudenza costituzionale in ordine all'interpretazione dell'art. 28 Cost. con riferimento alla questione della relativa riferibilità alla responsabilità amministrativa si veda M. BENVENUTI, *Commento all'art. 28 Cost.*,

totalizzante e conforme alla combinazione sistematica con le altre norme costituzionali, rilevandosi come il significato di essa vada ricostruito anche con riferimento alla responsabilità amministrativa⁴¹.

Del resto, l'art. 28 Cost., rinviando anche alle leggi amministrative, finisce per attribuire rilevanza costituzionale alla responsabilità erariale, non solo per violazione di diritti⁴², ma anche, secondo un adattamento di tipo evolutivo di tale disposizione⁴³, per interessi legittimi.

In tale prospettiva, dovendosi ritenere contemplata nell'art. 28 Cost. anche la responsabilità amministrativa dei funzionari e dei dipendenti pubblici e rappresentando tale disposizione il fondamento costituzionale sicuramente almeno della responsabilità per danno erariale indiretto⁴⁴, non può non risultare vanificata la portata del precetto costituzionale dalla limitazione temporale della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo contenuta nel citato art. 21 del decreto in esame⁴⁵.

Si consideri, poi, che la responsabilità amministrativa trova fondamento anche nell'art. 97 Cost., il quale, nel demandare alla legge nell'ordinamento degli uffici la determinazione anche delle attribuzioni e delle responsabilità proprie dei funzionari, afferma un regime generale di responsabilità diversa e ulteriore rispetto a quella per "atti compiuti in violazione di diritti"⁴⁶.

La citata disposizione costituzionale mette in evidenza i momenti di convergenza tra i principi di imparzialità e di buon andamento e quello di responsabilità dell'azione pubblica, rappresentando quest'ultimo una fondamentale condizione per lo sviluppo degli altri principi costituzionali relativi all'amministrazione⁴⁷.

in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, I, Utet giuridica, Torino, 2006, p. 594.

⁴¹ F. MERUSI – M. CLARICH, *Commento all'art. 28 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti civili*, Zanichelli, Bologna, 1991, *passim*, spec. p. 368.

⁴² Cfr. F. MERUSI – M. CLARICH, *Commento all'art. 28 Cost.*, *op. cit.*, p. 362, proponendo un'interpretazione totalizzante dell'art. 28, si sostiene che in virtù di esso il dipendente pubblico che con i propri atti viola, nell'esercizio delle proprie funzioni, un diritto del cittadino è responsabile penalmente, e, di conseguenza e contemporaneamente, anche sul piano civile e disciplinare, spettando alle leggi ordinarie di fissare con una normazione esecutiva le misure e i modi delle sanzioni.

⁴³ Cfr. M. CLARICH, *Sul modello di responsabilità civile dell'art. 28 Cost. (Spunti da un confronto con le esperienze straniere e con la prassi interpretativa)*, in *Giur. cost.*, 1987, 1, p. 1854 ss., illustrando in una prospettiva comparata i principali modelli della responsabilità civile della Pubblica amministrazione in altri ordinamenti, l'Autore propone una valorizzazione dell'art. 28 Cost. come norma di chiusura del sistema delle garanzie procedurali e processuali attraverso cui è possibile spezzare una lancia a favore della risarcibilità degli interessi legittimi, quale soluzione che troverebbe conforto nel principio estrapolabile dalla Costituzione di tutela piena e completa del cittadino nei confronti dell'attività della Pubblica amministrazione.

⁴⁴ Sui presupposti e i limiti del danno erariale indiretto si veda V. TENORE, *Il danno erariale c.d. indiretto è configurabile ed azionabile solo dopo il previo giudicato risarcitorio che condanni la P.A.*, in *giustamm.it*, n. 8/2016.

⁴⁵ Così anche M. PERIN, *Le modifiche (o soppressione) della responsabilità amministrativa per colpa grave. Saranno utili? Probabilmente no*, in *lexitalia.it*, n. 8/2020, che sostiene l'incostituzionalità del citato art. 21 per l'evidente contrasto con l'art. 28 Cost.

⁴⁶ C. PINELLI, *Commento all'art. 97 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. La Pubblica Amministrazione*, Zanichelli, Bologna, 1991, p. 292 ss., al quale si rinvia per un'attenta analisi dei rapporti tra responsabilità ex art. 28 Cost. e responsabilità ex art. 97 Cost.

⁴⁷ C. PINELLI, *Commento all'art. 97 Cost.*, *op. cit.*, p. 221 ss.

Da tempo la dottrina sottolinea, infatti, il collegamento funzionale tra responsabilità amministrativa e principio di efficienza⁴⁸, in quanto carattere essenziale della prima è proprio quello di essere funzionale al buon andamento dell'azione pubblica⁴⁹, tanto da far riconsiderare lo stesso fondamento costituzionale della responsabilità erariale, ravvisandolo, piuttosto che all'art. 28 Cost., principalmente proprio agli artt. 97 e 98 Cost.⁵⁰, nonché agli artt. 81 e 119 Cost.⁵¹.

Se, dunque, funzione della responsabilità amministrativa è non solo quella di riequilibrio patrimoniale ma anche, e soprattutto, garanzia del buon andamento, di corretta gestione delle risorse pubbliche, di equilibrio di bilanci e in generale di sana finanza pubblica⁵², tali principi non si possono ritenere certamente salvaguardati dalle modifiche apportate alla responsabilità erariale dal decreto in esame.

A risultare pregiudicato è, inoltre, il ruolo della Corte dei conti nel contrasto ai comportamenti non conformi al principio di buona amministrazione e ai criteri di economicità e efficacia, parametri sempre più frequentemente impiegati per l'accertamento delle condotte pregiudizievoli per l'erario pubblico⁵³.

⁴⁸ Cfr. L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Giappichelli, Torino, 2002, *passim*, spec. p. 304 ss.; M. NUNZIATA, *Buon andamento e danno da disservizio*, Giappichelli, Torino, 2018, *passim*, spec. p. 117 ss.; A. POLICE, *La natura della responsabilità amministrativa*, cit., p. 155.

⁴⁹ F. G. COCA, *Sguardo d'insieme sugli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa*, in ID. (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, cit., p. 8.

⁵⁰ Secondo A. POLICE, *Il principio di responsabilità*, in M. RENNA – F. SAIITA (a cura di), *Studio sui principi di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 196, l'art. 98 Cost. costituisce, infatti, il principale fondamento della responsabilità dei pubblici agenti, degli amministratori, dei funzionari e dei dirigenti pubblici, nei confronti dello Stato e della Nazione. A tal proposito, si veda anche quanto osservato da A. CARIOLA, *La nozione costituzionale di pubblico impiego*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 254 ss.

⁵¹ S. PILATO, *La responsabilità amministrativa*, cit., *passim*, spec. p. 77 ss.

⁵² L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, cit., p. 304 ss., che evidenzia come nella giurisprudenza contabile accanto al ripristino di elementi patrimoniali danneggiati conviva la necessità di compensare, in senso repressivo-riparatorio, un pregiudizio intimamente collegato con l'efficiente cura dell'interesse pubblico.

⁵³ La giurisprudenza del giudice di legittimità (ex plurimis Cass., Sez. un., 28 marzo 2006, n. 7024; Cass., Sez. un., 2 aprile 2007, n. 8096; Cass., Sez. un., 9 maggio 2011, n. 10069; Cass., Sez. un., 25 maggio 2016, n. 10814 e Cass., Sez. un., 15 marzo 2017, n. 6820), nel verificare il rispetto dei limiti esterni della giurisdizione della Corte dei conti, con riferimento all'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (art. 1, comma 1, l. n. 20 del 1994), con un orientamento ormai consolidato esclude infatti la totale sottrazione di tali scelte ad ogni possibilità di controllo, non essendo privato il giudice contabile della possibilità di vagliarne la conformità alla legge, al principio di buona amministrazione costituzionalmente garantito, nonché l'assoluta irrazionalità, cioè l'incongruenza, l'irrazionalità e l'illogicità. In particolare, questo controllo dovrà, altresì, svolgersi avvalendosi dei criteri di economicità e efficacia di cui all'art. 1, comma 1, l. n. 241 del 1990 in quanto specificazione del principio sancito dall'art. 97 Cost. e dunque avendo gli stessi acquistato "dignità normativa" assumono rilevanza sul piano della legittimità dell'azione amministrativa, ovvero "la verifica della legittimità dell'attività amministrativa non può quindi prescindere dalla valutazione del rapporto tra gli obiettivi conseguiti e i costi sostenuti" e che, pertanto, "rientri tra i poteri della Corte dei conti, nell'ambito del giudizio di responsabilità, anche quello di verificare, sia pure in termini di assoluta ed incontrovertibile evidenza, l'irragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica integra una valutazione di legittimità e non di mera opportunità".

5. Segue: la compatibilità di quest'ultimo con i presupposti e con il regime di responsabilità previsti dall'art. 77, comma 2, Cost

Il secondo comma del citato art. 21 non pone problemi soltanto con riferimento alla disciplina sostanziale in tema di responsabilità erariale in esso contenuta, ma, similmente a quanto si è cercato di evidenziare in relazione al primo comma del medesimo articolo, anche in questo caso si deve dubitare della legittimità del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza.

Non sembra infatti provato che il raggiungimento della finalità dell'intervento riformatore, cioè a dire la semplificazione dell'azione pubblica attraverso la riforma della disciplina in tema di responsabilità erariale, avrebbe potuto raggiungersi soltanto mediante un decreto-legge.

I dubbi, in sostanza, attengono alla possibilità di ritenere configurabile l'inevitabilità dell'uso di un mezzo straordinario per il raggiungimento di fini non necessari, ovvero di misure che potevano essere in astratto adottate con legge ordinaria.

Trattandosi, infatti, di una disciplina a carattere eminentemente ordinamentale, come espressamente dichiarato nella relazione tecnica che accompagna il "decreto semplificazioni", ben avrebbe potuto intervenire il Parlamento a riformare la materia della responsabilità erariale, pur sempre però nel rispetto dei relativi vincoli costituzionali.

Annidandosi dietro al decreto-legge l'esigenza dell'Esecutivo di condurre con speditezza il proprio programma politico, evitando le lungaggini dei lavori parlamentari che avrebbero potuto pregiudicare la rapida attuazione, sembrerebbe dunque che i presupposti della necessità e urgenza non siano stati intesi in senso obiettivo, ma in senso soggettivo senza che però fosse ravvisabile l'inevitabilità dello strumento della decretazione d'urgenza e a fronte di un provvedimento che, così come confezionato, neanche il Parlamento avrebbe potuto assumere⁵⁴.

La transitoria limitazione della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo, introdotta mediante decreto-legge, non pare scontrarsi soltanto con i limiti riconducibili ai presupposti di necessità e urgenza,

⁵⁴ Il riferimento è alla distinzione tra necessità assoluta e necessità relativa proposta da C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 833 ss., secondo il quale il Governo potrebbe adottare decreti-legge non soltanto in relazione a situazioni di assoluta necessità, ma anche in relazione a determinate proprie esigenze che per ragioni contingenti rendono inevitabile il ricorso alla decretazione d'urgenza, quale unico strumento idoneo a soddisfarle. Tuttavia, si chiarisce altresì che, ove il Governo adotti provvedimenti che neanche leggi ordinarie potrebbero prendere, la necessità non può essere soggettiva (o sussistere solo perché il Governo voglia raggiungere un fine e non ha altro mezzo a ciò che adottare un decreto-legge), ma deve essere obiettiva, cioè a dire assoluta ed attenere allo stesso fine cui è destinato il provvedimento. Per uno sviluppo non solo in ambito scientifico, ma soprattutto in sede politica delle ricostruzioni di Esposito si rinvia a A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Commento all'art. 77 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, II, Utet giuridica, Torino, 2006, p. 1518 ss., ove si evidenzia, in particolare, come le suggestioni espositiane fossero collocate in una peculiare ricostruzione dell'istituto.

ponendo anche un problema di rispetto in ordine a un altro aspetto contemplato dall'art. 77 Cost. nella parte in cui prevede che il Governo adotti tali provvedimenti “sotto la sua responsabilità”.

Tale ultima locuzione, com'è noto, è stata oggetto di diverse interpretazioni in dottrina, essendo dibattuto se la responsabilità del Governo possa sorgere per il mero fatto dell'adozione di un decreto-legge, ovvero possa configurarsi soltanto a fronte della mancanza dei presupposti giustificativi di cui all'art. 77 Cost. Così, accanto a chi sostiene che le responsabilità che il Governo si assume per l'adozione di decreti-legge non siano automatiche, concretandosi solo nell'eventualità che questi atti non vengano tempestivamente ed integralmente convertiti e difettino sin dall'inizio i presupposti della necessità e dell'urgenza⁵⁵, si rinviene chi invece ritiene che la responsabilità dei Ministri non sia stabilita solo rispetto ai decreti-legge adottati illegalmente, incorrendo il Governo in responsabilità per il mero fatto di avere provveduto per tale via, da cui può essere eventualmente liberato, ma che la stessa sussista e nasca, sol che si sia adottato il provvedimento⁵⁶.

Nonostante le diverse posizioni emerse in dottrina in ordine alla responsabilità evocata dall'art. 77 Cost., si può concordare comunque sul fatto che tale locuzione alluda sicuramente a una responsabilità di natura giuridica, ovvero a una responsabilità civile, penale e amministrativa⁵⁷.

⁵⁵ L. PALADIN, *Commento all'art. 77 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. La formazione delle leggi*, Zanichelli, Bologna, 1991, p. 89 ss., secondo il quale il Governo non dovrebbe comunque rispondere per il puro e semplice fatto della mancata conversione di un decreto-legge, in quanto dato dal quale non sarebbe ricavabile la riprova incontestabile dell'insussistenza dei presupposti di cui all'art. 77 Cost. E, infatti, l'inutile decorso del tempo fissato per la conversione non dimostrerebbe affatto la mancanza di tali presupposti, il cui accertamento sarebbe invece sempre necessario affinché possa sorgere una responsabilità dell'Esecutivo. In tale prospettiva, dalla lettura congiunta con il comma 3 dell'art. 77 Cost., il cui senso sarebbe quello di consentire la convalida integrale degli effetti del decreto decaduto, ovvero una sorta di convalida tardiva, si ricaverebbe che spetta alle libere scelte del Parlamento l'accertamento dei presupposti giustificativi dei decreti-legge, l'attivazione delle responsabilità governative, nonché la restaurazione dei provvedimenti non convertiti.

⁵⁶ Così C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 833, che evidenzia come il Governo sia responsabile non solo per il cattivo uso dello strumento di decretazione d'urgenza, ma generalmente per il suo uso e che sia solo l'Esecutivo responsabile e non siano responsabili le autorità che abbiano eseguito il decreto-legge della esecuzione prestata al decreto, ferma comunque l'operatività delle normali cause di esclusione della responsabilità secondo le norme generali delle diverse forme di responsabilità. Spetterebbe poi alla legge di conversione far cadere la responsabilità del Governo, in quanto prendendo in tutto e per tutto e fin dall'inizio il posto del decreto-legge eliminerebbe il provvedimento di cui il Governo dovrebbe rispondere; allo stesso tempo anche la legge di sanatoria avrebbe l'effetto di sottrarre l'Esecutivo alla sua responsabilità in quanto, pur non potendo escluderla o limitarla direttamente poiché la responsabilità non può considerarsi un rapporto sorto sulla base del decreto non convertito, disciplinando tali rapporti eliminerebbe le ragioni della responsabilità del Governo.

⁵⁷ Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, op. cit., p. 833, e L. ARCIDIACONO – A. CARIOLA, *Le fonti*, in L. ARCIDIACONO – A. CARIOLA – E. CASTORINA – A. CIANCIO – G. CHIARA, *Diritto costituzionale*, Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 155, i quali, escludendo che l'art. 77 Cost. possa intendersi come norma meramente ricognitiva degli artt. 94 e 95 Cost., quali disposizioni fondanti la responsabilità politica del Governo dinanzi alle Camere, ritengono che il richiamo alla responsabilità dell'Esecutivo per effetto dell'emanazione del decreto-legge non può che alludere a una responsabilità di natura giuridica, importando l'esposizione del Consiglio dei ministri alle azioni dirette al risarcimento del danno da parte degli interessati o a quella per danno erariale dinanzi alla Corte dei conti. Diversamente da L. PALADIN, *Commento all'art. 77 Cost.*, cit., p. 91, il quale, pur ritenendo che il Governo sia responsabile civilmente e penalmente per l'esecuzione dei decreti-legge non convertiti, esclude che al caso dei decreti non convertiti si applichi

Che il Governo nel suo complesso e i Ministri individualmente possano essere chiamati a rispondere del loro operato dinanzi alla Corte dei conti trova fondamento non soltanto nell'art. 77 Cost. ma anche in altre disposizioni costituzionali, come gli artt. 28, 89 e 95 Cost.⁵⁸.

La regola generale della responsabilità di tutti i pubblici funzionari sancita all'art. 28 Cost., come affermato da autorevole dottrina, deve ritenersi comprensiva anche dei titolari degli organi costituzionali⁵⁹. La portata soggettiva generale dell'art. 28 Cost. trova ormai conferma anche nella giurisprudenza sia ordinaria⁶⁰ che costituzionale⁶¹.

Con specifico riferimento alla responsabilità erariale del Governo, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato la configurabilità di una tale responsabilità nei confronti dei Ministri, a fronte della riconosciuta sussistenza in capo ad essi del presupposto della giurisdizione contabile, ovvero del rapporto di servizio⁶² in relazione agli atti di mera gestione della cosa pubblica⁶³.

la più tipica responsabilità governativa, ovvero quella politica, non potendosi ai sensi dell'art 94 Cost. trasformare implicitamente il rifiuto di convertire un decreto-legge in un voto di sfiducia, V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, p. 103, ritiene la responsabilità evocata dall'art. 77 Cost. come riferimento sia alla responsabilità giuridica che alla responsabilità politica.

⁵⁸ La responsabilità penale dei ministri invece trova ulteriore e specifica disciplina all'art. 96 Cost. A tal proposito si rinvia a A. CIANCIO, *Commento all'art. 96 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1859 ss., e ID., *Il reato ministeriale. Percorsi di depoliticizzazione*, Giuffrè, Milano, 2000.

⁵⁹ Così V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare italiano*, in *Jus*, 1958, p. 185, nt. 52. Cfr. anche P. CIARLO, *Commento all'art. 95 Cost.*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Consiglio dei Ministri*, Zanichelli, Bologna, 1991, p. 388, secondo il quale l'art. 28 Cost., riferendosi ai funzionari dello Stato e degli enti pubblici, comprende tutti i preposti ai pubblici uffici e quindi anche i membri del Governo. Sulla responsabilità solidale e sulla responsabilità individuale dei membri del Governo, con specifico riferimento alla responsabilità politica, si rinvia a G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, p. 234 ss.

⁶⁰ Cfr. Cass. civ., Sez. un., 2 giugno 1992, n. 6667 secondo cui la responsabilità giuridica dei ministri relativa alle conseguenze di loro comportamenti, eventualmente contrari alle leggi e lesivi di diritti altrui, non diverge sostanzialmente da quella di qualsiasi altro cittadino investito di pubbliche funzioni e può sussistere, ai sensi dell'art. 28 Cost., nei confronti di coloro che ne siano stati lesi.

⁶¹ Cfr. M. BENVENUTI, *Commento all'art. 28 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., p. 591.

⁶² Il termine rapporto di servizio è infatti ritenuto da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Cedam, Padova, 1991, p. 234, impiegabile per chiunque, anche collocato nelle posizioni più elevate fino al Capo dello Stato, ai parlamentari, ai ministri, eserciti attribuzioni spettanti ad enti pubblici. Come rilevato da M. DOGLIANI, *Responsabilità e "Legge"*, in L. D'ANDREA – L. RISICATO – A. SAIITTA (a cura di), AA. VV., *Potere e responsabilità nello Stato costituzionale. Prospettive costituzionalistiche e penalistiche*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 22 ss., Mortati identificherebbe nel rapporto di servizio l'elemento unificante tra le varie specie di responsabilità politica, civile, penale, amministrativa, configurandolo quale concetto cardine che consentirebbe di affermare, a fronte della sussistenza in capo a tutti coloro che siano legati da tale rapporto di un complesso di doveri giuridici, come giuridico il rapporto stesso e giuridica la responsabilità conseguente al loro inadempimento.

⁶³ Cass. civ., Sez. un., 13 novembre 2000, n. 1170 secondo cui l'attività dei ministri non si esplica solo nell'esercizio di atti "politici" o di "governo", in quanto tali sottratti al regime degli atti amministrativi e ad ogni forma di verifica in sede giurisdizionale, ma ricomprende atti di mera gestione della cosa pubblica, in relazione ai quali la posizione dell'agente non si differenzia da quella di qualsiasi altro soggetto preposto all'esercizio di pubbliche funzioni e può quindi dar luogo all'insorgere di responsabilità amministrativa per danno erariale, anche se l'atto debba essere inquadrato tra quelli di "alta amministrazione", posto che tali atti non sono liberi nella scelta dei fini ma legati, pur nell'ampia discrezionalità che li caratterizza, ai fini posti dalla legge e sono quindi soggetti, a differenza di quelli "politici", a sindacato da parte del giudice.

Sebbene le responsabilità governative per l'esecuzione di decreti-legge non convertiti siano ritenute poco consistenti e addirittura illusorie⁶⁴, non può tuttavia trascurarsi che l'art. 77, comma 2, Cost. configura una specifica responsabilità del Governo a fronte dell'esercizio del potere di decretazione d'urgenza⁶⁵. Tale disposizione costituzionale ammette, infatti, che l'intero Governo possa essere chiamato a rispondere non per atti di gestione, ma per l'esercizio di una funzione di governo, ovvero per l'assunzione di atti di natura legislativa, quali atti di governo che trovano la loro fonte nella Costituzione⁶⁶.

Il decreto-legge, in quanto atto costituzionale⁶⁷, come chiarito dal giudice costituzionale, benché espressione della discrezionalità politica del Governo, trova i propri confini nei principi posti dall'ordinamento a livello costituzionale, sicché a tali canoni di legalità costituzionale deve attenersi anche la politica a pena dell'illegittimità del provvedimento adottato ai sensi dell'art. 77 Cost.⁶⁸.

Anche il profilo della responsabilità rappresenta dunque un vincolo giuridico posto all'azione di governo, che segna il confine e deve indirizzare l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza.

In tale prospettiva, non può non destare ulteriore perplessità la scelta, contenuta nel "decreto semplificazioni", di introdurre una transitoria limitazione della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo, cioè a una responsabilità nella quale lo stesso Governo potrebbe incorrere e che, per effetto dell'intervento del decreto in esame, risulta esclusa con riguardo alla colpa grave, seppur relativamente alle condotte attive, in maniera manifesta e irragionevole.

Il richiamo alla responsabilità contenuto all'art. 77, comma 2, Cost., se non può valere ad escludere, al ricorrere dei relativi presupposti giustificativi, qualsiasi intervento in materia di responsabilità civile, penale e amministrativa, tuttavia comporta un limite nelle modalità con cui tale materia può essere disciplinata, escludendo che il Governo possa con lo strumento della decretazione d'urgenza apportare deroghe a tale disposizione attraverso limitazioni di responsabilità che possano esonerarlo dai meccanismi di responsabilità ai quali deve essere soggetto.

⁶⁴ Così L. PALADIN, *Commento all'art. 77 Cost.*, cit., p. 91 ss., che afferma la vanità dell'inciso costituzionale concernente le responsabilità governative.

⁶⁵ Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 833, secondo il quale l'art. 77 Cost. consacra il principio generale della responsabilità del Governo per aver adottato il decreto-legge e per averne preteso obbedienza ed esecuzione quale specifica statuizione di responsabilità avente diverso significato rispetto alle statuizioni di responsabilità dell'Esecutivo presenti in quelle disposizioni generali come gli artt. 89 e 95 Cost., in quanto altrimenti l'art. 77 Cost. non avrebbe alcuna portata o significato pratico. Come evidenziato da F. SORRENTINO – G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, p. 109 ss., Esposito rinviene nell'art. 77 Cost. un fondamento autonomo della responsabilità del Governo per l'adozione dei decreti-legge rispetto al più generale principio di responsabilità governativa sancito agli artt. 94 e 95 Cost., in quanto diversamente l'art. 77 dovrebbe ritenersi una disposizione inutilmente ripetitiva.

⁶⁶ Per una definizione di atti di governo come espressione della funzione di governo si rinvia a P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, p. 220 ss.

⁶⁷ Sulla diversa classificazione tra atti politici, quali atti amministrativi veri e propri, e atti di governo in quanto atti costituzionali si veda F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *rivistaaic.it*, n. 4/2012.

⁶⁸ Corte cost. 5 aprile 2012, n. 81.

Tali limitazioni di responsabilità, infatti, incontrano i limiti non solo giuridici ma anche logici che in generale impediscono, in determinati casi e oggetti, la decretazione d'urgenza, quali in particolare la possibilità che mediante decreto-legge si proceda a sospensioni di disposizioni costituzionali⁶⁹.

Così, deve dubitarsi della legittimità delle modifiche introdotte dal “decreto semplificazioni” in materia di responsabilità erariale anche sotto un profilo procedurale, in quanto le stesse non soltanto incidono sul regime proprio dell'art. 77 Cost., in relazione ai presupposti giustificativi e all'aspetto della responsabilità governativa, ma si scontrano con tutte quelle disposizioni costituzionali in cui trova fondamento la responsabilità amministrativa del Governo.

La discordanza dei decreti-legge con i canoni costituzionali è infatti desumibile dall'intero impianto della Costituzione, dal quale è possibile ricavare ulteriori limiti alla decretazione d'urgenza rispetto a quelli esplicitamente previsti all'art. 77 Cost.⁷⁰.

Il decreto-legge, come nel caso esaminato del “decreto semplificazioni”, non può derogare alla Costituzione, né intaccare organi di rilevanza costituzionale come la Corte dei conti, la cui funzione costituisce elemento integrante l'istituto contemplato all'art. 77 Cost. sotto il profilo della responsabilità erariale del Governo.

Sebbene limitazioni di responsabilità possano essere introdotte con legge ordinaria qualora si tratti di proteggere anche altro principio costituzionale e all'esito di un ragionevole bilanciamento⁷¹, quest'ultimo deve ritenersi escluso con riferimento alla responsabilità per l'esercizio del potere di decretazione d'urgenza per espressa previsione dell'art. 77 Cost.

Del resto, dal sistema delineato dalla Costituzione emerge una linea continua che vede la responsabilità come regola per tutti i soggetti che esercitano il potere, sicché la responsabilità in quanto “principio supremo dell'ordinamento costituzionale” non potrebbe essere intaccato nel suo nucleo essenziale neppure con legge di revisione costituzionale⁷².

⁶⁹ Cfr. C. ESPOSITO, *Decreto-legge*, cit., p. 836.

⁷⁰ A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge*, cit., p. 359 ss. Sui limiti ulteriori alla decretazione d'urgenza cfr. anche A. CONCARO, *Il sindacato di costituzionalità sul decreto-legge*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 50 ss.; F. SORRENTINO – G. CAPORALI, *Legge (atti con forza di)*, cit., p. 109 ss.; A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Commento all'art. 77 Cost.*, cit., p. 1513 ss.

⁷¹ F. BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5 ss., a cui si rinvia per la distinzione tra le prerogative costituzionali e le limitazioni di responsabilità introdotte con legge ordinaria.

⁷² Così L. CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in ID. (a cura di), AA. VV., *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Cedam, Padova, 2003, p. 20 ss., per cui ferma la responsabilità come regola, l'esonero da tale principio sarà legittimo unicamente nei limiti rigorosi imposti dall'esigenza di un libero e indipendente esercizio della funzione. A tal proposito si richiama l'insegnamento della Corte costituzionale (Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1146) secondo cui “*la Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana*”.

In definitiva, si deve ritenere che al principio di responsabilità, quale aspetto qualificante della forma democratica di governo⁷³, non sarà possibile derogare con legge o con atti aventi forza di legge, allorché lo stesso sia espressamente contemplato da una disposizione costituzionale, come nell'ipotesi dettata dall'art. 77, comma 2, Cost.

6. Riflessioni conclusive

Il “decreto semplificazioni” si inserisce all'interno della catena di provvedimenti adottati dal Governo per fronteggiare, secondo una logica di accentramento e di speditezza, una emergenza senza precedenti e per far fronte alle relative ricadute, anche economiche, come espressamente dichiarato dal decreto in esame, ponendo alcune questioni problematiche nella prospettiva del diritto costituzionale⁷⁴.

Si è evidenziato in dottrina come, nonostante nella sofferta congiuntura del tempo presente il “contagio” si sia esteso anche ad alcune fondamentali categorie costituzionali, sottoponendo la Costituzione a una vera e propria sofferenza, in quanto vistosamente contratta nella sua forza normativa per effetto dell'emergenza, occorra rifuggire da una linea “giustificazionista”, avallando generosamente le misure poste in essere per combatterla, non potendosi escludere anche in tali situazioni la sindacabilità degli atti adottati per farvi fronte, soprattutto alla luce del canone della ragionevolezza⁷⁵.

È proprio tale ultimo profilo a non potersi dire pienamente rispettato dal “decreto semplificazioni”, che, unitamente alle altre criticità che si è tentato di rilevare, pone problemi di compatibilità con la Costituzione, che anche ai tempi dell'emergenza deve segnare la linea di discriminazione tra ciò che è legittimo e ciò che, comunque, resta vietato⁷⁶.

In particolare, l'irragionevolezza dell'intervento apportato dal decreto in parola in tema di responsabilità erariale appare essere confermata *per tabulas* da altre disposizioni in esso contenute, allorché a sostegno di diverse misure volte alla semplificazione e accelerazione dell'azione pubblica si evoca espressamente la responsabilità amministrativa a garanzia dell'effettività e del rispetto di tali misure.

⁷³ Cfr. A. CARIOLA, *Il legame potere-responsabilità nel dibattito sulle riforme istituzionali*, in *Orientamenti sociali*, 1991, p. 196.

⁷⁴ Cfr. M. CAVINO, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, p. 2 ss., che evidenzia come la pluralità di strumenti ai quali ha fatto ricorso il Governo, in rapida successione, per arginare il contagio da Covid-19 pone in rilievo diversi aspetti problematici nella prospettiva del diritto costituzionale, suscitando legittime perplessità in ordine alla catena di provvedimenti governativi.

⁷⁵ Così A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 2020, 1, p. 368 ss.

⁷⁶ V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *Diritti fondamentali*, 2020, 1, p. 666, per il quale le buone intenzioni di contrasto alla diffusione del virus non possono sempre giustificare i rimedi apprestativi, in quanto anche ai tempi dell'emergenza resiste e si afferma lo Stato costituzionale quale presidio insuperabile a tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei singoli.

Le scelte assunte nel “decreto semplificazioni” in materia di responsabilità erariale non possono dirsi connotate da coerenza, se si considera che, da un lato, si afferma in via generale una transitoria limitazione di tale responsabilità sotto il profilo soggettivo circoscritta alle condotte attive onde superare il c.d. “timore della firma” e, dall’altro, si introducono misure specifiche il cui mancato rispetto, per espressa previsione, deve essere valutato ai fini della responsabilità per danno erariale del responsabile unico del procedimento⁷⁷, nonché ai fini della responsabilità erariale, dirigenziale e disciplinare del dirigente preposto⁷⁸.

Il ricorso alla responsabilità quale monito e incentivo al corretto esercizio delle funzioni pubbliche testimonia quanto evidenziato in dottrina in ordine all’esistenza di una relazione funzionale tra efficienza e responsabilità, rappresentando la tecnica della responsabilizzazione uno dei principali strumenti verso un’amministrazione efficiente⁷⁹.

Non può non sorprendere allora come tale ultima esigenza nonostante sia espressamente avvertita dal Governo sia però parimenti contraddetta e vanificata dalla transitoria limitazione della responsabilità erariale sotto il profilo soggettivo.

Tale limitazione nei termini in cui è confezionata dal decreto in esame non soltanto non appare ragionevole, ma neanche necessaria, sol che si consideri quanto rilevato all’esito di un’analisi quantitativa relativa all’intero *iter* giurisdizionale della Corte dei conti e delle somme effettivamente recuperate a fronte dei danni erariali accertati, ove si è dimostrato che uno degli elementi, causa di inefficienza della responsabilità amministrativa, è proprio rappresentato dalla già avvenuta generalizzazione del criterio della colpa grave, quale tipico esempio di “socializzazione” del rischio⁸⁰.

Il “decreto semplificazioni” consegna un’irragionevole patente di irresponsabilità, per così dire a correnti alternate, che finisce per rendere la responsabilità erariale transitoriamente “spuntata”, comprimendone

⁷⁷ Cfr. artt. 1, 2 e 6. Per una specifica analisi della responsabilità erariale del responsabile unico del procedimento si rinvia a F. FRACCHIA – S. VERNILE, *Una rilettura della figura del responsabile del procedimento dal punto di vista dell’illecito erariale*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2020, 1, p. 83 ss., e a G. TANZARELLA, *Il responsabile del procedimento e la responsabilità amministrativa*, in E. F. SCHLITZER – C. MIRABELLI (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, cit., p. 333 ss.

⁷⁸ Cfr. artt. 4, 22 e 30. Per uno studio sulla responsabilità dirigenziale si veda V. TENORE, *La responsabilità dirigenziale*, in V. TENORE – L. PALAMARA – B. MARZOCCHI BURATTI, *Le cinque responsabilità del pubblico dipendente*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 469 ss. Cfr. anche A. MEALE, *La responsabilità dirigenziale e quella amministrativa*, in E. F. SCHLITZER – C. MIRABELLI (a cura di), *op. cit.*, p. 325 ss.

⁷⁹ L. MERCATI, *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, cit., p. 302.

⁸⁰ G. BOTTINO, *La responsabilità amministrativa come strumento di prevenzione, e contrasto, alla cattiva amministrazione: una “mitologia giuridica” da decostruire alla luce dei dati quantitativi di riferimento*, in M. ANDREIS – R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *AA. VV., Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 47 ss. Secondo l’Autore l’attuale configurazione della responsabilità amministrativa, e in particolare la disciplina in ordine all’elemento psicologico, rivelerebbe l’inidoneità di tale responsabilità a costituire un efficace strumento di prevenzione e contrasto alla “cattiva amministrazione”.

dunque ulteriormente la funzione di garanzia della finanza pubblica allargata⁸¹, nonché della legalità e della sana gestione finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, quali pregnanti valori costituzionali, la salvaguardia dei quali risulta rafforzata dai vincoli sovranazionali al governo dei conti pubblici⁸².

Le modifiche all'assetto della responsabilità erariale contenute all'art. 21 del decreto in parola finiscono per snaturare detta responsabilità, rendendone incerto il relativo ambito di applicazione, in *pendant* alle novità introdotte dallo stesso decreto in materia di reato di abuso d'ufficio, rispetto alle quali la dottrina penalista non ha tardato a rilevare come tale reato risulti oppresso dai nuovi requisiti che ne determinano il "soffocamento" applicativo, trasformandolo in un "ircocervo dalle fattezze mostruose"⁸³.

Sebbene le scelte assunte dal decreto in tema di responsabilità erariale, confermate e ampliate sotto il profilo della limitazione temporale in sede di conversione, ben avrebbero potuto essere modificate dal Parlamento nel rispetto dei vincoli costituzionali a tale disciplina, diversamente le criticità che si è tentato di rilevare con riferimento al ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per intervenire in tale ambito non sarebbero state comunque emendabili dalla legge di conversione, non potendosi riconoscere alla stessa efficacia sanante a fronte dei rilevati difetti dei presupposti giustificativi di cui all'art. 77 Cost.⁸⁴.

⁸¹ La Corte costituzionale (Corte cost. 5 aprile 2013, n. 60 e Corte cost. 26 febbraio 2014, n. 39) ha frequentemente sottolineato l'importanza delle funzioni della Corte dei conti, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-ordinamento, ovvero dello Stato-comunità (Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198; Corte cost. 9 febbraio 2011, n. 37; Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179; Corte cost. 6 luglio 2006, n. 267; Corte cost. 30 dicembre 1997, n. 470 e Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29).

⁸² L'incidenza del processo di integrazione europea e dei "pungoli" di *governance* economica europea sul ruolo della Corte dei conti, sebbene con specifico riferimento alle funzioni di controllo, è ben evidenziata da V. TENORE, *Le funzioni di controllo "indirizzante" della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale*, in V. TENORE – A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei Conti*, ESI, Napoli, 2020, p. 8 ss. L'Autore, all'esito di una lettura sistematica dell'evoluzione storico-normativa dell'attività di controllo, evidenzia l'importanza del vigilante ruolo di (multiforme) controllo "indirizzante" della Corte dei conti, quale "fabbrica degli indirizzi amministrativi", preventivo, successivo, concomitante, impeditivo e consultivo sull'azione amministrativa e sulla complessiva finanza pubblica.

⁸³ T. PADOVANI, *Vita, morte e miracoli dell'abuso d'ufficio*, cit., p. 8 ss.

⁸⁴ È ormai consolidato infatti nella giurisprudenza della Corte costituzionale l'orientamento che considera la mancanza dei necessari presupposti costituzionali del decreto-legge come vizio *in procedendo*, negandosi pertanto efficacia sanante alla relativa legge di conversione. Tale indirizzo è stato inaugurato dalla sent. 27 gennaio 1995, n. 29 e poi chiaramente confermato dalle sent. 23 maggio 2007, n. 171 e sent. 30 aprile 2008, n. 128, le prime ad aver dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute in decreti-legge perché adottate in evidente mancanza dei presupposti straordinari di necessità e urgenza. Con riferimento alla sentenza del 2007, la prima in assoluto ad aver dichiarato l'illegittimità costituzionale di un decreto-legge per mancanza dei suoi presupposti, si rinvia, senza pretesa di esaustività, ai commenti di R. ROMBOLI, *Una sentenza "storica": la dichiarazione di incostituzionalità di un decreto-legge per evidente mancanza dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Foro it.*, 2007, 7-8, p. 1985 ss.; A. CELOTTO, *C'è sempre una prima volta... (La Corte costituzionale annulla un decreto-legge per mancanza dei presupposti)*, in *Cass. pen.*, 2007, 10, p. 3559 ss.; P. CARNEVALE, *Il vizio di "evidente mancanza" dei presupposti al debutto quale causa di declaratoria di incostituzionalità di un decreto-legge. Il caso della sentenza n. 171 del 2007*, in *Giur. it.*, 2007, 12, p. 2677 ss.; A. RUGGERI, *Ancora una stretta (seppur non decisiva) ai decreti-legge, suscettibile di ulteriori, ad oggi per vero imprevedibili, implicazioni a più largo raggio (a margine di Corte cost. n. 171 del 2007)*, in *Foro it.*, 2007, 10, p. 2664 ss.; A. CONCARO, *La Corte costituzionale e il decreto-legge privo dei presupposti di necessità ed urgenza*, in *Quad. cost.*,

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 può aver reso più avvertita l'esigenza di semplificazione dell'azione pubblica e la riforma della responsabilità erariale, ma in quanto interventi di carattere ordinamentale, come espressamente dichiarato nella relazione tecnica che accompagna il decreto in esame, non possono ritenersi idonei a integrare i presupposti giustificati di cui all'art. 77 Cost.⁸⁵.

L'esigenza di condurre con speditezza il programma politico non può giustificare il ricorso da parte del Governo alla decretazione d'urgenza, in quanto si è finito per impedire un dibattito approfondito su una materia delicata e coartare la volontà parlamentare, anche a fronte dell'apposizione della questione di fiducia, poiché proprio nella situazione emergenziale, come rilevato in dottrina, qualsiasi decreto-legge adottato non può permettersi il lusso di rischiare di non essere convertito in legge⁸⁶.

L'analisi del preambolo del "decreto semplificazioni", della relazione governativa di accompagnamento e del contesto di relativa emergenza che consente pur sempre la funzionalità del Parlamento⁸⁷ rispetto a una disciplina di carattere ordinamentale, rivelano indizi idonei a far dubitare della legittimità costituzionale del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza⁸⁸.

L'utilizzo del decreto-legge per introdurre una significativa deroga in tema di responsabilità erariale non soltanto non può ritenersi giustificato, in quanto assunto per fronteggiare una situazione che non appare potersi qualificare come straordinaria, ma avrebbe dovuto altresì ritenersi escluso se si considera quanto espressamente previsto dall'art. 77 Cost. in punto di responsabilità governativa.

2007, p. 831 ss.; S. BOCCALATTE, *Tra norma e realtà: riflessioni sulla motivazione del decreto-legge alla luce della sentenza n. 171/2007*, in *federalismi.it*, n. 17/2007.

⁸⁵ Si deve precisare che anche la riforma della disciplina generale in materia di responsabilità erariale che ha generalizzato il criterio della colpa grave è stata introdotta con decreto-legge (d.l. n. 543 del 1996, convertito con modificazioni dalla l. n. 639 del 1996). La Corte costituzionale, nel dichiarare infondata la questione di legittimità di tale decreto e ritenendo conforme a Costituzione la nuova conformazione della responsabilità amministrativa, non ha però affrontato il profilo del rispetto dell'art. 77 Cost., a fronte del ricorso allo strumento della decretazione d'urgenza per introdurre una disciplina di carattere ordinamentale, in quanto parametro non espressamente evocato.

⁸⁶ L. A. MAZZAROLI, «*Riserva di legge*» e «*principio di legalità*» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo a una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp.aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost., per tacer d'altri, in *federalismi.it*, Osservatorio emergenza Covid-19, p. 14, per il quale è proprio nei momenti di crisi del sistema che quest'ultimo, se autenticamente democratico, dovrebbe offrire la maggior prova della sua solidità, evidenziando altresì, con riferimento al ricorso alla decretazione d'urgenza, come lo stesso non ponga soltanto una questione di fonti del diritto, ma, involgendo il rapporto tra Camere e Governo, suscita anche riflessioni attinenti alla forma di governo parlamentare.

⁸⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, cit., p. 371 ss., che evidenzia come in situazioni di relativa emergenza non può reggere il sillogismo fatto da studiosi ed operatori istituzionali secondo i quali in presenza di un'emergenza sarebbe possibile giustificare l'adozione di misure abnormi al fine di farvi fronte, senza che le stesse possano essere invalidate. Sull'impossibilità di estendere lo stato di necessità, magari teorizzando uno "stato d'eccezione permanente", si veda G. AZZARITI, *I limiti costituzionali della situazione d'emergenza provocata dal Covid-19*, in *Questione giustizia*, 27 marzo 2020, disponibile sul sito www.questionegiustizia.it.

⁸⁸ Come rilevato infatti da A. CELOTTO – E. DI BENEDETTO, *Commento all'art. 77 Cost.*, cit., p. 1519, gli elementi di verifica della non evidente mancanza dei presupposti del decreto-legge, utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale, sono proprio il preambolo del decreto, il contesto normativo in cui va ad inserirsi e la relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge di conversione.

La transitoria limitazione della responsabilità amministrativa contenuta nel decreto in esame non coinvolge soltanto i dipendenti pubblici, potendo infatti anche riguardare lo stesso Governo, seppur nelle marginali ipotesi in cui esso può incorrere in tale responsabilità⁸⁹, finendo per sollevare altri dubbi in ordine al rispetto del regime dettato dall'art. 77 Cost.

In tale prospettiva, la responsabilità erariale, invece che essere limitata con discipline di dubbia ragionevolezza, andrebbe piuttosto valorizzata in un'ottica globale di perseguimento dell'efficienza dell'amministrazione, di rispetto del principio di responsabilità e dei valori costituzionali e sovranazionali di salvaguardia dell'interesse finanziario pubblico.

Il "decreto semplificazioni", sotto questo aspetto, aggiunge un ulteriore tassello al percorso di deresponsabilizzazione della politica, a scapito della dirigenza⁹⁰, involgendo problemi attinenti anche alla forma democratica di governo, atteso che la responsabilità della classe politica anche nei confronti del corpo sociale, e in questo caso relativamente al profilo concernente la corretta gestione delle risorse

⁸⁹ La possibilità di configurare una responsabilità erariale del Governo è infatti molto marginale, dovendosi fare i conti con il principio di separazione fra politica e amministrazione. Ciò è stato evidenziato da E. CATELANI, *Commento all'art. 95 Cost.*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, cit., p. 1852, che, dopo aver chiarito come nell'art. 95 Cost. la responsabilità individuale del singolo ministro non abbia soltanto natura politica, ma in combinazione con l'art. 28 Cost. costituisca il fondamento della loro responsabilità giuridica per ogni atto posto in essere dalla singola amministrazione, sottolinea tuttavia che tale ultima forma di responsabilità in realtà mal conviva con l'organizzazione interna della P.A. che si è venuta formando nel corso degli anni e che prevede una netta distinzione tra attività di indirizzo affidata all'organo politico e attività di gestione che esercitano gli organi interni all'amministrazione stessa. In forza del principio di separazione fra politica e amministrazione, come rilevato da C. PINELLI, *Commento all'art. 97 Cost.*, cit., p. 294, la responsabilità civile, penale e amministrativa in senso tecnico deve essere dunque riconosciuta in capo al dirigente titolare dell'ufficio alla cui competenza l'atto è formalmente attribuito. La disciplina generale in materia di responsabilità erariale prevede inoltre la c.d. "scriminante politica" (art. 1, comma 1-ter, l. n. 20 del 1994) in favore degli stessi organi politici che in buona fede abbiano approvato, autorizzato o consentito l'esecuzione di atti che rientrano nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi. Dal quadro normativo emerge che a fronte della generale competenza gestionale dei dirigenti e dei funzionari amministrativi e del suo combinarsi con l'operatività della scriminante politica, la responsabilità erariale dell'organo politico rimane configurabile soltanto nei casi in cui tale organo abbia esercitato un'attribuzione sua propria, anche eventualmente avvalendosi di un mero supporto strumentale dell'apparato burocratico, ovvero abbia effettuato una scelta gestionale, ingerendosi direttamente in attività gestorie di competenza della dirigenza.

⁹⁰ Ciò trova conferma in alcune disposizioni del "decreto semplificazioni" che valorizzano l'aspetto della responsabilità del dirigente, sotto il profilo disciplinare, erariale e dirigenziale. Si pensi, ad esempio, all'art. 22 che nel rafforzare il controllo concomitante da parte della Corte dei conti per accelerare le spese di investimento contestualmente prevede che l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, debba essere immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, d.lgs. n. 165 del 2001.



pubbliche⁹¹, costituisce condizione di “pensabilità” del sistema democratico, quale sorta di momento di chiusura nel quale confluiscono le varie forme di responsabilità⁹².

⁹¹ Cfr. C. PINELLI, *Commento all'art. 97 Cost.*, cit., p. 226 ss., che evidenzia infatti come il principio di responsabilità non si esaurisca in una tecnica organizzativa relativa al raccordo governo-amministrazione, avendo un'innegabile componente assiologica e una portata più vasta di quella ricavabile dai singoli enunciati degli artt. 28 e 97 Cost., dovendosi ritenere comprensivo dell'obbligo da parte di qualsiasi organo elettivo di giustificare davanti ai cittadini il modo in cui ha utilizzato le entrate, nonché del principio della corrispondenza fra chi effettivamente decide e chi risponde della decisione.

⁹² Così A. CARIOLA, *Responsabilità politica*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 2006, p. 5161 ss.